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

J11804-2018-00218, J01802-2014-0064, J01803-2018-00010, J11804-2018-00273

Año II - Nº 394 - 44 páginas
Quito, viernes 6 de noviembre de 2026

FUNCIÓN JUDICIAL

170815224-DFE

Juicio No. 11804-2018-00218 RESOLUCION N° 203-2022

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, jueves 3 de marzo del 2022, las 10h23. **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 No. 37-2018 de 15 de marzo de 2018, y ratificado por el artículo 2 de la Resolución No. 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, quien actúa como Juez ponente en virtud de lo establecido en el artículo 141 del Código Orgánico de la Función Judicial. **b)** Fabián Racines Garrido ha sido designado Juez Nacional de la Corte Nacional de Justicia, por el Consejo de la Judicatura, mediante Resolución No. 008-2021 de 28 de enero de 2021; **c)** El Dr. Milton Velásquez Díaz ha sido designado Juez Nacional de la Corte Nacional de Justicia, por el Consejo de la Judicatura, mediante Resolución No. 008-2021 de 28 de enero de 2021; ; **d)** Mediante el sorteo pertinente, el presente juicio, signado con el **No. 11804-2018-00218**, 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:

SEGUNDO.- ANTECEDENTES: 2.1.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, expidió sentencia, dentro de esta causa signada con el No. **11804-2018-00218,** el 18 de abril del 2019, las 08h40, promovido por el ciudadano JUAN JOSÉ SAMANIEGO ZHIGUE en contra de la CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO y de la PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO, en la cual se acepta la demanda y declara la nulidad de la Resolución Nro. 27711 de 15 de marzo de 2017, notificada al actor el 21 de febrero de 2018, emitida por el Director de Responsabilidades de la Contraloría General del Estado a través de la cual confirma la responsabilidad administrativa culposa en contra del actor.

2.2. RECURSO: La Contraloría General del Estado, parte demandada del juicio de instancia, ha

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

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

interpuesto recurso de casación en contra de la sentencia ya identificada, fundándose en las causales dos y tres del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos.

2.3. ADMISIÓN: La Conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto de martes 23 de marzo del 2021, las 13h25 admitió a trámite el recurso de casación interpuesto.

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, 270 del COGEP. Es de señalar que la audiencia de sustentación de recurso de casación se realizó el día lunes 14 de febrero de 2022, a partir de las 15h00, conforme los artículos 273, 88, 90 y 313 del Código Orgánico General de Procesos; diligencia en la cual intervinieron las partes y se generó el pronunciamiento oral de la decisión adoptada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

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.- DEL RECURSO INTERPUESTO:

El recurso interpuesto por la Contraloría General del Estado, se sustenta en las causales previstas en el artículo 268 del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP): por la causal **segunda** por falta de motivación; y, por la **tercera** por extrapetita.

7. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL DE INSTANCIA: El Tribunal de instancia en la parte considerativa de su sentencia estimó, principalmente, que:

ª 6.3.2.- Como se refirió, la pretensión del accionante se centra en sostener que la resolución impugnada carece de la debida motivación, en consecuencia a fin de determinar la existencia de tal vicio el Tribunal se remite al texto mismo de la resolución cuya nulidad se solicita (fs. 7 a 8 vta. y 116 a 117 vta.), lo que permite al Tribunal constatar que en el primer considerando se deja expresa constancia que el Órgano de Control ha practicado el examen especial a los componentes ª Existencias, Ingresos de Gestión y Gastos de Gestiónº , por el periodo comprendido entre el 01 de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2009 del Área de Salud No. 1, verificándose luego de la prueba actuada por ambas partes procesales, que si bien la contradicha resolución es emitida en fecha 15 de marzo de 2017 (fs. 7 a 8 vta.) sin embargo ésta ha sido notificada recién el pasado 21 de febrero de 2018 (fs. 6 y 118). A la luz de este escenario para el Tribunal resulta ineludible referirse a lo expuesto por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, la que ha sido coincidente y reiterativa en sostener que el dictado de los actos administrativos conlleva implícito la observancia de ciertos requisitos sustanciales, a saber, ª (¼) subjetivos en relación a la competencia del titular, objetivos en cuanto al presupuesto de hecho, contenido, objeto, causa, motivo y fin, y formales respecto al procedimiento y forma (¼)º (Sentencias 097-2014 y 540-2017), precisando la misma sala que ª (¼) en cuanto a los requisitos formales, únicamente se causará nulidad cuando dichas omisiones causen gravamen irreparable (es decir se deje en indefensión al administrado) O QUE PUEDAN INFLUIR EN LA DECISIÓN DE LA CAUSA (cuando la omisión es de tal gravedad que altere la decisión final del acto) (¼)º (Sentencia 097-2017) - (El énfasis pertenece al Tribunal). ¼ 6.3.4.- Bajo este entendimiento, deviene en obligatorio para el Tribunal el referirse al texto del Art. 72 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, norma que dispone imperativamente que, de verificarse, ª (¼) la caducidad SERÁ DECLARADA DE OFICIO O A PETICIÓN DE PARTE, por el Contralor General o por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo (¼)º (El énfasis pertenece al Tribunal); en consecuencia, y en virtud de ese mandato legal contenido en el Art. 72 referido, corresponde al Tribunal analizar la oportunidad con la cual el Órgano de Control ha

ejercido su facultad determinadora, para tal fin y en virtud del período auditado (01 de enero de 2006 y el 31 de diciembre de 2009) nos remitiremos al texto del Art. 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, reformado por la Ley No. 00, publicada en Registro Oficial Suplemento 1 de 11 de Agosto del 2009, norma que establece: ª(¼) La facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades, caso de haberlas, CADUCARÁ EN SIETE AÑOS contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos (¼)º , norma que necesariamente será analizada a la luz del análisis doctrinario antes referido así como en relación con lo dispuesto en el Art. 66 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva que establece que ª(¼) Los actos administrativos, para su plena validez deberán ser obligatoriamente notificados al administrado y mientras no lo sean no tendrán eficacia con respecto a quienes se haya omitido la notificación. La ejecución de actuaciones ordenadas en actos administrativos no notificados constituirán, para efectos de la responsabilidad de los funcionarios públicos, vías de hecho (¼)º ; y, Art. 29 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, que manda: ª(¼) Las autoridades administrativas comunicarán al administrado las resoluciones que dicten, sean de trámite o definitivas, por el medio que consideren más rápida o expedito, siempre y cuando exista constancia plena en el proceso administrativo de la dirección para notificaciones y se pueda dejar prueba del hecho (¼)º , norma última que deberá ser analizada en relación con los efectos previstos en el numeral segundo del Art. 125 del ERJAFE que estatuye que la eficacia del acto administrativo se encuentra supeditada a su notificación. En este orden de ideas, resulta necesario precisar primeramente que al tratarse de una responsabilidad administrativa culposa la determinada por el Órgano de Control, por los hechos administrativos que se dicen verificados, tomando aún como punto de partida la fecha de corte del examen especial, esto es, el 31 de diciembre de 2009, hasta la fecha de notificación con la confirmación de la responsabilidad administrativa culposa (Resolución No. 27711), esto es, el 21 de febrero de 2018, se puede colegir fácilmente que al tiempo de notificación del acto administrativo impugnado, momento a partir del cual, como se vio, este surte pleno

efectos y adquiere plena eficacia y además FIJA EL DÍA DE CÓMPUTO DE LOS PLAZOS PREVISTOS DE CONFORMIDAD CON LOS DISTINTOS TRÁMITES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO, ha transcurrido más allá de los siete años que el Art. 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado prevé para que el Organismo Técnico de control ejerza su facultad determinadora de responsabilidades, consecuentemente la omisión del requisito formal de notificación oportuna del acto administrativo impugnado, deviene en una grave alteración en la decisión final de este, pues al tiempo de notificación de la resolución contradicha, resulta evidente que en virtud del transcurso del tiempo, ha operado la caducidad de la facultad determinadora del Órgano de Control, caducidad que como se dijo, imperativamente debe ser declarada por la misma Contraloría o en su defecto por el Tribunal, aún de oficio.- 6.3.5.- Ante la realidad expuesta, confrontando los hechos probados, con la norma legal contenida en el Art. 71 LOCGE que queda transcrita y que rige la caducidad de la facultad de la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, de los actos de las personas sujetas a esa ley y determinar responsabilidades, el Tribunal arriba a la inobjetable conclusión que la Contraloría General del Estado, al tiempo de efectuada la notificación correspondiente, ha determinado la responsabilidad administrativa culposa en contra del hoy accionante, luego de que se ha producido la caducidad de su facultad legal para hacerlo pues conforme ha quedado anotado, inclusive tomando como punto de partida la fecha de corte del examen especial, esto es, el 31 de diciembre de 2009, hasta la fecha de notificación con la confirmación de la responsabilidad administrativa culposa (Resolución No. 27711), esto es, el 21 de febrero de 2018, se ha desbordado en exceso el tiempo previsto en el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, pues de la simple contabilización del tiempo transcurrido entre la fecha de corte del examen especial practicado y la fecha con la que se notifica con la resolución de determinación de responsabilidad, se verifica palmariamente que ha transcurrido en exceso ese plazo el plazo fatal de SIETE AÑOS con el que contaba Contraloría General del Estado para determinar responsabilidades sobre esos hechos o actos observados conforme el referido Art. 71, tal situación ocasionó que el Órgano Técnico de Control pierda la competencia en razón del tiempo¼º

8.-ANALISIS Y MOTIVACIÓN:

8.1 RESPECTO DE LA CAUSAL TERCERA DEL ARTÍCULO 268 DEL COGEP: La causal invocada por el recurrente dispone como causal de casación:

> *ª Cuando se haya resuelto en la sentencia o auto lo que no sea materia del litigio o se haya concedido más allá de lo demandado, o se omita resolver algún punto de la controversiaº* .

8.1.1 La causal en la que se sustenta el recurso de casación en análisis, es la que contiene el denominado vicio de incongruencia, que es error *in procedendo* de la decisión judicial recurrida; sobre el cual se ha dicho:

> *ª La incongruencia es un error in procedendo que tiene tres aspectos: a) Cuando se otorga más de lo pedido (plus o ultra petita); b) Cuando se otorga algo distinto a lo pedido (extra petita); y, c) Cuando se deja de resolver sobre algo pedido (citra petita). Entonces como instrumento de análisis, el defecto procesal de incongruencia debe resultar de la comparación entre la súplica de la demanda y la parte dispositiva de la sentencia [...]." (Resolución: 509 de 11 de octubre de 1999, R.O. 334 de 8 de diciembre 1999, juicio No. 38-98, Corte Suprema de Justicia, Primera Sala de lo Civil y Mercantil. Gaceta Judicial. Año CXIII. Serie XVIII, No. 11. Página 3985, Quito, 26 de marzo de 2012).*

El principio de congruencia que debe ser atendido en las resoluciones públicas, cuya violación es causal de casación contenida en la causal invocada, puede estar:

> *ª [¼] resumido en los siguientes principios jurídicos: sentencia debet ese conformis libelo ne eat judex, ultra, extra o citra petita partium y tantum litigatum quantum judicatum, judex judicare debet secundum alligata et probata, delimita el contenido de la sentencia en tanto cuanto ésta debe proferirse de acuerdo con el sentido y alcance de las pretensiones o impugnaciones y excepciones o defensas oportunamente aducidas a fin de que exista la identidad jurídica entre lo pedido y lo resueltoº (ibídem).*

8.1.2 Sobre la causal alega la casacionista, que el Tribunal se extiende en la concesión de lo demandado por cuanto, el actor jamás fundamentó su pretensión en la caducidad de la facultad de la

Contraloría General del Estado, en base a los artículos 71 y 72 de la LOCGE, lo que ocasionó que la entidad demandada no ejerza su derecho a la defensa, por cuanto no tuvo la oportunidad de plantear excepciones en contra de los artículos mencionados, dejándola en indefensión. Menciona que el Tribunal estaba en la obligación de revisar la demanda, su contestación, el objeto de la controversia y resolver únicamente en base a lo que solicitó el actor en el libelo inicial de la demanda y que a su vez la entidad demandada tenga la oportunidad de presentar sus excepciones.

8.1.3 El litigio judicial no es otra cosa que la controversia suscitada entre actor y demandado, sometida la decisión de un juez; consecuentemente, la Litis está presente, cuando ha sido trabajada entre los argumentos y pretensiones del accionante, con los argumentos y excepciones del demandado destinadas a desvirtuar las pretensiones del actor; las cuales han merecido un pronunciamiento de fondo que dirime el derecho de las partes. Por manera que, la causal imprime la necesidad de que el recurrente explique, en su sustentación, cuáles fueron las pretensiones del actor y las excepciones del demandado, determinando en qué consiste la decisión judicial, dispuesta por el Juzgador; exteriorizando con razonamiento lógico la existencia del vicio que afecta el valor legal de la resolución reprochada.

Es pertinente establecer que el artículo 72 de la LOCGE establece la obligación de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativos de declarar la caducidad de la competencia de la Contraloría General del Estado; obviamente, cuando el pronunciamiento de esa entidad haya sido expedido de manera extemporánea. Norma a la que debe añadirse la obligación de esos órganos jurisdiccionales judiciales, de hacer el control de legalidad y la tutela de los derechos ciudadanos, consagrada como una competencia superior en el artículo 300 del COGEP, la cual puede y debe ser ejercida en todos los casos en los que el juzgador determine la existencia de la vulneración de los derechos de las personas detectados en las decisiones o en los procedimientos administrativos.

Para Juan Carlos Galindo Vácha, al referirse a la caducidad dice: ª¼ *será el marco cronológico o temporal, fijado entre un inicio y un fin, dentro del cual la autoridad administrativa debe ejecutar los actos o ejercer sus competencias. De aquí se deduce la necesaria predeterminación de una competencia por razón del tiempo. Es decir que se le podrá asignar una tarea o una facultad a determinada autoridad para ser cumplida en forma instantánea o sucesiva, bien en forma ocasional o permanente. Ahora bien, la competencia temporal podrá o estar o no fijada en el ordenamiento jurídico. En el primer caso será fácil establecer el vicio del acto administrativo cuando la autoridad actúa, en forma expresa, excediendo aquella¼ En este orden de cosas, para juzgar la legalidad o ilegalidad de un acto administrativo, desde el punto de vista de la competencia, debe examinarse si fue dictado dentro de las facultades otorgadas (competencia material), en un determinado territorio (competencia territorial) y en un marco de tiempo adecuado (competencia temporal). Si falla uno de*

estos aspectos, podrá hablarse, entonces, de incompetencia material, territorial o temporal, como causales de anulación del acto administrativo, cuando éste hubiere sido expedido por la autoridad en abierta contravención de esos estrictos límites de acción" ("Derecho Procesal Administrativo". Bogotá.- Págs. 200-202).

La competencia que la Ley fija a los órganos públicos, que debe ser cumplida por las personas físicas titulares de aquellos [esto es, quienes poseen título público habilitante para el ejercicio de la específica función], es abstracta, en la medida que consta en la norma; pero es concreta cuando por el movimiento de la Administración debe ser cumplida a un caso específico; de allí precisamente que el ordenamiento jurídico determine la oportunidad para su ejercicio, fijando los tiempos ±plazo o término- para que se ejerza esa competencia. Lo óptimo entonces es que, quien ejerce esa autoridad, tramite los procedimientos administrativos y tome las pertinentes decisiones dentro de los tiempos fijados por la Ley. Por manera que, cuando ha vencido esa temporalidad sin que la autoridad ejerza su competencia en el caso concreto, esta se extingue, impidiendo que la competencia pueda ser ejercida, por haberse producido la preclusión, que es una garantía del principio de seguridad jurídica. De modo que, si la autoridad ejerce extemporáneamente esa competencia, se produce una desviación del poder, ya que lo hace cuando la competencia relativa al caso se había extinguido.

La existencia de una competencia pública, que es la habilitación jurídica para actuar; más el establecimiento legal de un tiempo para generar esa actuación, sumada al vencimiento de ese tiempo y la falta de acción administrativa oportuna, genera la caducidad de esa competencia ratione temporis; hecho que debe, obligatoriamente ser reconocido por la propia administración, por medio de la expedición de un pronunciamiento que determine la imposibilidad de decidir el caso y su archivo. No obstante, si la competencia se ejerce habiendo sobrepasado ese tiempo, se lo ha realizado fuera de la oportunidad legal, cuando se había producido la caducidad, esto es, se actúa sin competencia en razón del tiempo (rationes temporis), generando un acto nulo de pleno derecho.

Es en ese contexto que se entiende claramente que, en la sentencia recurrida, el Tribunal de instancia, al determinar que operó la caducidad acorde al artículo 71 de la LOCGE, tenía la obligación jurídica de declarar la nulidad del acto administrativo impugnado, al haber sido expedido cuando la autoridad pública había perdido competencia en razón del tiempo; siendo por tanto, falaz el argumento de la casacionista, respecto de esta causal, conociendo o debiendo conocer, los textos de los artículos 300 del COGEP y más puntualmente del 72 de la LOCGE y que, la caducidad, es un hecho que afecta al interés público y debe ser declarado de oficio o a petición de parte, por la Administración o por los jueces.

8.2 SOBRE LA CAUSAL SEGUNDA DEL ARTÍCULO 268 DEL COGEP, RELATIVO AL

INCUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE MOTIVACIÓN:

8.2.1. Respecto de la causal segunda del artículo 268 del COGEP, la recurrente denuncia falta de motivación de la sentencia impugnada, alegando que la misma no cumple con el requisito establecido en el art. 76, numeral 7, literal l) de la Constitución de la República, al no cumplir con los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad. Indica que el fallo carece de lógica porque el actor basó su pretensión en la falta de motivación y el Tribunal se fundamenta en la caducidad del 71 y 72 de la LOCGE. En cuanto a la razonabilidad indica que el fallo no se ha sustentado en una debida interpretación y aplicación de normas jurídicas que han sido determinadas como objeto de esta controversia. Arguye que no es razonable porque el actor solicita en su pretensión la nulidad de la resolución por falta de motivación, y el Tribunal fundamenta su decisión en la caducidad del ejercicio de la facultad determinadora, realizando un análisis extensivo, que alega la casacionista no ha sido solicitado por el actor en su pretensión. Además, señala que no es comprensible pues en la motivación hace referencia a la caducidad, y termina indicando en la sentencia que se fundamente en la falta de motivación de la Contraloría para emitir su resolución.

8.2.2. El caso dos del artículo 268 del COGEP invocado, establece como causal de casación:

> *ª Cuando la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles así como, cuando no cumplan el requisito de motivación.¼ º* .

La motivación es una obligación que tiene todo órgano público, y los órganos judiciales dentro de ellos, a fin de que sus decisiones contengan las explicaciones necesarias que permitan a las partes, principalmente, comprender el alcance de la resolución adoptada por el juzgador.

La motivación no es el elemento de forma; al contrario, es un requisito esencial para el valor mismo de la decisión pública, pues permite proscribir la arbitrariedad judicial, obligando a quien juzga a sustentar las razones por las cuales se decanta de tal manera, para dirimir la controversia puesta a su conocimiento y decisión. Adicionalmente, la adecuada motivación, permite a quien va dirigida la decisión, conocer el por qué sus derechos o intereses han sido negados, desconocidos o no reconocidos; lo cual le habilita el ejercicio de otros derechos, como es el de impugnar las resoluciones contradiciendo los argumentos en los que se sustenta el fallo.

Desde luego que, atendiendo la disposición del artículo 76.7.l) de la CRE, es indispensable que la motivación permita la adecuada subsunción entre la verdad material obtenida de las pruebas aportadas al juicio, con las normas jurídicas pertinentes, llamadas a dar solución a la

controversia respectiva; de cuyo análisis debe surgir la conclusión final contenida en la decisión sobre el caso.

8.2.3 La Corte Constitucional (Sentencia No. 1507-15-EP/21), ha dejado establecido que la ª *garantía de la motivación no se refiere a la corrección del razonamiento judicial, sino, exclusivamente, a explicitar de forma suficiente los fundamentos de la decisión adoptadaº* .

El requisito de motivación, estructura un mecanismo de proscripción de la arbitrariedad, y la exigencia de la explicación que las autoridades públicas deben dar por qué de sus decisiones, determina la posibilidad de que las personas a las que se dirige la resolución, en caso de que quieran ejercer su derecho de contradicción o de impugnación, conozcan de antemano los razonamientos públicos, a fin de que el ejercicio y defensa de sus derechos pueda ser expedito y sustentado.

En ese contexto, la motivación debe ser suficiente para explicar cuáles son los hechos que procesalmente han sido probados; así como las razones por las cuales las normas o principios jurídicos aplicados, en el caso, por el juzgador, son pertinentes para dirimir la controversia que enfrenta a las partes del proceso judicial.

8.2.4 Toda vez que, en el análisis que se realizó previamente de la causal tercera del artículo 268 del COGEP, se concluyó que el Tribunal de instancia declaró correctamente la caducidad de la facultad de control de la CGE, en aplicación del artículo 72 de la LOCGE y del 300 del COGEP, al verificarse que la entidad excedió el tiempo determinado en el art. 71 de la LOCGE, no cabe el argumento de falta de motivación planteado, que tiene como sustento la aplicación de los mismos artículos a los mismos hechos resultantes de las pruebas procesales; de modo que, al no proceder, tampoco se habilita el análisis de su efecto.

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,** se **rechaza** el recurso de casación interpuesto por la Contraloría General del Estado, consecuentemente, **NO CASA** la sentencia expedida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja, el 18 de abril del 2019, las 08h40.- Actúe la Dra. Ivonne Marlene Guamaní León en calidad de Secretaria Relatora, según acción de personal No. 1040-DNTH-2021-OQ.- **Notifíquese, publíquese y devuélvase.-**

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

JUEZ NACIONAL (PONENTE)

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

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

JUEZ NACIONAL

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO

JUEZ NACIONAL

FUNCIÓN JUDICIAL

171127611-DFE

Juicio No. 01802-2014-0064 RESOLUCION N° 204-2022

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, lunes 7 de marzo del 2022, las 16h25. **VISTOS:** El tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz, Patricio Secaira Durango y Fabián Racines Garrido, dicta la siguiente sentencia dentro de la causa Nº. **01802-2014-0064**:

I. Conformación y competencia de la Sala

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

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

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

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

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

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 PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO C=EC L=QUITO CI 0200419075

1.3. En este caso, el sorteo electrónico de 3 de septiembre de 2021 radicó la competencia para resolver el presente recurso de casación en el tribunal conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz (ponente), Patricio Secaira Durango y Fabián Racines Garrido.

II. Antecedentes

2.1. El 28 de febrero de 2014, Carla Paulina Fernández Morocho presentó un recurso subjetivo contra la Contraloría General del Estado y la Procuraduría General del Estado para que se declare la nulidad de la Resolución No. 170 de 29 de octubre de 2013, en la que se confirmó la orden de reintegro dictada en su contra por USD 19 427.83.

2.2. Mediante sentencia de 7 de junio de 2018, las 8h18, la Sala Única del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca (ª TDCAº) declaró sin lugar la demanda. Inconforme con lo resuelto, Carla Paulina Fernández Morocho interpuso recurso de casación el 28 de junio de 2018.

2.3. El 15 de julio de 2021, las 10h45, el conjuez nacional Javier Cordero López admitió la casación exclusivamente por la primera causal del artículo 3 de la Ley de Casación en virtud de la falta de aplicación de los artículos 26, 53.2 y 56 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (ª LOCGEº) y los artículos 8 y 28 del COFJ. En la misma providencia, dispuso que se corra traslado a las partes por el término de cinco días, de conformidad con el artículo 13 de la Ley de Casación.

2.4. Atendiendo el traslado, la Contraloría General del Estado presentó un escrito el 21 de julio de 2021 para oponerse al recurso. Posterior a ello, ninguna de las partes solicitó que se convoque a audiencia de estrados bajo el artículo 14 de la Ley de Casación; y, la causa fue sorteada electrónicamente al presente tribunal el 3 de septiembre de 2021.

III. Validez procesal

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

IV. Análisis del recurso

4.1. La causal de casación establecida en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley de Casación contiene la llamada *violación directa* de la ley sustantiva o de la doctrina legal. En esta, no cabe consideración respecto de los hechos. Se parte de la base que la apreciación del tribunal *ad quem* es correcta sobre el valor de los medios de prueba incorporados al proceso [Santiago Andrade Ubidia, *La casación civil en el Ecuador*, 1ra Edición, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Andrade & Asociados, 2005, p.182].

4.2. Por lo cual, a base de los hechos considerados como ciertos en la sentencia, corresponde al tribunal de casación examinar la falta de aplicación, aplicación indebida o errónea interpretación de los artículos citados por el recurrente [Corte Suprema de Justicia, Resolución No. 192, 24 de marzo de 1999, R. O. 211 de 14 de junio de 1999].

4.3. En concreto, esta causal se configura en tres supuestos:

1) *Falta de aplicación:* Cuando el juzgador dejar de aplicar el caso controvertido normas sustanciales que ha debido aplicar, y que de haberlo hecho, habrían determinado que la decisión en la sentencia sea distinta a la acogida.

2) *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.

3) *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

4.4. En el presente caso, la recurrente alega que la sentencia del TDCA incurrió en la falta de aplicación de tres normas sustantivas, contenidas en los artículos 26, 53.2 y 56 LOCGE, al no haber declarado la caducidad del procedimiento administrativo sancionador seguido por la Contraloría, ya

que esta actuó fuera de los límites temporales fijados en dichas normas. Estima que si el TDCA hubiese observado esas disposiciones, habría declarado ±de oficioÐ la caducidad del procedimiento y, por ende, la nulidad de la Resolución No. 170 de 29 de octubre de 2013.

4.5. Adicionalmente, señaló que el TDCA cometió el yerro de falta de aplicación de los artículos 8 y 28 del COFJ porque *ª el haber aplicado las normas en referencia, esto es el respeto a lo juzgado y observar la independencia judicial hubiera implicado que la resolución administrativa de la Contraloría General del Estado no contradiga una sentenciaº* .

4.6. Por otro lado, la Contraloría se opuso al recurso de casación con los siguientes argumentos: (i) la recurrente no alegó la caducidad por los artículos 26, 53.2 y 56 LOCGE en su demanda; (ii) el plazo del artículo 26 *íbidem* no es fatal porque en la redacción de la disposición se establece que la aprobación del informe*, ª por regla generalº* , no excederá de un año; (iii) la aplicación del artículo 53.2 de la LOCGE excluye la del 56, y viceversa, porque se refieren a supuestos distintos de responsabilidad: la primera norma guarda relación con órdenes de reitegro y la segunda, a la determinación posterior a la predeterminación de responsabilidad; (iv) la inobservancia de los términos previstos en los artículos 53.2 y 56 no genera caducidad, sino denegación tácita; y, (v) el TDCA resolvió la controversia de forma motivada y en estricto apego a la seguridad jurídica, por consiguiente, no cabe la falta de aplicación de los artículos 8 y 28 del COFJ.

4.7. Bajo este contexto, se analizará la supuesta falta de aplicación de las normas invocadas por la recurrente.

a. Análisis de la supuesta falta de aplicación de los artículos 8 y 28 del COFJ

4.8. En fase de sustanciación, el recurso de casación sólo puede prosperar cuando el recurrente ha indicado todas las normas que integran la proposición jurídica completa [Prieto Zenón, Casación Civil, Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1983, p. 71].

4.9. La proposición jurídica completa está estructurada por dos partes: una hipótesis y una consecuencia jurídica. En ocasiones, ambos componentes se encuentran en una misma disposición. En otras, no. En este último escenario, el recurrente debe completar la proposición jurídica a través de la invocación de las disposiciones que contengan la parte estructural que falta [Santiago Andrade, La casación civil en el Ecuador, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2005, p. 199].

4.10. Si el recurrente falla en completar la proposición jurídica, los jueces casacionales están impedidos de revisar oficiosamente el fallo, aniquilándolo por la violación de normas que no fueron invocadas expresamente en el recurso, aunque completarían la proposición jurídica [Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Civil y Mercantil, Resolución 384 de 26 de septiembre del 2000, juicio No. 107-

99. R.O. 205 de 16 de noviembre del 2000].

4.11. En relación a los artículos 8 y 28 del COFJ, este tribunal observa que no se configura una proposición jurídica completa que ofrezca elementos suficientes para que prospere la causal primera de casación.

4.12. Los artículos 8 y 28 del COFJ establecen los principios de independencia judicial y la obligatoriedad de administrar justicia, respectivamente. Ninguna de estas disposiciones contiene una consecuencia jurídica expresa, pues reconocen principios y estos, por su esencia, carecen de determinaciones en el ámbito de lo fáctica y jurídicamente posible. A diferencia de las reglas, este tipo de normas ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible. Entonces, no sancionan su inobservancia con una consecuencia jurídica concreta, pues eso depende del grado de cumplimiento que observe el operador de justicia [Robert Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales: Madrid, 1993, p. 86 y ss].

4.13. Debido a ello, los artículos 8 y 28 del COFJ no componen una proposición jurídica completa que permita a los jueces casacionales verificar el yerro acusado por el recurrente.

b. Análisis de la supuesta falta de aplicación del artículo 56 de la LOCGE

4.14. El artículo 56 de la LOCGE establece de manera expresa que la resolución respecto a la determinación de responsabilidad civil culposa se expedirá dentro del plazo de ciento ochenta días, cuyo cómputo tiene como punto de partida la notificación de la predeterminación a los responsables directos o solidarios, de ser el caso. Es decir, la disposición en cuestión sólo es aplicable cuando el perjuicio ecónomico al Estado ha sido establecido por la Contraloría mediante una predeterminación o glosa de responsabilidad civil culposa, de conformidad con el numeral 1 del artículo 53 de la LOCGE.

4.15. En este caso, la Contraloría estableció el perjuicio contra la recurrente a través de una orden de reintegro, en función del numeral 2 del artículo 53 de la LOCGE; y no, mediante una glosa según el numeral 1 de dicho artículo. Esto es un hecho establecido por el TDCA en el considerando octavo la sentencia recurrida (foja 881) y, además, es una afirmación de la propia casacionista en su recurso: *ª (¼) se emitió la Resolución No. 0170 de 29 de octubre de 2013, que confirma la* ***orden de reintegro*** *(¼)º* (foja 944).

4.16. Dado que el caso no versaba sobre glosas, sino sobre una orden de reintegro, no resultaba aplicable el artículo 56 de la LOCGE. Por ende, el TDCA no cometió yerro alguno al dejar de aplicar dicha disposición. Consecuentemente, no se configura la causal primera de casación por este motivo.

c. Análisis de la supuesta falta de aplicación del artículo 53.2 de la LOCGE

4.17. El numeral 2 del artículo 53 de la LOGCE dispone lo siguiente en su parte pertinente:

> **Art. 53.-** La responsabilidad civil culposa se determinará en forma privativa por la Contraloría General del Estado, cuando por los resultados de la auditoría gubernamental, se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de la acción u omisión culposa de los servidores públicos, o de las personas naturales o jurídicas de derecho privado.
>
> Los perjuicios económicos causados en la administración de bienes, asignaciones, subvenciones, participaciones ocasionales de recursos públicos, concedidas por el Estado o sus instituciones, a las personas naturales o jurídicas de derecho privado, estarán sujetos a las disposiciones de la Sección 1 de este Capítulo y al procedimiento previsto en esta Sección.
>
> Cuando del examen aparezca la responsabilidad civil culposa de un tercero, se establecerá la respectiva responsabilidad. Se entenderá por tercero, la persona natural o jurídica privadas, que, por su acción u omisión, ocasionares perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de su vinculación con los actos administrativos de los servidores públicos.
>
> Dicho perjuicio se establecerá de la siguiente forma: (¼) 2. Mediante órdenes de reintegro, en el caso de pago indebido. Se tendrá por pago indebido cualquier desembolso que se realizare sin fundamento legal o contractual o sin que el beneficiario hubiere entregado el bien, realizado la obra, o prestado el servicio, o la hubiere cumplido sólo parcialmente. En estos casos, la orden de reintegro será expedida por la Contraloría General del Estado y notificada a los sujetos de responsabilidad, concediéndole el plazo improrrogable de noventa días para que efectúen el reintegro. Sin perjuicio de lo expresado, en el transcurso de dicho plazo, los sujetos de la responsabilidad podrán solicitar a la Contraloría General del Estado la reconsideración de la orden de reintegro, para lo cual deberán expresar por escrito los fundamentos de hecho y de derecho y, de ser el caso, adjuntarán las pruebas que correspondan. **La Contraloría General del Estado se pronunciará en el plazo de treinta de días contados a partir de la recepción de la petición y su resolución será definitiva**, pero podrá impugnarse en la vía contencioso administrativa.
>
> Ejecutoriada la resolución administrativa o el fallo judicial, según el caso, si no se efectuare el reintegro, la Contraloría General del Estado dispondrá la emisión del título de crédito al organismo competente o lo hará por sí misma según lo dispuesto en

el artículo 57 de esta Ley. (énfasis añadido)

4.18. Al respecto, esta Sala ya ha precisado que el plazo del artículo 53.2 es obligatorio y no perentorio. Es decir, no produce la caducidad, conforme alegó la casacionista. Ahora bien, el transcurso de tal plazo tampoco provoca la denegación tácita, conforme alegó Contraloría [Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 22 de octubre de 2021, juicio No. 01803-2019-00412, párr. 4.11-4.12].

4.19. El artículo 53.2 de la LOGCE está exclusivamente dirigido a regular las resoluciones expresas de las solicitudes de reconsideración: el plazo en que deben ser expedidas, su carácter definitivo, la susceptibilidad de impugnación en la vía contencioso administrativa y los presupuestos para ejecutar la orden de reintegro de manera forzosa. No está orientada a normar lo opuesto, que es la presunción de denegación tácita producida a causa de la falta de respuesta expresa de la Administración, pues este supuesto está regulado en el segundo inciso del artículo 71 de la LOGCE [Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 22 de octubre de 2021, juicio No. 01803-2019-00412, párr. 4.13].

4.20. En todo caso, la inobservancia del lapso temporal del artículo 53.2 de la LOGCE no genera el efecto que la casacionista pretendía, esto es, la caducidad. Por lo cual, el yerro que invoca carece de trascendencia. En esta línea, es preciso recordar que la causal primera de casación sólo puede prosperar si el vicio de violación directa tiene la trascendencia necesaria para influir en la decisión de la causa. Así, Humberto Murcia Ballén señala que *ª para fines de casación, el error de derecho debe ser protuberante, como doctrinariamente se exige ©ostensiblemente para el sentido común© o como también señala la doctrina, es error trascendente: ©uando repercute e incide en la decisión, a tal punto que sin él el juez habría fallado en sentido contrario©* [Humberto Murcia Ballén, Recurso de Casación Civil (Bogotá: El Foro de la Justicia, 1983), p. 364].

4.21. Eso no sucede en este caso porque, aún si el TDCA hubiese aplicado el artículo 53.2 de la LOCGE, no habría llegado a la conclusión que asevera la casacionista. En otras palabras, no habría declarado la caducidad de la faculad de la Contraloría para resolver la reconsideración de la orden de reintegro y tampoco, del procedimiento administrativo sancionador.

4.22. Por lo expuesto, este tribunal concluye que el TDCA no incurrió en el vicio de falta de aplicación del artículo 53.2 de la LOCGE. En consecuencia, no procede la causal primera de casación en este punto.

d. Análisis de la supuesta falta de aplicación del artículo 26 de la LOCGE

4.23. El artículo 26 de la LOCGE, vigente a época de los hechos, disponía:

> **Art. 26.-** Informes de auditoría y su aprobación.- 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 Estado examinadas.

4.24. De la revisión de la sentencia recurrida, se observa que el TDCA no aplicó el artículo 26 de la LOCGE para resolver el caso. Según la Contraloría, la falta de aplicación de dicha disposición está justificada en que la recurrente no alegó la caducidad al momento de presentar la demanda. No obstante, tal alegación debe ser desestimada, ya que el artículo 72 de la LOCGE determina que la caducidad -como acción u excepción- debe ser declarada en todos los casos en que se verifique, de oficio o a petición de parte.

4.25. De ahí, el segundo motivo por el cual la Contraloría se opone a la aplicación del artículo 26 de la LOCGE es que, a su criterio, este no prevé un término fatal, por lo cual, el TDCA no podía declarar la caducidad del procedimiento con base a dicha norma. Se sustenta en que la redacción del artículo señala que, *"por regla general"*, la aprobación del informe debe hacerse dentro del año desde la orden de trabajo. Es decir, considera que el plazo puede extenderse.

4.26. Sin embargo, ese argumento de la Contraloría también debe ser desestimado. En la resolución No. 10-2021, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia reconoció como precedente jurisprudencial obligatorio que el transcurso del tiempo establecido en el artículo 26 de la LOCGE produce la caducidad del procedimiento administrativo sancionador.

4.27. Tras haber desestimado los argumentos de oposición de la Contraloría, corresponde analizar si el empleo del artículo 26 de la LOCGE hubiese alterado la decisión del TDCA, de manera que su falta de aplicación resulte trascendente para configurar la causal primera de casación.

4.28. En el presente caso, la orden de trabajo fue emitida el 27 de mayo de 2010; y, el 19 de septiembre de 2011, se aprobó el informe de auditoría (fojas 463-464). Es decir, trascurrió

más de un año entre la orden de trabajo y la aprobación de dicho informe. Si el TDCA hubiese aplicado el artículo 26 de la LOCGE para evaluar el procedimiento administrativo sancionador, habría notado esta premisa fáctica y hubiese declarado la caducidad del procedimiento. Esto, a su vez, habría acarreado la nulidad de la resolución impugnada por la consecuente incompetencia en razón del tiempo de la Contraloría. No obstante, la falta de aplicación del artículo 26 de la LOCGE hizo que el TDCA concluya que la Resolución No. 170 de 29 de octubre de 2013 *ª por autoridad competente, en uso de su (sic) facultades y respetando el procedimiento pertinenteº* .

4.29. De lo expuesto, se verifica que la falta de aplicación del artículo 26 de la LOCGE constituye un yerro trascendente y por tanto, se configura la causal primera de casación. En consecuencia, procede casar la sentencia recurrida y dictar una decisión de mérito, de conformidad con el artículo 16 de la Ley de Casación.

V. Sentencia de mérito

5.1. Por regla general, la competencia de los jueces casacionales se limita a revisar la corrección jurídica en el ámbito de la legalidad sin que puedan valorar las pruebas por corresponder a la facultad privativa de las instancias previas [Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 003-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019].

5.2. Sin embargo, la Corte Constitucional ha determinado lo siguiente en relación a la facultad establecida en el artículo 16 de la Ley de Casación:

> (¼) cuando la Corte Nacional emite una sentencia de mérito corresponde a la misma Sala Especializada de Casación dictar una sentencia sustitutiva enmendando el error de la judicatura inferior, y de ser necesario, valorar correctamente la prueba que obra de autos.
>
> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 525-14-EP/20, 8 de enero de 2020, párr. 42; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 550-14-EP/20, 27 de febrero de 2020, párr. 27.

5.3. En vista que se ha verificado la configuración de una de las causales de casación y que, por tanto, se debe dictar una sentencia sustitutiva, este tribunal abarcará el análisis de los méritos del caso.

5.4. La competencia revisora de la legalidad atribuida a la jurisdicción contencioso administrativa

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

5.5. Bajo esa lógica, la jurisdicción contencioso administrativa puede declarar la caducidad de las facultades sancionadoras de la autoridad, así como la caducidad del procedimiento administrativo sancionador, aunque estas cuestiones no hayan sido expresamente alegadas como acción u omisión. Así lo dispone expresamente el artículo 72 de la LOCGE.

5.6. En este caso, la actora impugna la Resolución No. 170 de 29 de octubre de 2013, en la que se confirmó la orden de reintegro dictada en su contra por USD 19 427.83. Entonces, la primera cuestión susceptible de ser revisada dentro del control de legalidad de dicho acto es si se produjo o no la caducidad. Para el efecto, se revisará si la Contraloría, dentro del procedimiento administrativo sancionador, cumplió el límite temporal establecido en el artículo 26 de la LOCGE.

5.7. La disposición en cuestión, aplicada por el TDCA, determinaba lo siguiente: (i) el procedimiento de auditoría inicia con la orden de trabajo; (ii) tiene que discurrir el plazo de un año desde el inicio del procedimiento hasta la aprobación del informe por la máxima autoridad; y, (iii) el lapso incluye tanto la elaboración del informe por parte del director de la unidad administrativa, como la aprobación de la máxima autoridad.

5.8. En el presente caso, la orden de trabajo fue emitida el 27 de mayo de 2010; y, el 19 de septiembre de 2011, se aprobó el informe de auditoría (fojas 463-464). Es decir, discurrió más de un año entre la orden de trabajo y la aprobación de dicho informe. Por lo cual, la Contraloría no cumplió con el límite temporal establecido en el artículo 26 de la LOCGE.

5.9. El plazo previsto en el artículo 26 de la LOCGE es perentorio, además de obligatorio. La obligatoriedad de un plazo alude al deber que tiene la Administración de siempre cumplir los plazos del procedimiento e *ª implica la consiguiente facultad para exigir su cumplimiento en sede administrativa o judicialº* . Esta no debe confundirse con la *ª perentoriedad, la cual supone la caducidad o decaimiento del derecho que ha dejado de utilizarse ni tampoco con*

*la llamada improrrogabilidad que se refiere a la posibilidad de extender o ampliar los plazos fijados*º [Juan Carlos Cassagne, ªLos plazos en el procedimiento administrativoº, ED 83-897, p. 898-899].

5.10. Los plazos dentro de todo procedimiento administrativo revisten de obligatoriedad. Sin embargo, esto no se traduce per sé en un carácter perentorio del plazo y, a su vez, la perentoriedad no excluye su prorrogabilidad. Excepto en los procedimientos seguidos en el marco del derecho administrativo sancionador, donde los plazos no son sólo obligatorios, sino que su perentoriedad se impone como una garantía mínima a favor del administrado.

5.11. En esta línea, Oscar Alejos Guzmán ha señalado: *ª(¼) ningún procedimiento sancionador ±por más especial que sea± puede exceptuarse de la regla de caducidad, al ser esta una garantía puesta a favor del administrado imputado*º [Oscar Alejos Guzmán, ªLa caducidad del procedimiento sancionador en el Perúº, Revista Derecho & Sociedad, N° 54 (I), Junio 2020, p. 426]. Esto tiene fundamento, principalmente, en tres razones jurídicas.

5.12. Primero, los procedimientos sancionadores deben encauzarse dentro de un plazo razonable, como una garantía del debido proceso del administrado, de lo contrario, se extenderían por demasiado tiempo, cargando al ciudadano imputado con ese pesar por meses e incluso años.

5.13. Segundo, la caducidad de procedimiento se fundamenta en la seguridad jurídica, consagrada como un derecho de rango constitucional en el artículo 82 de la Constitución. El administrado debe saber el tiempo al que estará sometido a un procedimiento sancionador. Ello le permitirá prever, por ejemplo, cuánto gastará en asesoría por dicho procedimiento, cuándo podría quedar sujeto al pago de una multa, cuándo podría quedar sujeto al cumplimiento de una medida correctiva, entre otros. Es función del Derecho garantizar esa previsibilidad [Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 5-19-CN/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 21; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1-21-OP, 17 de marzo de 2021, párr. 44; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 798-16-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 34; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párrs. 20 y 21; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 337-

11-EP/19, 28 de octubre de 2019, párr. 26].

5.14. Entonces, el carácter perentorio de los plazos previstos en los procedimientos sancionadores tiene su fundamento *ª en presupuestos objetivos de salvaguardar el principio de seguridad jurídica y poner fin la situación de pendencia e incertidumbre jurídica que la prolongada duración de un procedimiento entrañaº* [Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Manual de Derecho Administrativo Sancionador, Tomo I, 3ra edición, Navarra: Editorial Aranzadi/Ministerio de Justicia/Thomson Reuters Aranzadi, 2013, p. 477]. En este mismo sentido, Manuel Gómez Tomillo e Íñigo Sanz Rubiales señalan:

5.15. No parecen de recibo las interpretaciones jurisprudenciales que declaran no caducables los expedientes sancionadores en determinados ámbitos. No sólo por la posible implicación del principio constitucional de seguridad jurídica sino ± sobre todo ± porque es una garantía prevista en la Ley básica, cuya aplicación no pueden eludir las administraciones en los procedimientos iniciados de oficio y restrictivos de derechos (y especialmente en los sancionadores) [Manuel Gómez Tomillo y Íñigo Sanz Rubiales, Derecho administrativo sancionador. Parte General, Cizur Menor: Aranzadi, 2017, 750].

5.16. Por consiguiente, la protección del derecho a la seguridad jurídica en un procedimiento administrativo sancionador incluye, entre otras garantías, una prohibición de incertidumbre sobre el lapso de terminación de un expediente que puede resultar en actos de gravamen en contra del administrado. De manera tal que esa protección se materializa a través de plazos o términos perentorios que ocasionan la finalización anormal del procedimiento por caducidad, en caso de que los parámetros temporales no sean respetados por la autoridad administrativa [Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Nacional de Justicia, sentencia de 28 de julio de 2021, caso No. 17811-2018-01730, párr. 5.11].

5.17. Finalmente, la caducidad del procedimiento tiene sustento en el principio de eficacia que rige a la Administración Pública (artículo 227 de la Constitución). Al establecer un lapso máximo y perentorio en que la administración debe actuar, se garantiza que lo haga de manera eficaz y eficiente, con miras a resultados concretos y evitando incurrir en costos innecesarios. La idea detrás es que el procedimiento sancionador tiene que avanzar porque

ª (i) si de verdad existe infracción, esta debe ser reprimida y corregida cuanto antes; y, (ii) si no existe infracción, el ciudadano debe liberarse del procedimiento también tan rápido como sea posibleº [Oscar Alejos Guzmán, *op. cit.*, p. 415].

5.18. Precisado lo anterior, se puede concluir que el artículo 26 de la LOGCE determina un plazo perentorio que, transcurrido, ocasiona la caducidad del procedimiento como una garantía a favor del administrado que tutela sus derechos al debido proceso, la seguridad jurídica y, además, es compatible con el principio de eficacia de la Administración. Así, lo ha dicho esta Sala en reiteradas ocasiones [Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Nacional de Justicia, sentencia de 6 de abril de 2021, caso No. 17811-2018-00803, párr. 4.9; Sala de lo Contencioso Administrativo, Corte Nacional de Justicia, sentencia de 17 de agosto de 2021, caso No. 17811-2013-3554, párrs. 4.11-4.12] al punto que constituye jurisprudencia vinculante, de conformidad con la resolución No. 10-2021 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia.

5.19. Según el artículo 3 de dicha resolución:

> 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 jurídica.

5.20. En razón de lo anterior, el incumplimiento de la Contraloría respecto al límite temporal establecido en el artículo 26 de la LOCGE tiene el efecto de caducidad, lo que a su vez genera la nulidad absoluta del acto impugnado, así como de todo el procedimiento administrativo sancionador, porque la Contraloría perdió su competencia en razón del tiempo. Dado que este motivo es suficiente para declarar la nulidad de la Resolución No. 170 de 29 de octubre de 2013 y del procedimiento administrativo sancionador, el caso no amerita realizar consideraciones adicionales.

VI. Decisión

6.1. 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, **acepta** el recurso de casación interpuesto por la Carla Paulina Fernández Morocho, y por lo tanto decide **casar** la sentencia dictada el 7 de junio de 2018, las 8h18, por la Sala Única del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca.

6.2. En relación a los méritos de la controversia, se declara con lugar la demanda Carla Paulina Fernández Morocho y, en consecuencia, se declara la nulidad de la Resolución No. 170 de 29 de octubre de 2013, en la que se confirmó la orden de reintegro dictada en su contra por USD 19 427.83 y de los demás actos del procedimiento administrativo sancionador instaurado en su contra.- **Notifíquese, publíquese y devuélvase.-**

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

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

171124773-DFE

Juicio No. 01803-2018-00010 RESOLUCION N° 205-2022

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, lunes 7 de marzo del 2022, las 16h16. **VISTOS:** El Tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz, Fabián Racines Garrido e Iván Larco Ortuño, dicta la siguiente sentencia dentro de la causa No. **01803-2018-00010**:

I. Conformación y competencia de la Sala

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

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

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

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

1.2. Tiene competencia para conocer y resolver los recursos de casación interpuestos dentro de las causas en materia administrativa, de conformidad con el artículo 185.1 del Código

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

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

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

Orgánico de la Función Judicial, en concordancia con los artículos 184.1 de la Constitución y 269 del Código Orgánico General de Procesos (ª COGEPº).

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

II. Antecedentes

2.1. El 2 de abril de 2019, Janeth Alexandra Serrano Cárdenas inició una acción subjetiva contra el Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado para que se declare la ilegalidad y nulidad de la resolución en la que fue sancionada con suspensión del cargo por cinco días sin goce de remuneración. Además, solicitó que se le restituyan los valores debitados de su remuneración y el levantamiento del registro de la sanción.

2.2. Mediante sentencia de 22 de noviembre de 2018, las 11h28, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil (ª TDCAº) declaró con lugar la demanda y la nulidad de la resolución impugnada. También dispuso que la entidad demandada pague a la actora los valores debitados por la sanción y su eliminación del registro en la Unidad de Talento Humano, en el término de treinta días.

2.3. Inconforme con lo resuelto, el Consejo de la Judicatura interpuso recurso de casación el 17 de diciembre de 2018. Este fue admitido en auto de 26 de octubre de 2020, las 11h40, por el conjuez nacional Miguel Ángel Bossano; contestado por la contraparte mediante escrito del 13 de noviembre de 2020; y, sorteado electrónicamente al presente Tribunal el 30 de junio de 2021.

2.4. El 17 de febrero de 2022 a las 9h00, se celebró la audiencia de fundamentación del recurso de manera telemática. En esta, los miembros del Tribunal decidieron por unanimidad rechazar la casación interpuesta por el Consejo de la Judicatura. En mérito de lo dispuesto en el artículo 93 del COGEP, se emite la resolución escrita motivada al tenor de las consideraciones que se expresan a continuación.

III. Validez procesal

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

IV. Análisis del recurso

a. Causal segunda: Inclumplimiento del requisito de motivación jurídica

4.1. El casacionista pretende que se case la sentencia recurrida bajo la causal establecida en el numeral 2 del artículo 268 del COGEP por el incumplimiento del requisito de motivación jurídica. Sustenta su recurso en los siguientes argumentos: (i) la sentencia no cumple el parámetro de razonabilidad porque el TDCA de Guayaquil no realiza un análisis de la infracción cometida por Janeth Serrano, quien dentro del juicio admitió la demora en el despacho de la causa; (ii) la sentencia carece de lógica porque la sanción de nulidad tiene causales específicas y, en la sentencia recurrida, no se detalló el la causal por la cual la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura era nula; y, (iii) la sentencia no es comprensible porque no es razonable, ni lógica.

4.2. Antes de entrar a analizar la procedencia de la causal, es necesario precisar la casacionista hizo sus alegaciones bajo el test tripartito que empleaba la anterior conformación de la Corte Constitucional para analizar la motivación jurídica. Ahora, la Corte Constitucional se ha alejado expresamente del test de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.

4.4. En la sentencia No. 1158-17-EP/21, la Corte Constitucional dejó claro que las deficiencias motivacionales susceptibles de ser revisadas únicamente son la inexistencia, la insuficiencia y la apariencia.[1]

4.5. Los nuevos estándares de la Corte Constitucional resultan aplicables para analizar la motivación de sentencias aunque estas hayan sido dictadas y recurridas antes del alejamiento jurisprudencial expreso. Aquello se desprende de la propia actuación de la Corte, quien aplicó tales parámetros de manera retroactiva y no prospectiva. Es decir, empleó el nuevo precedente para resolver el mismo caso en el que lo creó, aunque la decisión objeto de examen había sido dictada y recurrida con anterioridad.

1 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021.

4.6. Hay que tomar en cuenta que un nuevo precedente tiene efectos prospectivos cuando el operador de justicia decide aplicarlo sólo para casos futuros. Es decir, crea la regla para que surta efectos hacia adelante. Por ello, aunque los juzgadores no digan expresamente cuáles son los efectos temporales del nuevo precedente, su prospectividad se verifica cuando el caso concreto ±que sirvió para crear la regla Ð se resuelve con los estándares del precedente viejo y no con los nuevos. En síntesis, el *prospective overruling* se basa en una traslación del principio de irretroactividad de la ley a los precedentes.[2]

4.7. En la sentencia No. 1158-17-EP/21, no se dijo expresamente cuáles son los efectos temporales del nuevo precedente de motivación jurídica. Sin embargo, si el máximo organismo constitucional hubiese querido dotarlo de efectos prospectivos, habría decidido utilizar los nuevos estándares de motivación sólo para el futuro (análisis de providencias dictadas con posterioridad al cambio de precedente), sin emplearlos para resolver el caso concreto. No lo hizo así. Lo que demuestra que el nuevo precedente tiene efectos retroactivos, resultando aplicable inclusive para sentencias dictadas con anterioridad a este. Además, en la sentencia No. 2403-19-EP/22, la Corte Constitucional ya señaló que, por regla general, sus decisiones tienen efectos retroactivos.[3] Consecuentemente, corresponde que este Tribunal utilice los estándares de la sentencia No. 1158-17-EP/21 para analizar el caso que nos ocupa.

4.8. Bajo el nuevo estándar de la Corte Constitucional, la garantía de la motivación jurídica se satisface con el cumplimiento de los parámetros mínimos establecidos en el artículo 76.7, letra l), de la Constitución. En relación al primer argumento del casacionista, se observa que el objeto de decisión del TDCA de Guayaquil era determinar la legalidad o no de la resolución en la que se sancionó Janeth Alexandra Serrano Cárdenas. Para el efecto, el TDCA de Guayaquil efectuó un análisis de la motivación del acto, el procedimiento del sumario administrativo la caducidad para sancionar a Janeth Alexandra Serrano Cárdenas por la infracción establecida en el artículo 108.8 del COFJ. Tras haber determinado la falta de motivación del acto y la violación del derecho a la defensa, el TDCA de Guayaquil declaró la nulidad de la resolución objeto de análisis.

4.9. Con lo anterior, el TDCA de Guayaquil cumplió con pronunciarse sobre los motivos de impugnación consignados en la demanda y, una vez que se estableció que la resolución no superaba el control de legalidad, ya no ameritaba que el Tribunal *a quo* entre a analizar si Janeth Alexandra Serrano Cárdenas cometió o no la infracción que le imputó el Consejo de la Judicatura para sancionarla. Consecuentemente, no se observa una *incongruencia frente al Derecho* que constituya una violación a la garantía a la motivación jurídica.

2 Eduardo Sodero, ª Sobre el cambio de los precedentesº, *Isonomía*, n.º 21 (2004): 240-241.

3 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2403-19-EP/22, 12 de enero de 2022.

4.10. En cuanto al segundo argumento del casacionista, este Tribunal observa que, contrario a lo alegado, el TDCA de Guayaquil claramente estableció la causal de nulidad de la resolución, esta es, la falta motivación del acto.

4.11. Finalmente, el casacionista fundamentó su tercer argumento en los dos primeros. Dado que ambos han sido desestimados, corresponde también rechazar este último. Por lo cual, este Tribunal concluye que no procede la causal de casación establecida en el numeral 2 del artículo 268 del COGEP por ninguno de los motivos expuestos en el recurso.

b. Causal quinta: Aplicación indebida y falta de aplicación de normas sustantivas

4.12. La causal de casación establecida en el numeral 5 del artículo 268 del COGEP contiene la llamada *violación directa* de la ley sustantiva o de la doctrina legal. En concreto, esta causal se configura en tres supuestos:

1) *Falta de aplicación:* Cuando el juzgador dejar de aplicar el caso controvertido normas sustanciales que ha debido aplicar, y que de haberlo hecho, habrían determinado que la decisión en la sentencia sea distinta a la acogida.

2) *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.

3) *Errónea interpretación:* Cuando el juzgador incurre en un yerro de hermenéutica al interpretar la norma, atribuyéndole un sentido y alcance que no tiene.[4]

4.13. En el presente caso, la entidad recurrente alega que la sentencia del TDCA de Guayaquil incurrió la *aplicación indebida* del primer inciso del artículo 76.7 de la Constitución y que, como consecuencia de este yerro, también se generó la *falta de aplicación* del artículo 264.4 del COFJ. Adicionalmente, invocó la *falta de aplicación* del artículo 108.8 del COFJ.

4.14. En relación al artículo 76.7 de la Constitución, este Tribunal observa que no se configura una proposición jurídica completa que ofrezca elementos suficientes para que prospere la causal quinta de

4 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.

casación. Para comprender en qué consiste la proposición jurídica completa, debemos atenernos, principalmente, a la estructura de las normas. Toda norma jurídica de derecho contiene dos partes: una hipótesis y una consecuencia jurídica. La falta de una de estas partes provoca que la norma se encuentre incompleta. Ante ello, el recurrente debe completarla a través de la invocación de otras normas. Así, obtiene una proposición jurídica completa.[5]

4.15. Entonces, cuando el recurrente fundamenta la casación, debe indicar todas las normas que integran la proposición jurídica completa.[6] Sin ello, su recurso no puede prosperar en fase de sustanciación. Esto se debe a que los jueces casacionales están impedidos de revisar oficiosamente el fallo, aniquilándolo por la violación de normas que no fueron invocadas expresamente en el recurso, aunque completarían la proposición jurídica.[7]

4.16. En este caso, el artículo 76.7 de la Constitución establece el derecho constitucional a la defensa. Esta disposición no contiene una hipótesis fáctica ni una consecuencia jurídica concreta y expresa, pues solo señala que las partes tienen derecho a la defensa dentro de los procesos en los que se decidan sobre sus derechos. Las normas que determinan derechosÐ por su esencia y estructuraÐ carecen de determinaciones en el ámbito de lo fáctica y jurídicamente posible. A diferencia de las reglas[8], este tipo de normas no sancionan su inobservancia con una consecuencia jurídica concreta, pues eso depende del grado de inherencia en el derecho que observe el operador de justicia en el caso concreto.

4.17. Debido a ello, el artículo 76.7 de la Constitución no compone una proposición jurídica completa que permita a los jueces casacionales verificar el yerro acusado por el recurrente.[9] En este sentido, tampoco procede el yerro de falta de aplicación del artículo 264.4 del COFJ, pues fue alegado como una consecuencia de la aplicación indebida del primer inciso del artículo 76.7 de la Constitución, respecto del cual no prospera la causal invocada por ausencia de una proposición jurídica completa.

4.18. En relación a los artículos 76.7 de la Constitución y 264 del COFJ, el Consejo de la Judicatura manifestó que este no violó el derecho a la defensa de la actora en el sumario administrativo porque, a pesar de que haber iniciado el procedimiento por una infracción gravísima sancionable con destitución, tenía facultad de cambiar la imputación por una infracción grave e imponerle la sanción

5 Santiago Andrade, La casación civil en el Ecuador, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2005, p. 199.

6 Prieto Zenón, Casación Civil, Bogotá: Ediciones Librería del Profesional, 1983, p. 71.

7 Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Civil y Mercantil, Resolución 384 de 26 de septiembre del 2000, juicio No. 107-99. R.O. 205 de 16 de noviembre del 2000.

8 Robert Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales: Madrid, 1993, p. 86 y ss.

9 Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 20 de septiembre de 2021, juicio 01803-2016-00469, párrs. 4.13-4.14.

de suspensión.

4.19. Si bien dicho argumento de la entidad recurrente ya ha sido desestimado porque el artículo 76.7 de la Constitución no configura una proposición jurídica completa, este Tribunal considera necesario recordar al Consejo de la Judicatura que el acto de inicio de sumario cumple una función informativa de la imputación que recae sobre el administrado. Por lo cual, la calificación jurídica de su conducta no puede alterarse en evidente desmedro del sumariado ±derecho a la defensaÐ y en beneficio irrestricto de la Administración. La imputación final solo podría modificarse en el desarrollo del procedimiento si se da ocasión de defender la acusación en forma plena desde el momento en que el administrado la conoce, a través de la notificación del cambio o modificación de la infracción imputada.[10] De otra manera, el administrado resultaría perjudicado por no poder alegar: (i) la falta de subsunción al desconocer la norma jurídica sobre la cual se le sancionará; (ii) interpretaciones favorables respecto la infracción, de acuerdo con el principio de legalidad, toda vez que no la ha conocido; y, tampoco (iii) la inconstitucionalidad de la aplicación de la norma sancionatoria. Bajo esta lógica, tampoco es procedente el fundamento del Consejo de la Judicatura sobre una infracción de los artículos 76.7 de la Constitución y 264 del COFJ.

4.20. Por último, el Consejo de la Judicatura invocó la falta de aplicación del artículo 108.8 del COFJ. Para que prospere este yerro del juzgador, debe ser trascendente. Es decir, no basta con que se configure un supuesto vicio de falta de aplicación normativa, sino que además este debe tener la trascendencia necesaria para influir en la decisión de la causa. En este sentido, cabe recordar que *ª para fines de casación, el error de derecho debe ser protuberante, como doctrinariamente se exige ©ostensiblemente para el sentido común© o como también señala la doctrina, es error trascendente: ©cuando repercute e incide en la decisión, a tal punto que sin él el juez habría fallado en sentido contrario©*.[11]

4.21. Eso no se cumple en este caso, pues el artículo 108.8 del COFJ regula la sanción de suspensión para la infracción grave de *ª no haber fundamentado debidamente sus actos administrativos, resoluciones o sentencias, según corresponda, o en general en la substanciación y resolución de las causas, haber violado los derechos y garantías constitucionales en la forma prevista en los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución de la Repúblicaº* ; y, en el presente caso, la declaratoria de nulidad del acto impugnado se basó en su falta de motivación. Es decir, para determinar dicha falta de motivación, resultaba intrascendente que el TDCA de Guayaquil entre a analizar si la actora cometió o no la infracción del artículo 108.8 del COFJ. En consecuencia, la aplicación del artículo 108.8 del COFJ no

10 Manuel Gómez Tomillo e Íñigo Sanz Rubiales, *Derecho Administrativo Sancionador* (Pamplona: Thomson Reuters, 2017), 839; Tribunal Constitucional español, STC 129/2006 de 24 abril (RTC 2006, 129), fj. 7.

11 Humberto Murcia Ballén, Recurso de Casación Civil (Bogotá: El Foro de la Justicia, 1983), p. 364.

habría modificado la decisión del juzgador y por tanto, no procede el yerro invocado por el Consejo de la Judicatura.

4.22. Por lo expuesto, este Tribunal concluye que no se configura la causal quinta del artículo 268 del COGEP.

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 el Consejo de la Judicatura, y por lo tanto decide **no casar** la sentencia dictada el 22 de noviembre de 2018, las 11h28, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil.- **Notifíquese, publíquese y devuélvase.-**

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

JUEZ NACIONAL (PONENTE)

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

JUEZ NACIONAL

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO

JUEZ NACIONAL

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

FUNCIÓN JUDICIAL

171123919-DFE

Juicio No. 11804-2018-00273 RESOLUCION N° 206-2022

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, lunes 7 de marzo del 2022, las 16h14. **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 y Patricia Secaira Durango, dicta la siguiente sentencia dentro de la causa No. **11804-2018-00273**:

I. Conformación y competencia de la Sala

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Antecedentes

2.1. El 7 de agosto de 2018, Willam Oswaldo Betancourt Castillo demandó al Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Calvas (ª el Municipioº) y la Procuraduría General del Estado ante la jurisdicción contencioso administrativa para que se declare la ilegalidad de la resolución de terminación unilateral del contrato de consultoría para la actualización del catastro urbano de la cabecera cantonal y área urbana de las parroquias rurales del cantón Calvas. Además, solicitó el pago de la planilla de avance de obra No. 3 más intereses, la devolución de los valores que corresponden a las garantías de fiel cumplimiento de contrato y buen uso del anticipo, así como una indemnización de daños y perjuicios por el tiempo de inhabilitación para contratar con el Estado.

2.2. Mediante sentencia de 15 de junio de 2020, las 11h45, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Loja (ª TDCA de Lojaº) aceptó parcialmente la demanda. Declaró la nulidad de la resolución de terminación unilateral del contrato, ordenó el pago de la planilla de avance de obra No. 3 más intereses y dispuso que un perito liquide los valores a cancelarse al actor. Negó lo demás por falta de prueba.

2.3. Inconforme con lo resuelto por el TDCA de Loja, el Municipio de Calvas interpuso recurso de casación el 24 de julio de 2020. Este fue admitido por las causales segunda y cuarta del artículo 268 del COGEP, en auto de 24 de noviembre de 2020, las 11h08, dictado por el Conjuez Nacional Javier Cordero; contestado el 20 de enero de 2021; y, sorteado electrónicamente a este Tribunal el 30 de junio de 2021.

2.4 En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 272 del COGEP, se celebró audiencia de fundamentación del recurso, de manera telemática, el 17 de febrero de 2022 a las 14h30; en la cual los miembros del Tribunal decidieron por unanimidad rechazar la casación interpuesta por el Municipio de Calvas. En mérito de lo dispuesto en el artículo 93 *ibídem*, se emite la resolución escrita motivada al tenor de las consideraciones que se expresan a continuación.

III. Validez procesal

3.1. No se observa la omisión de solemnidades sustanciales en la tramitación del presente recurso, ni violación alguna del derecho a la defensa de las partes. Tras haber verificado que este proceso se ha

tramitado con regularidad y que ninguna de las partes ha alegado vulneraciones de derechos procesales, se declara su validez.

IV. Análisis del recurso

1. Causal segunda: Decisiones contradictorias en la parte dispositiva de la sentencia

4.1. El Municipio de Calvas pretende que se case la sentencia del TDCA de Loja bajo la causal segunda del artículo 268 del COGEP porque ±a su criterioÐ existe una contradicción en relación a la valoración de la prueba, dentro de la parte considerativa de la sentencia recurrida. Según el casacionista, resulta contradictorio que el TDCA reconocido que el Municipio de Calvas suscribió un nuevo contrato para que se continúe con las fases III y IV de la consultoría, tras terminación unilateral del contrato; y, que al mismo tiempo, haya estimado que la fase III del contrato fue culminada por el contratista Betancourt.

4.2. La causal segunda del artículo 268 del COGEP establece que el recurso de casación procederá *ª cuando la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley o en su parte dispositiva se adopten decisiones contradictorias o incompatibles así como, cuando no cumplan el requisito de motivaciónº* . Es decir, la causal se configura por uno de tres posibles yerros: (i) el incumplimiento de requisitos legales en la sentencia; (ii) la adopción de decisiones contradictorias o incompatibles en la parte dispositiva; y, (iii) el incumplimiento del requisito de motivación. En este caso, el Municipio de Calvas invocó el segundo de estos yerros, sustentando su argumento en una supuesta contradicción que se ubica en la parte considerativa de la sentencia y no en la parte dispositiva.

4.3. Al respecto, esta Sala ha señalado que el yerro de decisiones contradictorias se verifica cuando, en la parte dispositiva de la sentencia, existen *ª declaraciones (que) se excluyen mutuamente, de modo tal que lo dispuesto en un extremo haga ineficaz lo dispuesto en otro; por ejemplo, la sentencia declara la nulidad de un contrato y al mismo tiempo dispone su cumplimientoº* .[1] Así, este yerro permite solventar violaciones al derecho a la ejecutoriedad de la decisión como tercer elemento de la tutela judicial efectiva[2], pues permite que los jueces casacionales corrijan las contradicciones que hacen inejecutable la sentencia del inferior, en los casos en que de ejecutarse una orden del tribunal *a quo*, quedaría anulada otra.

4.4. En este sentido, el yerro invocado por el Municipio de Calvas cubre exclusivamente las contradicciones o incompatibilidades que la sentencia contenga en su parte dispositiva, como lo señala el tenor literal de la disposición establecida en el numeral 2 del artículo 268 del COGEP. No alcanza a

1 Corte Nacional de Justicia, Resolución No. 370-2009, 11 de diciembre de 2009.
2 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 135-137.

solventar las incoherencias que contenga la sentencia en su parte considerativa, ni en la valoración probatoria.

4.5. Es necesario recordar que cada causal de casación mira a yerros distintos. Por ejemplo, la causal segunda del artículo 268 del COGEP en el yerro de motivación jurídica permitiría revisar las incoherencias lógicas (contradicción en el razonamiento judicial: dos o secciones en la parte considerativa señalan ideas opuestas) o incoherencias decisionales (contradicción entre la parte considerativa y la parte dispositiva)[3], pero excluye el análisis de la corrección jurídica de la decisión, así como la aplicación e interpretación del derecho a la valoración probatoria, que pueden controlarse a través de otras causales de casación.[4] Por su parte, la causal cuarta del artículo 268 del COGEP habilita a los jueces casacionales a controlar la *valoración absurda* de la prueba como infracción de la sana crítica, cuando existen vicios en el mecanismo lógico del fallo (ilogicidad) en la valoración probatoria, ya sea por el empleo de premisas falsas o contradictorias o incoherentes entre sí; y, esto ocasiona la violación de una norma de derecho.[5]

4.6. Entonces, si el Municipio de Calvas quería atacar una supuesta contradicción en la valoración probatoria, debía alegar la causal de casación correspondiente; y, no, el yerro de decisiones contradictorias de la causal segunda del artículo 268 del COGEP porque esta se limita a la parte dispositiva de la sentencia. Dada la autonomía e individualidad de las causales de casación, resulta antijurídico *ª por lo impertinente, que el censor formule cargos apoyados en una causal determinada, cuando los fundamentos en que ellos se basan no corresponde a la esencia de estaº* .[6]

4.7. En consecuencia, el argumento del Municipio de Calvas no puede prosperar a través de la causal invocada. Su alegación apunta a una supuesta contradicción en la valoración probatoria, más no a una contradicción en la parte dispositiva del fallo. Por lo cual, no se configura el yerro de decisiones contradictorias en la parte dispositiva; y, por ende, el recurso de casación del Municipio de Calvas es improcedente en lo relativo a la causal segunda de casación.

2. Causal cuarta: Errónea interpretación de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba

4.8. La causal de casación establecida en el numeral 4 del artículo 268 del COGEP trata la llamada *violación indirecta* de la ley sustantiva. Para que se configure, no basta que se haya cometido un yerro

3 Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 74.

4 Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 8 de septiembre de 2021, juicio No. 01803-2018-00396, párrs. 4.8 y 4.9.

5 Resolución No. 72-2002 de 23 de agosto de 2002, juicio No. 26-2002 (Villalba vs. Zurita). R.O 666 de 19 de septiembre de 2002.

6 Humberto Marcia Ballén, *Recurso de Casación Civil*, cuarta edición, Bogotá: Edit. Gustavo Ibáñez, 1996, p. 276.

de aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, sino que además se requiere que esto haya generado la infracción de normas de derecho.[7]

4.9. Los pronunciamientos reiterados de esta Corte han establecido cinco requisitos para que esta causal prospere: (i) la indicación de la normas de valoración de la prueba que a criterio del recurrente ha sido violentada; (ii) la forma en que se ha incurrido en la infracción, esto es, si es por aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación; (iii) la indicación del medio de prueba en que se produjo la infracción; (iv) la infracción de una norma de derecho ya sea por equivocada aplicación o por no aplicación; y, (v) una explicación lógica y jurídica del nexo causal entre la primera infracción (norma de valoración de la prueba) y la segunda infracción de una norma sustantiva o material.[8]

4.10. En este caso, el Municipio de Calvas pretende que se case la sentencia del TDCA por la errónea interpretación del precepto de valoración probatoria contenido en el artículo 164 del COGEP. Producto de esto, señala que se violaron las normas de los artículos 82 Constitución, 94 y 95 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 146 de su reglamento. No obstante, el recurso del Municipio de Calvas no cumple con, al menos, tres de los requisitos de procedencia señalados en el párrafo precedente.

4.11. Primero, el casacionista invocó la errónea interpretación del artículo 164 del COGEP. Este yerro se configura cuando el precepto legal aplicado en la sentencia es el pertinente, pero se le da un sentido o alcance diferente, sin profundizar en el pensamiento latente en la norma, en el espíritu de la ley y en la intrínseca intención del legislador.[9]

4.12. Es decir, el yerro de errónea interpretación presupone que la disposición, cuya infracción se acusa, haya sido efectivamente aplicada en la sentencia, pero que se le haya dado un sentido que no tiene, por un error de hermenéutica. Esto no sucede en el presente caso, pues el artículo 164 del COGEP no fue aplicado en la sentencia recurrida, de manera que haya podido ser erróneamente interpretado por el TDCA de Loja. En consecuencia, no procede el modo de infracción alegado por el casacionista, incumpliéndose el segundo requisito mencionado en el párrafo 4.9 *supra*.

4.13. Además, el Municipio de Calvas invoca cuáles son ±a su criterioÐ las normas de derecho violadas por carambola, pero no indica su modo de infracción (falta de aplicación, errónea interpretación o indebida aplicación). Por lo cual, tampoco ofrece una explicación individualizada y concreta sobre cómo la supuesta violación del precepto del artículo 164 del COGEP provoca una

7 Santiago Andrade Ubidia, *La casación civil en el Ecuador*, 1ra Edición, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Andrade & Asociados, 2005, 155-157.
8 Resolución No. 44-2013, juicio 767-2011, 25 de enero de 2013; resolución No. 568-99, juicio 109-98, 29 de diciembre de 1999; Resolución No. 178, juicio 116-99, 30 de noviembre de 1999.
9 Manuel Tama Viteri, El recurso de casación en la jurisprudencia nacional (Guayaquil: Edilex, 2010), p. 151.

violación de las normas de derecho. En consecuencia, no se cumplen los requisitos de los puntos cuarto y quinto del párrafo 4.9 *supra*.

4.14. Por lo expuesto, este Tribunal concluye que no se cumplen las condiciones para que prospere la causal de casación establecida en el numeral 4 del artículo 268 del COGEP.

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, **rechazar** el recurso de casación interpuesto por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Calvas y, por lo tanto, decide **no casar** la sentencia dictada el 15 de junio de 2020, las 11h45, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Loja. Notifíquese, publíquese y devuélvase.-

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

JUEZ NACIONAL (PONENTE)

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

JUEZ NACIONAL

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO

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

MG/PC

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

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

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