

# Cuadernos de jurisprudencia contencioso administrativa



Colección: Gestión jurisdiccional  
Serie: Cuadernos de trabajo

Corte Nacional de Justicia  
2012 -2014

# **Cuadernos de jurisprudencia contencioso administrativa**

**Corte Nacional de Justicia  
2012 - 2014**



# Cuadernos de jurisprudencia contencioso administrativa

Corte Nacional de Justicia  
2012 - 2014

Primera edición  
septiembre 2014



CORTE NACIONAL DE  
**JUSTICIA**

*Verdad, Seguridad y Paz  
Illumanta, Kamaymanta, Kasikmanta*

**G** Gaceta  
Judicial

Corte Nacional de Justicia

Cuadernos de jurisprudencia contencioso administrativa. Corte Nacional de Justicia 2012-2014. Primera edición.

Quito: Corte Nacional de Justicia, 2014. (Colección: Gestión jurisdiccional. Serie: Cuadernos de trabajo, 6)

190 p.: 14 x 15,5 cm

Derecho de autor: 044770

ISBN: 978-9942-07-652-6

1. Jurisprudencia. 2. Derecho administrativo. 3. Ecuador. I. Corte Nacional de Justicia. Título. VI. Serie.

CDD20: 348.04. C827c

Catalogación en la fuente: Biblioteca Corte Nacional de Justicia

### **Corte Nacional de Justicia**

Carlos Ramírez Romero

*Presidente de la Corte Nacional de Justicia*

Álvaro Ojeda Hidalgo

*Juez Nacional Presidente*

*Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo*

Tatiana Pérez Valencia

*Jueza Nacional*

*Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo*

Gonzalo Montero Chávez

*Conjuez Nacional*

*Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo*

Doris Gallardo Cevallos

*Edición y revisión*

Sandra Barraqueta Molina

*Investigación y procesamiento de jurisprudencia*

Lorena Castellanos Peñafiel

Jovanna Garzón Almeida

*Revisión de estilo*

Fernanda Gallo Landeta

*Diseño de portada*

Dennys Arboleda Grijalba

*Diagramación*

Santiago Aráuz Ríos

Dirección de la Gaceta Judicial

*Impresión*

Primera edición, septiembre 2014

Quito, Ecuador

### **Corte Nacional de Justicia**

Av. Amazonas N37-101

y Unión Nacional de Periodistas, esq.

Quito, Ecuador

Tels.: (593-2) 23953500

[www.cortenacional.gob.ec](http://www.cortenacional.gob.ec)

# Cuadernos de jurisprudencia contencioso administrativa

<b>Introducción</b>	<b>11</b>
<b>Abreviaturas utilizadas</b>	<b>13</b>

## A

---

<b>Acción contencioso administrativa directa o de nulidad:</b> procedencia	<b>17</b>
<b>Acción de lesividad no es la única forma de extinguir actos administrativos</b>	<b>21</b>
<b>Acción de protección:</b> carácter subsidiario	<b>27</b>
<b>Acción de protección:</b> efecto de las sentencias emitidas dentro de acción de protección no podrían constituir cosa juzgada en la justicia ordinaria	<b>33</b>
<b>Acta de entrega recepción:</b> contenido	<b>37</b>
<b>Acto administrativo complejo</b>	<b>41</b>

<b>Acto administrativo nulo:</b> requisitos	45
<b>Actos administrativos:</b> ilegales y nulos	49
<b>Administración de recursos humanos</b>	53
<b>Avocación:</b> órgano jerárquico superior puede avocar para sí el conocimiento y resolución de un asunto que corresponda a un inferior	57

## C

---

<b>Caducidad de concesión minera:</b> falta de pago de patente motiva la caducidad de la concesión	61
<b>Cargos de libre nombramiento y remoción</b>	65
<b>Causal de destitución:</b> incumplimiento de deberes y conducta inmoral	69
<b>Comparecencia de la Procuraduría General del Estado en procesos en los que intervienen entidades sin personería jurídica y con personería jurídica propia</b>	75
<b>Concesión minera:</b> cumplimiento de requisitos y documentación previamente presentada	79
<b>Consultoría:</b> perfil del consultor	85

## D

---

<b>Derecho a impugnar actos administrativos:</b> no se restringe por la interposición de una acción de protección	<b>89</b>
--	-----------

## E

---

<b>Educadores comunitarios:</b> tienen relación de dependencia con el Ministerio de Educación	<b>95</b>
--	-----------

<b>Elementos de la responsabilidad objetiva del Estado</b>	<b>101</b>
--	------------

<b>Excepción al límite de crédito establecido por el artículo 72 de la LGISF</b>	<b>103</b>
--	------------

## F

---

<b>Fijación de límites jurisdiccionales entre los cantones de Gualaquiza y Yanzatza</b>	<b>109</b>
---	------------

## I

---

<b>Ingreso al sector público:</b> requisitos	<b>113</b>
---	------------

## J

---

<b>Jubilación especial y seguro adicional:</b> constitución y naturaleza	<b>119</b>
---	------------

## L

---

<b>Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Aduanas</b>	<b>123</b>
--	------------

## M

---

<b>Motivación</b>	<b>129</b>
-------------------	------------

## N

---

<b>Nulidad insubsanable:</b> violación del trámite correspondiente a la naturaleza del asunto	<b>133</b>
--	------------

## P

---

<b>Potestad sancionadora de la administración pública</b>	<b>139</b>
<b>Principio de responsabilidad extracontractual objetiva del Estado</b>	<b>143</b>

## R

---

<b>Recurso de anulación u objetivo</b>	<b>147</b>
<b>Recurso de apelación:</b> término para la resolución	<b>149</b>
<b>Reliquidación por renuncia voluntaria</b>	<b>153</b>
<b>Requisitos para que opere el deber de reparación del daño</b>	<b>157</b>
<b>Responsabilidad extracontractual objetiva del Estado</b>	<b>161</b>
<b>Responsabilidad objetiva del Estado</b>	<b>165</b>

## S

---

<b>Sanción disciplinaria:</b> cómputo de términos y plazos	<b>169</b>
<b>Silencio administrativo no reactiva acción de impugnación de un acto administrativo</b>	<b>173</b>
<b>Silencio administrativo positivo:</b> requisitos	<b>177</b>
<b>Silencio administrativo, requisito formal:</b> presentación de certificado	<b>181</b>

<b>Silencio administrativo, requisito sustancial:</b> debe ser regular	<b>185</b>
---	------------

---

<b>Bibliografía</b>	<b>189</b>
---------------------	------------

## Introducción

---

En una época marcada por la ruptura de esquemas conceptuales, la interpretación y aplicación del derecho exigen un estudio analítico de la jurisprudencia, en la medida en que esta constituye una de sus fuentes generadoras y, como tal, el símbolo más visible de la ecuanimidad creativa propia de la función de juzgar.

El examen integral de las decisiones judiciales, entonces, requiere el manejo de productos editoriales trabajados a partir de una metodología específica que permita identificar los temas jurídicos que ha conocido y resuelto la Corte Nacional de Justicia, de una manera eficiente y amigable; y, en esa línea, dar a conocer los contenidos que las juezas y los jueces han desarrollado en sus sentencias.

Por ello, en tanto resultado de uno de sus proyectos académicos más emblemáticos, la Corte tiene el agrado de presentar al público la colección *Gestión jurisdiccional*, destinada a la difusión y fortalecimiento de la labor técnica que ha llevado a cabo el Pleno y cada una de las Salas Especializadas que la integran.

Como parte de ella, la serie *Cuadernos de trabajo*, integrada por siete obras de gran valor, busca optimizar las ventajas que el procesamiento temático de los fallos de casación y revisión representa para la investigación de la jurisprudencia ecuatoriana, el desempeño laboral de la comunidad judicial y la formación básica de las y los juristas.

El libro que el lector está a punto de descubrir, *Cuadernos de jurisprudencia contencioso administrativa*, es el sexto número de la serie, en cuyas páginas se recoge un análisis sustancial, resumido y sistematizado de los casos de mayor representatividad que ha resuelto la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en el período 2012 - 2014.

Constituye una obra que, al igual que las anteriores, ha sido elaborada con base en una selección alfabética de los temas más relevantes y una ficha de síntesis bien estructurada, que da cabida a la descripción de un tópico de derecho, un concepto extraído de la ley o la doctrina autorizada, el resumen del caso, la *ratio decidendi*, el extracto pertinente del fallo y los datos de identificación de la resolución y del proceso. En algunos casos, considerados de mayor relevancia, también se ha incluido un resumen de los argumentos del fallo, para facilitar la comprensión de los temas tratados.

Se trata de un tomo que, en el contexto de las competencias de la máxima magistratura del país, explora las nuevas proyecciones jurisprudenciales del derecho administrativo, en un contexto institucional diferente, en el que el rol que asume el Estado supera sus funciones más básicas, para proyectarse, de modo estratégico, como una entidad que asume una responsabilidad importante, en el ámbito de la actividad jurídica de la administración, en la prestación de servicios y, ante todo, en el respeto de los derechos fundamentales.

La jurisprudencia analizada refleja, en definitiva, una nueva forma de entender el derecho y, desde luego, la aplicación de una visión garantista a favor de los derechos constitucionales, sin descuidar la necesidad de garantizar el desempeño eficiente de la organización estatal, lo que, sin duda alguna, contribuye a la configuración efectiva de un debido proceso comprometido con los fundamentos filosóficos del Estado de derechos y justicia.

**Carlos Ramírez Romero**

Presidente de la Corte Nacional de Justicia

## A breviaturas utilizadas:

---

CAE	Corporación Aduanera Ecuatoriana
CELIR	Comisión Especial de Límites Internos de la República
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CP	Constitución Política de la República del Ecuador
CC	Código Civil
CPC	Código de Procedimiento Civil
ERJAFE	Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
LRLOA	Ley Reformativa a la Ley Orgánica de Aduanas

LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa
LOA	Ley Orgánica de Aduanas
LOES	Ley Orgánica de Educación Superior
LC	Ley de Casación
LCo	Ley de Consultoría
LAM	Ley de Arbitraje y Mediación
LME	Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada
LET	Ley Especial de Telecomunicaciones
LRT	Ley de Radiodifusión y Televisión
LOSCCA	Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público

LOPGE	Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado
LOGJCC	Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional
LCP	Ley de Contratación Pública
LM	Ley de Minería
LOE	Ley Orgánica de Educación
LSS	Ley de Seguridad Social
LGISF	Ley General de Instituciones del Sistema Financiero
LCDEM	Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio
RGLM	Reglamento General de la Ley de Minería
SENAE	Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador



# Acción contencioso administrativa directa o de nulidad:

procedencia

El recurso contencioso administrativo es de dos clases: de plena jurisdicción o subjetivo y de anulación u objetivo. El recurso de plena jurisdicción o subjetivo ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata. El recurso de anulación, objetivo o por exceso de poder, tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo, y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando al tribunal la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal. (LJCA, artículo 3).

### Resumen del caso:

María Esther Samaniego Castro y Diego Fabián Piedra Molina presentaron demanda en contra del Consejo Provincial de Loja, para que se declare la nulidad del nombramiento, como jefe de servicios generales, del señor Nelson Felipe Pablo Andrés Mora Castillo, al considerar que no se habían observado las normas constitucionales y legales que exigen la realización de un concurso de méritos y oposición para el ingreso y ascenso en el sector público. El Tribunal Distrital N° 5 de lo Contencioso Administrativo, en sentencia, resolvió aceptar la demanda presentada; el demandado, inconforme con lo resuelto, interpuso recurso de casación, alegando que no existe interés directo de los actores para demandar, por lo que no podían interponer recurso objetivo o de anulación. Admitido el recurso, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió casar la sentencia y declaró la validez del acto impugnado, en virtud de que un nombramiento es un acto que produce efectos particulares.

### Ratio decidendi:

Es un requisito indispensable que solamente quien tenga interés directo en la acción sea quien interponga acción subjetiva, caso contrario no será válida la acción.

### Extracto del fallo:

“**TERCERO:** (...) **3.4.** Sin mayor esfuerzo interpretativo se puede concluir que el hecho de ser funcionarios de la institución demandada y el “empeño” en que se cumpla con las normas jurídicas no constituye suficiente fundamento para considerar que exista el interés directo que debe acreditar quien busca la nulidad de un acto administrativo (...)”.

**Resolución No.** 0548-2013

**Juicio No.** 0143-2011



## **A**cción de lesividad no es la única forma de extinguir actos administrativos

Lesividad.-“Las máximas autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados podrán de oficio o a petición de parte declarar lesivos para el interés público los actos administrativos que generen derechos para el administrado que sean legítimos o que contengan vicios convalidables, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, previa su extinción.” (COOTAD, artículo 373).

## Resumen del caso:

El señor Cristian Alberto Franco Vera recibió un nombramiento definitivo, como policía municipal del Municipio de Babahoyo, sin que haya existido previamente un concurso de méritos y oposición señalado por la Constitución. Con este antecedente se emitió una resolución administrativa por la que se dejó sin efecto tal nombramiento; ante esto, el recurrente presentó una demanda solicitando la nulidad de la resolución administrativa N° IMB-AB-021-15-2009, dictada por la Alcaldesa del cantón Babahoyo, Provincia de los Ríos. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 2, en sentencia, resolvió declarar con lugar la demanda propuesta y dispuso el reintegro del actor a las funciones de policía municipal, y el pago de valores dejados de percibir. La entidad demandada interpuso recurso de casación; admitido a trámite, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia aceptó el recurso y declaró legal la resolución N° IMB-AB-021-15-2009 por considerar que se habían emitido nombramientos definitivos sin el previo concurso de oposición y méritos necesario para ingresar al sector público. Adicionalmente, el tribunal de casación señaló que la acción de lesividad no es la única forma de extinguir actos administrativos que hayan generado derechos subjetivos, sino que tal extinción

puede darse en sede administrativa por razones de legitimidad o de oportunidad, que, según la situación concreta puede o no dar lugar a algún tipo de indemnización.

#### Obiter dicta:

La acción de lesividad no es la única forma de extinguir los actos administrativos; éstos se extinguen también por razones de legitimidad o de oportunidad, cuando existan motivos justificados. Los derechos subjetivos efectivamente generados ceden ante los derechos constitucionales ciertamente violados.

**Extracto del fallo:**

**“OCTAVO.- 8.3. (...) La acción de lesividad cabe siempre que los derechos subjetivos generados por el acto administrativo en cuestión tengan un origen lícito en razón del mismo acto, pero de no ser así la acción que la Administración puede intentar no es la de lesividad, sino directamente la de legitimidad de la misma del acto en cuestión (cuando los vicios del acto administrativo no son convalidables) que de darse tiene efectos retroactivos; por lo que bien se puede decir en el presente caso: **que los derechos subjetivos efectivamente generados deben ceder ante los derechos constitucionales ciertamente violados (...)**”**

**Resolución No.** 0085-2014

**Juicio No.** 0268-2011

### Argumentos del fallo:

El señor Cristian Alberto Franco Vera recibió un nombramiento definitivo como policía municipal del Municipio de Babahoyo, sin que haya mediado en forma previa el concurso de méritos y oposición exigido por la Constitución; en consecuencia, se emitió una resolución administrativa en la que se dejó sin efecto tal nombramiento.

El tribunal de casación analiza que la LOSCCA contemplaba dos clases de nombramientos: los regulares y los provisionales; y, que además, para el ingreso a un cargo o puesto público es necesario el concurso de méritos y oposición, requisito que también está señalado por la Constitución vigente, en su artículo 228.

La sentencia de instancia refiere que la alcaldesa de Babahoyo no podía revocar el nombramiento sin que exista previamente la acción de lesividad, aspecto sobre el cual el tribunal de casación señala que, en efecto, la mencionada declaratoria de lesividad debe darse cuando el órgano que expidió el acto administrativo no pueda anularlo o revocarlo por sí mismo; pero que este caso es diferente, en cuanto a que había y hay no solo una norma legal respecto a la emisión de nombramientos definitivos por parte de la autoridad, sino también una disposición constitucional específica.

Adicionalmente se analiza que la acción de lesividad no es la única forma de extinguir actos administrativos que hayan generado derechos subjetivos, sino que tal extinción puede darse en sede administrativa por razones de legitimidad o de oportunidad, que, según la situación concreta puede o no haber lugar a algún tipo de indemnización.

Se deben considerar nulos de pleno derecho los actos que contradicen en forma directa los derechos consagrados en la Constitución, de ahí que no se puede obligar a un alcalde o alcaldesa a que recurra a la acción de lesividad, cuando claramente se constata que el acto administrativo es contrario a la Constitución.

Es procedente la acción de lesividad, entonces, cuando los derechos subjetivos generados por el acto administrativo tengan un origen lícito; caso contrario se puede demandar la legitimidad del acto en cuestión, que, de declararse, tiene efectos retroactivos. Así puede decirse que los derechos subjetivos efectivamente generados deben ceder ante los derechos constitucionales ciertamente violados.

# Acción de protección:

carácter subsidiario

“Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede:

1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales.
2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación.
3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos.
4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.
5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho.
6. Cuando se trate de providencias judiciales.
7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral.

En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibles la acción y especificará la causa por la que no procede la misma.” (LOGJCC, artículo 42).

### Resumen del caso:

El señor Carlos Oswaldo Torres Orellana inició juicio de impugnación por destitución, en contra del Municipio de Chordeleg. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 3, en sentencia de mayoría, resolvió aceptar la excepción de cosa juzgada y declara sin lugar la demanda; inconforme con lo resuelto, el recurrente interpuso recurso de casación, al considerar que en la sentencia se produjo una errónea interpretación de los artículos 76, numeral 7, letras a), j), i) y l) de la CRE. Admitido el recurso interpuesto, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, una vez analizada la sentencia, concluyó que el tribunal de instancia no explicó la pertinencia de la excepción de cosa juzgada (que no fue alegada por la parte demandada), razón por la que dispuso que se devuelva el proceso al tribunal de instancia, a fin de que pronuncie sentencia en la causa.

### Obiter dicta:

No procede la acción de protección cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que esa vía no fuere adecuada ni eficaz.

**Extracto del fallo:**

“CUARTO.- 4.2.- (...) A su vez el Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), respecto a los casos en que no procede la acción de protección señala: “4. *Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz;*” y conforme el numeral 5 y 6 del mismo artículo, no cabe cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho, ni contra providencias. **Lo que le otorga a la acción de protección un carácter eminentemente subsidiario** (...)”.

**Resolución No.** 0052-2014

**Juicio No.** 0448-2010

### Argumentos del fallo:

Dentro del juicio de impugnación por destitución, en la sentencia se declaró sin lugar la demanda y se aceptó la excepción de cosa juzgada. El señor Carlos Oswaldo Torres interpuso recurso de casación, al amparo de la causal primera del artículo 3 de la LC; argumentó que el tribunal de instancia no distinguió entre acción de tutela y acción de protección.

La acción de amparo constitucional era eminentemente cautelar, podía suspender los actos contrarios a los derechos constitucionales. Esta fue sustituida por la acción de protección, que también protege derechos fundamentales, pero que puede ser preventiva, declarar la vulneración de derechos y ordenar la reparación del daño material e inmaterial. No procede la acción de protección cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho, lo que le da a la acción de protección un carácter eminentemente subsidiario.

La Constitución vigente establece, como garantía fundamental, el derecho a impugnar actos administrativos ante la Función Judicial; este derecho no puede restringirse por el hecho de presentar una acción de protección, debido a que la jurisdicción y el control de la legalidad de los actos administrativos corresponde a

la jurisdicción contencioso administrativa, por lo tanto esa competencia no puede ser asumida por los jueces constitucionales a pretexto de una acción de protección.

La naturaleza de la acción de tutela no puede ser la misma que la de una acción de protección, por lo que se puede afirmar que el efecto de las sentencias dictadas dentro de las acciones de protección, no podrían constituir cosa juzgada en la justicia ordinaria.

A pesar de que el tribunal de instancia aceptó la excepción de cosa juzgada, tal excepción no fue alegada por la parte demandada; además, incurrió en error al no aplicar la jurisdicción y competencia establecida por la Ley, violentándose, así, los principios de legalidad, jurisdicción y competencia.

El tribunal de casación consideró nulo el fallo de instancia por no haber explicado la pertinencia de la cosa juzgada, asunto que ni siquiera fue alegado por la parte actora; en tal virtud, dispuso la devolución del proceso al tribunal de instancia para que emita sentencia dentro de la causa.



## **A**cción de protección:

efecto de las sentencias emitidas dentro de acción de protección no podrían constituir cosa juzgada en la justicia ordinaria

“Objeto.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena.” (LOGJCC, artículo 39).

### Resumen del caso:

El señor Carlos Oswaldo Torres Orellana inició juicio de impugnación por destitución en contra del Municipio de Chordeleg. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 3, en sentencia de mayoría, resolvió aceptar la excepción de cosa juzgada y declarar sin lugar la demanda; inconforme con lo resuelto el recurrente interpuso recurso de casación, al considerar que en la sentencia se produjo una errónea interpretación de los artículos 76, numeral 7, letras a), j), i) y l) de la CRE. Admitido

el recurso interpuesto, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, una vez analizada la sentencia, concluyó que el tribunal de instancia no explicó la pertinencia de la excepción de cosa juzgada (que no fue alegada por la parte demandada), razón por la cual dispuso que se devuelva el proceso al tribunal de instancia, a fin de que pronuncie sentencia en la causa.

#### Ratio decidendi:

Efecto de las sentencias dentro de acción de protección no podrían constituir cosa juzgada en la justicia ordinaria.

#### Extracto del fallo:

**“SÉPTIMO.- 7.1.- La Corte Constitucional dentro de la Sentencia de jurisprudencia Vinculante N° 001 dice: (...) 7.2.- Conforme se desprende de la normativa constitucional y legal, de la doctrina y de la jurisprudencia referidas, se puede afirmar que la naturaleza de la acción de protección no puede ser la misma que la**

de una acción de impugnación ante la justicia ordinaria. En consecuencia, al contrario de como erradamente lo sostiene la sentencia del Tribunal de instancia en la sentencia de mayoría, **el efecto de las sentencias dictadas dentro de las acciones de protección, no podrían constituir cosa juzgada en la justicia ordinaria (...)**”

**Resolución No.** 0052-2014

**Juicio No.** 0448-2010

### Voto salvado:

Considera que es pertinente casar la sentencia y emitir la respectiva sentencia de mérito de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Casación y no el reenvío al inferior.



# Acta de entrega recepción:

## contenido

“(…) Las actas de recepción contendrán los antecedentes, condiciones generales de ejecución, condiciones operativas, liquidación económica, liquidación de plazos, constancia de la recepción, cumplimiento de las obligaciones contractuales, reajustes de precios pagados o pendientes de pago, y cualquier otra circunstancia que se estime necesaria. Además, en las actas de recepción provisional se dejará constancia de cualquier observación subsanable que sobre la recepción tuvieren las partes, con el propósito de que la obra entre a prestar inmediatamente el servicio (...)” (LCP, artículo 109)

### Resumen del caso:

La empresa Tosha del Ecuador S.A. inició juicio de impugnación en contra de la resolución N° 002-2007 de 7 de diciembre de 2007, suscrita por el Director del Hospital de Especialidades Eugenio Espejo, solicitando la nulidad de esa resolución, que declaró la terminación unilateral de contrato y envió de oficio a la Contraloría General del Estado con la declaratoria de contratista incumplida. La Primera Sala del Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito aceptó la demanda y declaró la nulidad de la resolución materia del conflicto; inconformes con lo resuelto el Director Nacional de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud Pública y el Director General del Hospital de Especialidades Eugenio Espejo interpusieron recurso de casación. Admitidos a trámite los recursos, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia resolvió casar la sentencia recurrida y declaró nula la resolución N° 002-2007, mediante la cual se declaró unilateralmente terminado el contrato 009-2007.

**Obiter dicta:**

El acta de entrega recepción deberá contener antecedentes, condiciones generales, condiciones operativas, liquidación económica, liquidación de plazos, constancia de recepción, cumplimiento de obligaciones, reajustes de precios y cualquier otro dato necesario con respecto al objeto de la contratación.

**Extracto del fallo:**

**“IV SENTENCIA DE MÉRITO 4.3.- b) (...)** Del acta de entrega recepción que consta en el expediente es evidente que cumple con los requisitos previstos en el referido artículo. Por otra parte en la mencionada acta se indica que la contratista solicitó la recepción de los equipos médicos el 9 de julio de 2007 y que la entidad contratante recibió los bienes el diez del mismo mes y año (...”).

**Resolución No.** 0326-2014

**Juicio No.** 0120-2011



# Acto administrativo complejo

“El acto administrativo es una declaración. Se trata de una declaración intelectual y, en consecuencia, un acto jurídico que excluye los actos de pura ejecución o actos materiales que puede realizar la Administración Pública.” (Araujo. 2008, 465)

“Actos simples y complejos.- (...) Se ha llegado a sostener que los actos simples son unilaterales cuando la expresión de la voluntad emana de un órgano de la administración pública; y complejos llamados bilaterales o plurilaterales cuando emanan de voluntad de dos o más órganos del sector públicos, dando origen a consecuencias jurídicas distintas.” (Jaramillo, 2014: 222)

### Resumen del caso:

La señora Consuelo del Carmen Zozoranga presentó demanda de impugnación en contra de la resolución administrativa de 6 de julio (notificada con oficio N° 62100000-5046-PD, de 12 de julio de 2006), ratificada por el Director General del IESS, con oficio N° 62100000-5999-PD, de 9 de agosto de 2006. La Primera Sala del Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito aceptó la demanda deducida, declaró nulo el acto administrativo impugnado y ordenó el reintegro de la actora al cargo, así como el pago de remuneraciones más beneficios de ley. Inconforme con este pronunciamiento, el Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social interpuso recurso de casación, con fundamento en las causales primera, tercera y cuarta del artículo 3 de la LC. Aceptado a trámite el recurso, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, una vez realizado el análisis pertinente, casó la sentencia y desechó la demanda al concluir que se trató de un acto administrativo complejo.

**Ratio decidendi:**

Se verifica un acto administrativo complejo cuando existe unidad de contenido y fin de diversas voluntades de la administración pública.

**Extracto del fallo:**

**“III.- MOTIVACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS (...) 3.4.5.- (...)** Como punto de partida es importante señalar que, para identificar un acto complejo se debe verificar en éste una unidad de contenido y de fin de las diversas voluntades que actúan en la administración pública, es así que en el presente caso, el acto complejo resultante (esto es la resolución que a criterio del Tribunal *A quo* se encuentra inmotivada) está conformado por el informe final de la Subdirectora de Recursos Humanos y la resolución del Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social los cuales confluyen en la decisión de destituir a la señora Consuelo del Carmen Zozoranga (...)”.

**Resolución No.** 0504-2014

**Juicio No.** 0122-2011



# A

## cto administrativo nulo: requisitos

“Un acto se anula cuando él tiene vicios jurídicos que lo hacen inválido;” (Araujo, 2008: 544)

Vicios que impiden la convalidación del acto.- “No son susceptibles de convalidación alguna y en consecuencia se considerarán como nulos de pleno derecho:

- a) Aquellos actos dictados por un órgano incompetente por razones de materia, territorio o tiempo;
- b) Aquellos actos cuyo objeto sea imposible o constituya un delito; y,
- c) Aquellos actos cuyos presupuestos fácticos no se adecuen manifiestamente al previsto en la norma legal que se cita como sustento.

Tampoco son susceptibles de convalidación aquellos actos cuyo contenido tenga por objeto satisfacer ilegítimamente un interés particular en contradicción con los fines declarados por el mismo acto, así como los actos que no se encuentren debidamente motivados.” (ERJAFE, artículo 94)

## Resumen del caso:

El representante de la empresa Tosha del Ecuador S.A. inició juicio de impugnación en contra de la resolución N° 002-2007, de 7 de diciembre de 2007, emitida por el Director del Hospital de Especialidades Eugenio Espejo, en el que solicitó la nulidad de este acto administrativo, que declaró la terminación unilateral de contrato (y envió de oficio a la Contraloría General del Estado declarando a la empresa contratista incumplida). La Primera Sala del Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito aceptó la demanda formulada y declaró la nulidad de la resolución materia del conflicto. Iconformes con lo resuelto, el Director Nacional de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud Pública, y el Director General del Hospital de Especialidades Eugenio Espejo, interpusieron recursos de casación; luego del trámite pertinente, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia casó la sentencia recurrida y declaró nula la resolución 002-2007, mediante la cual se declaró unilateralmente terminado el contrato 009-2007 y se ordenó remitir oficio a la Contraloría General del Estado para que la empresa TOSHA DEL ECUADOR S.A. sea inscrita en el registro de contratista incumplidos.

### Ratio decidendi:

Para la declaración de acto administrativo nulo se requiere identificar los requisitos sustanciales que son: subjetivos (competencia de la autoridad), objetivos (omisión que altera decisión final) y formales (motivación).

### Extracto del fallo:

“**IV SENTENCIA DE MÉRITO (...)** 4.4.1.- **i)** De acuerdo a la doctrina, para que un acto administrativo sea considerado nulo es importante identificar los requisitos sustanciales para la emisión de los actos administrativos, los cuales son: **requisitos subjetivos** en relación a la competencia del titular, **requisitos objetivos** en cuanto al presupuesto de hecho, contenido, objeto, causa, motivo y fin y, **requisitos formales** respecto al procedimiento, forma y la motivación. **ii)** Dentro de las normas vigentes se establecen como causales de nulidad de un acto administrativo los presupuestos establecidos en el artículo 59 literales a y b de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de los cuales se puede identificar en el literal a) el requisito subjetivo previsto en la doctrina, esto es la competencia de la autoridad que expide el acto. En cuanto al literal b), esta causal se refiere a los requisitos formales establecidos en la doctrina, y establece como presupuesto sine qua non, que únicamente existe nulidad cuando la inobservancia de

las normas que regulan el procedimiento causen gravamen irreparable o influyan en la decisión, es decir que la omisión sea de tal gravedad que altere la decisión final del acto. Por otro lado en otras disposiciones del ordenamiento jurídico también se recogen distintas causas por las cuales un acto administrativo puede estar investido de nulidad, como es el caso de la motivación prevista en la Constitución de la República en su artículo 76, numeral 7 literal l), que reza que las resoluciones que no se encuentren debidamente motivadas serán nulas (en este aspecto esta Sala Especializada debe señalar que la motivación consiste en la enunciación de los presupuestos de hecho y su vinculación a las normas jurídicas que han sido determinantes para la resolución). En el caso de existir falta de motivación en un acto administrativo, se estaría violentando el debido proceso, conforme la estructura de la actual Constitución. Por otro lado, en el artículo 122 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), se prevé una nulidad similar a la establecida en la norma constitucional la cual obliga a que los actos administrativos que pongan fin a los procedimientos deben ser motivados. Este tipo de nulidad, como ya lo indicamos *ut supra* son aquellas que la doctrina la identifica dentro de los requisitos formales del acto administrativo (...)"

**Resolución No.** 0326-2014

**Juicio No.** 0120-2011

# Actos administrativos:

illegales y nulos

“(...) si el acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta quod nullum est, nullum effectum producit- de él no pueden derivar derechos; ya que no se pueden originar derechos contra la ley, y si es simplemente anulable, los derechos durarán en tanto en cuanto no se anulado.”

“(...) Desígnanse como actos inválidos aquellos que advienen con deficiencias o irregularidades jurídicas, o sea, que han sido dictados con infracción del ordenamiento jurídico. Son actos que, por tanto, presentan deficiencias jurídicas, irregularidades, vicios.” (Araujo, 2008: 569)

### Resumen del caso:

La Segunda Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo, en sentencia, declaró ilegal el acto de destitución de la señora Carmen Montúfar Taco, ordenó su restitución al cargo en el término de cinco días (por haber prescrito la potestad sancionadora de la administración, y en razón de que por los mismos hechos se había sancionado a la funcionaria con amonestación escrita, por lo que no podía merecer dos sanciones administrativas diferentes). La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia no casó la sentencia recurrida por la actora.

### Ratio decidendi:

La ilegalidad es el género, en tanto que la nulidad es la especie. Un acto administrativo es ilegal cuando viola un derecho subjetivo o se lo emite sin cumplir requisitos esenciales. Mientras que un acto administrativo es nulo cuando se configura uno de los casos establecidos en el artículo 59 de la LJCA.

### Extracto del fallo:

“**TERCERO: 3.2.** (...) esta Sala considera necesario distinguir entre la declaración de ilegalidad y la declaración de nulidad de los actos administrativos. Se ha dicho que la ilegalidad es el género, en tanto que la nulidad es la especie. Cuando se viola un derecho subjetivo o se emite un acto administrativo sin cumplir los requisitos esenciales para su emisión se está ante un acto ilegal; *“mas tal acto ilegal es nulo únicamente cuando se encuentra en uno de los casos determinados en el artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es decir, cuando lo ha emitido una autoridad carente de competencia para dictarlo o cuando no han precedido para su emisión los requisitos y condiciones señalados por la ley correspondiente; o sea cuando, conforme a la doctrina, no se han cumplido los elementos esenciales del acto administrativo; el*

*acto ilegal evidentemente existió solo que no es eficaz, en tanto que el acto nulo se lo reputa inexistente. Como consecuencia de ello, los efectos de la ilegalidad y de la nulidad son totalmente diferentes: Cuando el acto es nulo el considerar, en derecho, que éste no existió, trae como consecuencia la necesidad de otorgar al afectado por aquel acto nulo todos los valores que, por remuneraciones, debía recibir durante el lapso en que permaneció extrañado de sus funciones como consecuencia de un acto inexistente; en tanto que en el caso de la ilegalidad, al existir el acto, aunque con incapacidad de producir efectos por su ilegalidad, no hay lugar al pago de tales remuneraciones, sino únicamente en el caso en que se trate de un servidor de carrera debidamente certificado conforme disponía la ley respectiva, vigente a la época” (subrayado fuera de texto) (...).”*

**Resolución No.** 0208-2014

**Juicio No.** 0787-2011

# A

## Administración de recursos humanos

“La supresión de puestos procederá por razones técnicas o económicas y funcionales en los organismos y dependencias de la función ejecutiva, ser realizará previo estudio y dictamen de la Secretaría Nacional Técnica de Recursos Humanos y remuneraciones del Sector Público; y en las instituciones o entidades que no sean parte de dicha función con el informe de la respectiva unidad de recursos humanos, en ambos casos siempre que se cuente con fondos disponibles para el pago de la correspondiente indemnización y se produzca dicho pago al servidor removido.” (LOSCCA, artículo 66).

### Resumen del caso:

La señora Mirian Erika Cordero Torres interpuso su demanda en contra de la Municipalidad del Cantón Guachapala, con la finalidad de que se declare la nulidad de la supresión de su puesto de trabajo. El Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo resolvió aceptar la demanda y dispuso el reintegro de la actora a sus funciones, más el pago de las remuneraciones dejadas de percibir. Inconforme con este pronunciamiento, el representante de la Procuraduría General del Estado interpuso recurso de casación y con fundamento en la causal segunda del artículo 3 de la LC, por falta de aplicación de los artículo 6 de la LOPGE, y 61 de la LJCA. Aceptado a trámite el recurso, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, analizó el caso, y encontró que, previo a la supresión del puesto de trabajo, existió un informe técnico fundamentado; en tal virtud, el tribunal casó la sentencia y declaró la validez de la resolución emitida por el Alcalde del Cantón Guachapala.

### Ratio decidendi:

La LOSCCA determinaba que la supresión de puestos era válida por razones técnicas, económicas o funcionales, previo el informe técnico emitido por la unidad de Recursos Humanos de la entidad.

### Extracto del fallo:

“**TERCERO:** (...) **3.2.** Por mandato constitucional, los gobiernos autónomos descentralizados, entre ellos los municipales, gozan de autonomía política, administrativa y financiera; la Ley Orgánica de Régimen Municipal, ahora derogada, determinaba –como ahora lo hace el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización– que los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, es decir, investidas de personalidad jurídica y, por tanto, con facultades y atribuciones autónomas para comparecer en cualquier proceso judicial. (...)”

**Resolución No.** 0073-2014

**Juicio No.** 0208-2013



## Avocación:

órgano jerárquico superior puede avocar para sí el conocimiento y resolución de un asunto que corresponda a un inferior

DE LA AVOCACIÓN.- “Los organismos administrativos jerárquicamente superiores podrán avocar para sí el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda por atribución propia o por delegación a los órganos dependientes, cuando lo estimen pertinente por motivos de oportunidad técnica, económica, social, jurídica o territorial.” (ERJAFE, artículo 60).

### Resumen del caso:

El doctor Tito Ely Mendoza Guillén presentó una demanda en contra del Ministerio de Salud Pública; el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 2 declaró con lugar la demanda propuesta y dispuso el reintegro del actor a su puesto de trabajo. Inconforme con este pronunciamiento, el Director Regional de la Procuraduría General del Estado interpuso recurso de casación con fundamento en la causal primera del artículo 3 de la LC, por considerar que existió falta de aplicación del artículo 60 del ERJAFE, ya que, a su criterio, la Directora Provincial

de Salud del Guayas sí podía avocar conocimiento del sumario administrativo en contra del actor, como autoridad nominadora provincial. Aceptado a trámite el recurso, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, consideró que el Subsecretario General de Salud también avocó conocimiento del sumario para imponer la sanción correspondiente; por tanto, resolvió aceptar el recurso interpuesto y declarar legal la resolución con la que se impuso la sanción de destitución.

#### Ratio decidendi:

El órgano jerárquico superior puede avocar para sí el conocimiento y resolución de un asunto que corresponda a un inferior.

**Extracto del fallo:**

**“CUARTO.- (...) 4.2.- (...) En tal sentido, la Directora Provincial de Salud del Guayas avocó la competencia para conocer sobre el sumario administrativo instaurado en contra del Dr. Tito Ely Mendoza Guillén, por las agresiones de palabra y obra en contra del Dr. Ernesto Romero Velasco, lo cual ella podía efectivamente hacer por su condición jerárquica de Directora Provincial de Salud; e igualmente, y con más razón podía intervenir también el Subsecretario General de Salud.”. 4.3.1.- Así, el Subsecretario General de Salud mediante resolución N° SA-009-2008-SGS/MSP resolvió la destitución del servidor..., en virtud de que *“se ha COMPROBADO que el mencionado servidor ha incurrido en la causal tipificada en el Art. 49, literal e) de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa al haber **injurado gravemente de palabra y obra a su compañero de trabajo, Dr. Ernesto Romero Velasco, lo cual determina su exclusiva responsabilidad.**”***

**Resolución No.** 0417-2013

**Juicio No.** 0049-2011

### Argumentos del fallo:

El Director Regional de la Procuraduría General del Estado interpuso recurso de casación, con fundamento en la causal primera del artículo 3 de la LC, señalando que existió falta de aplicación del artículo 60 del ERJAFE, por considerar que la Directora Provincial de Salud del Guayas sí podía avocar conocimiento del sumario administrativo iniciado en contra del actor. La mencionada funcionaria avocó conocimiento de la denuncia, en aplicación del artículo 60 del ERJAFE, que dispone: “Los organismos jerárquicamente superiores podrán avocar para sí el conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda por atribución propia o por delegación a los órganos dependientes, cuando lo estimen pertinentes por motivo de oportunidad técnica, económica, social, jurídica o territorial.”

Por lo expuesto, la Directora Provincial avocó la competencia para conocer el sumario instaurado contra el doctor Tito Ely Mendoza Guillén, por agresiones de palabra y obra irrogadas en contra del doctor Ernesto Romero Velasco, en virtud de su condición jerárquica de Directora Provincial de Salud; igualmente, podía intervenir el Subsecretario General de Salud, quien, mediante resolución, resolvió la destitución del servidor, por haberse comprobado injuria grave de palabra y obra en contra de su compañero de trabajo.

## Caducidad de concesión minera:

falta de pago de patente motiva la caducidad de la concesión

“Caducidad por falta de pago.- Las concesiones caducan cuando sus titulares han dejado de pagar las patentes, regalías y demás derechos o tributos establecidos en la presente ley.” (LM, artículo 110).

### Resumen del caso:

El señor Manuel Antonio Rivera Bravo, en representación de la compañía de Proyectos Múltiples S.A. COPROMULSA, presentó demanda de impugnación en contra del acto administrativo contenido en el oficio N° 270-2010-MRNNR-SRMS, de 26 de julio de 2010, suscrito por el Secretario Regional de Minas Sur-Zona 7. El tribunal de instancia, en sentencia, rechazó la demanda y declaró la legitimidad y validez del acto administrativo impugnado. Inconforme con este pronunciamiento, el actor interpuso recurso de casación, alegando principalmente que la Dirección Regional no debió requerir la presentación de documentos que ya constaban en el archivo de esta Dirección. Una vez

agotado el trámite pertinente la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia consideró que, efectivamente no se debió requerir documentación que ya había sido presentada, pero que la petición de sustitución del título de concesión minera sí debió ser presentada en el plazo previsto en la ley y reglamento de la materia; consideró, además, que la caducidad de la concesión debe ser declarada siguiendo el procedimiento previsto para tal efecto. Por tanto, rechazó el recurso de casación presentado.

#### Ratio decidendi:

La petición para la sustitución del título de concesión minera debe ser presentada en el plazo previsto en la LM y su reglamento de aplicación.

#### Extracto del fallo:

**“CUARTO.- (...) 4.4.- Esta falta de oportunidad en la presentación de la renovación de la solicitud no puede entenderse como caducidad de la concesión, pues del texto de la disposición reglamentaria transcrita, se deduce que la falta de pago de las patentes es la que motivaría la caducidad, lo que tendría**

**plena concordancia con el Art. 110 de la Ley de Minería;** lo cual es así, además, porque los motivos de caducidad de la concesión minera son los previstos en el Capítulo III del Título VI de la Ley de la materia, y obviamente siguiéndose el procedimiento establecido en tal Ley para tal declaratoria (...).”

**Resolución No.** 0340-2013

**Juicio No.** 0759-2013

### Argumentos del fallo:

El recurrente fundamentó su recurso en la causal primera del artículo 3 de la LC, por falta de aplicación de los artículos 76, numeral 3, y 82 de la CRE, y falta de aplicación del artículo 18 de la LME.

Con referencia a la causal primera, sobre la falta de aplicación del artículo 76, numeral 3, de la CRE, se hace referencia al derecho al debido proceso, que incluye garantías básicas, tales como el principio de legalidad, según el cual “Nadie podrá ser sancionado por un acto u omisión que al momento de cometerse, no esté tipificado como infracción penal, administrativa o cualquier otra naturaleza”. Pero, el recurrente no explica cómo la expedición del acto administrativo vulnera esta garantía fundamental.

Sobre la falta de aplicación del artículo 82 de la CRE, referente a la seguridad jurídica, el tribunal de casación observó que sí se comunicó a COPROMULSA para que cumpla la Disposición Transitoria del RGLM, solicitándole los requisitos que debía adjuntar a la solicitud de los títulos de concesión minera.

Consta en el proceso que COPROMULSA contaba con los documentos que había requerido a la Dirección Regional de la Agencia de Regulación y Control Minero de Loja, pero la compañía los presentó junto con la petición de sustitución. Por esa razón, el tribunal observó que era obligación del titular de la concesión minera presentar una solicitud de sustitución de título, dentro del plazo establecido; de esa forma, no se configura la falta de aplicación del artículo 18 de la LME.

Por otro lado, la compañía no realizó el pago de patentes, y esto generó la caducidad de la concesión minera; además, el término para presentar la sustitución de título minero se encontraba vencido.

Con fundamento en estos elementos el tribunal de casación resolvió no aceptar el recurso.

## Cargos de libre nombramiento y remoción

“Servidores públicos excluidos de la carrera administrativa.- Exclúyese de la carrera administrativa: b) Los funcionarios que tiene a su cargo la dirección política y administrativa del Estado, los ministros, secretarios generales y subsecretarios de Estado; el Secretario Nacional Técnico de Recursos Humanos y Remuneraciones, los titulares y las segundas autoridades de las instituciones del Estado; los titulares de los organismos de control y las segundas autoridades de estos organismos; los secretarios generales; los coordinadores generales; coordinadores institucionales; intendentes de control; los asesores; los directores, gerentes y subgerentes que son titulares o segundas autoridades de las empresas e instituciones del Estado; los gobernadores, los intendentes, subintendentes y comisarios de policía; los jefes y tenientes políticos, que son cargos de libre nombramiento y remoción.” (LOSCCA, artículo 92)

### Resumen del caso:

Priscila Lee Parker Rendón presentó una demanda en contra de la Superintendencia de Compañías, que fue aceptada por el Tribunal Distrital N° 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil. En su sentencia, este tribunal declaró nulo el acto administrativo contenido en la resolución 08453, de 23 de

septiembre de 2008 y dispuso el reintegro de la actora a su puesto de Directora de Registro de Sociedades, así como el pago de los valores dejados de percibir. Inconformes con este pronunciamiento, la Superintendencia de Compañías; y la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de casación. Cumplido el trámite pertinente, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia concluyó que se trataba de un cargo de libre nombramiento y remoción, para el que no opera la figura de encargo o subrogación, razón por la que casó la sentencia y desechó la demanda.

#### Ratio decidendi:

Los funcionarios que ostenten la titularidad de cargos de dirección política y administrativa, los ministros, los secretarios generales y los subsecretarios de Estado, entre otros de similar jerarquía, son de libre nombramiento y remoción, y, por consiguiente, pueden ser cesados en sus funciones definitivamente, salvo que se trate de subrogación o encargo.

**Extracto del fallo:**

**“III.- MOTIVACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO (...) 3.5. (...)** Una vez examinada la sentencia recurrida, esta Sala Especializada resalta que el hecho considerado como cierto y probado por el Tribunal de instancia era que la actora ostentaba la titularidad del cargo de Directora de Registro de Sociedades de Guayaquil de la Superintendencia de Compañías, no estableciéndose como hecho probado que se encontraba bajo las figuras de encargo o subrogación del mismo, en consecuencia de conformidad con el artículo 92 literal b) de la LOSCCA eran funcionarios de libre remoción los directores, no reconociéndose esta situación a los servidores que hubieran sido de carrera y se les haya encargado o subrogado dichos puestos (...)”

**Resolución No.** 0480-2014

**Juicio No.** 0398-2011



## Causal de destitución:

incumplimiento de deberes y conducta inmoral

**“Prohibiciones a los servidores públicos.-** Prohíbese a los servidores públicos: (...)

- c) Retardar o negar injustificadamente el oportuno despacho de los asuntos, o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las funciones de su puesto; (...)
- l) Realizar actos inmorales de cualquier naturaleza en el ejercicio de sus funciones”; (LOSCCA, 27, literales c) y l)).

### Resumen del caso:

El señor Ronald Ayala Torres inició juicio de impugnación en contra de la resolución emitida por el Ministro de Gobierno, Policía y Cultos, mediante la cual fue destituido del cargo de Profesional 1, de la Comisaría Segunda de la Mujer y la Familia del cantón Quito; la destitución se debió a que, dentro del sumario administrativo instaurado, se habían determinado las causales de cesación definitiva de funciones por no haber entregado inmediatamente a la señora Sangoquisa la suma de 60 dólares, impuesta como sanción al señor Casamen dentro de la causa que tramitó

la Comisaría por violencia intrafamiliar. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 1, en sentencia de mayoría, resolvió confirmar el acto administrativo y rechazar la demanda. Inconforme con este pronunciamiento, el actor interpuso recurso de casación, con fundamento en la causal primera del artículo 3 de la LC, por falta de aplicación, aplicación indebida y errónea interpretación de varias normas de derecho. Una vez agotado el trámite pertinente, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia consideró que la falta cometida por el actor se encontraba sancionada con la destitución, de conformidad con los artículos 49, literal i), 24, literal e) y 26, literal c), de la LOSCCA, por cuanto, el haber retardado la entrega de dinero en favor de la señora Sangoquiza, en virtud de la multa impuesta al señor José Casamen Gualotuña, dentro de la causa que se tramitó en la Comisaría por violencia intrafamiliar, constituyó un acto inmoral en el ejercicio de sus funciones; por lo que resolvió rechazar el recurso interpuesto y no casar la sentencia impugnada.

**Ratio decidendi:**

La conducta del actor, al haber retardado la entrega de dinero, es una conducta inmoral que, de conformidad con la LOSCCA, se encontraba sancionada con la destitución.

**Extracto del fallo:**

“**QUINTO.- 5.2.-** (...) En tal sentido, era claro que una de las causales que la Ley preveía para la destitución era haber inobservado lo dispuesto en el artículo 24 letras e) y g) de la LOSCCA, por tanto, el Ministro impuso la sanción que por disposición de la Ley correspondía hacerlo, vista la conducta del actor al no haber desempeñado su cargo correctamente y haber retardado la entrega de los USD 60 dólares que debía hacerlo a la señora Sangoquiza, en virtud de la multa impuesta al señor José Casamen Gualotuña, dentro de la causa que se tramitó en la Comisaría por violencia intrafamiliar (...)”.

**Resolución No.** 0554-2013

**Juicio No.** 0723-2012

### Argumentos del fallo:

Mediante resolución emitida por el Ministro de Gobierno, Policía y Cultos, se destituyó al actor del cargo de Profesional 1 de la Comisaría Segunda de la Mujer y la Familia del cantón Quito. La decisión se adoptó debido a que, dentro del sumario administrativo instaurado se configuraron las causales de cesación definitiva de funciones, por no haber entregado inmediatamente a la señora Sangoquisa la suma de 60 dólares, impuesta como sanción al señor Casamen, dentro de la causa que tramitó la Comisaría por violencia intrafamiliar.

En cuanto a la falta de aplicación artículo 76, numeral 7, literales a), b) y h) de la CRE y artículo 82 de la LOSCCA, el tribunal de casación observó que el juzgador de instancia concluyó que el sumario administrativo fue legalmente tramitado, a más de que, dentro de este, el actor ejerció su derecho a la defensa.

En referencia a la falta de aplicación del artículo 76, numeral 2 de la CRE y artículo 45 de la LOSCCA, el tribunal de casación consideró que, después de la tramitación del sumario administrativo correspondiente, la autoridad determinó la responsabilidad del actor, por lo que dispuso la destitución; consecuentemente, no existe falta de aplicación de las mencionadas normas.

Sobre la errónea interpretación del artículo 84 de la LOSCCA, según el informe de la Unidad de Recursos Humanos debía contener las conclusiones y recomendaciones acerca de la tramitación del sumario, para que la autoridad imponga la sanción correspondiente, la sala de casación verificó que este elemento fue cumplido por la autoridad competente.

Una de las causales contempladas para la destitución era la establecida en el artículo 49 de la LOSCCA, cuya inobservancia ocasionaba la sanción correspondiente.

En cuanto a la indebida aplicación del artículo 26, literales e) y g) y del artículo 49, literal i) de la LOSCCA, el tribunal de casación señala que, el Ministro de Gobierno, Policía y Cultos, luego de tramitado el sumario administrativo y en virtud de que el actor incurrió en causal determinada, dispuso la sanción de destitución. Por lo que, al no haberse justificado los argumentos del recurrente, rechazó el recurso de casación.



## **C**omparecencia de la Procuraduría General del Estado en procesos en los que intervienen entidades sin personería jurídica y con personería jurídica propia

“De la representación de las instituciones del Estado.- Las entidades y organismos del sector público e instituciones autónomas del Estado, con personería jurídica, comparecerán por intermedio de sus representantes legales o procuradores judiciales.

El patrocinio de las entidades con personería jurídica y entidades autónomas de conformidad con la ley o los estatutos respectivos, incumbe a sus representantes legales, síndicos, directores o asesores jurídicos o procuradores judiciales, quienes serán civil, administrativa y penalmente responsables del cumplimiento de esta obligación, en las acciones u omisiones en las que incurrieren en el ejercicio de su función, sin perjuicio de las atribuciones y deberes del Procurador.” (LOPGE, artículo 7)

### Resumen del caso:

La señora Mirian Erika Cordero Torres, impugnó en sede contencioso administrativa la resolución N° 002-2009, de 8 de diciembre de 2009, emitida por la Municipalidad del Cantón Guachapala, con la finalidad de que se declare la nulidad de la supresión de su puesto de trabajo. El Tribunal Distrital N° 3 de lo Contencioso Administrativo, con sede en la ciudad de Cuenca, en sentencia, aceptó la demanda, dispuso el reintegro de la actora a sus funciones, más el pago de las remuneraciones dejadas de percibir. Inconforme con este pronunciamiento, el municipio presentó recurso de casación; una vez agotado el trámite pertinente, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia analizó la sentencia y encontró que, previo a la supresión del puesto de trabajo, existió un informe técnico fundamentado; en tal virtud, el tribunal casó la sentencia y declaró la validez de la resolución emitida por el alcalde del Cantón Guachapala.

### Obiter dicta:

En los procesos en los que intervienen organismos y entidades del sector público que carecen de personería jurídica, la Procuraduría General del Estado actuará como parte procesal, para lo cual se le emitirá la debida citación formal. Pero en la intervención dentro de un proceso, de una entidad pública con personería jurídica, la Procuraduría General del Estado supervisará el proceso, para lo cual no es indispensable la citación, sino que se procederá con la notificación.

### Extracto del fallo:

“**TERCERO** (...) **3.1.** (...) De lo transcrito es posible determinar que siempre que en los procesos judiciales intervengan una entidad del sector público **sin personería jurídica**, el Procurador General del Estado será parte procesal y, en consecuencia, requiere ser citado formalmente, so pena de incurrir en causal de nulidad procesal; pero, cuando quien interviene en el litigio es una institución investida de personería jurídica, el Procurador supervisará el proceso e intervendrá en defensa de los intereses públicos, sin ser parte procesal; lo que implica que no se requiere

la formalización en el proceso de la citación judicial, siendo suficiente únicamente la notificación prevista en el artículo 6 antes transcrito de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. (...)”.

**Resolución No.** 0470-2013

**Juicio No.** 0087-2011

## Concesión minera:

cumplimiento de requisitos y documentación previamente presentada

REQUISITOS LEGALES.- “El Estado y las entidades del sector público que conforman la administración pública no exigirán a los administrados, personas naturales o jurídicas, pruebas distintas o adicionales de aquellas expresamente señaladas por la Ley, en los procesos administrativos.” (LME, artículo 18).

### Resumen del caso:

COPROMULSA S.A. demandó la ilegalidad del acto administrativo emitido por el Secretario Regional de Minas Sur-Zona 7. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 5, en sentencia, rechazó la demanda propuesta, declarando la validez y legitimidad del acto administrativo. Inconforme con este pronunciamiento, la empresa interpuso recurso de casación, alegando, principalmente, que la Dirección Regional no debió requerir la presentación de documentos que ya constaban en su archivo. Agotado el trámite pertinente, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia

consideró que, efectivamente, no se debió requerir documentación que ya había sido presentada, pero que la petición de sustitución del título de concesión minera sí debió ser presentada en el plazo previsto en la ley y reglamento de la materia, y que la caducidad de la concesión debía ser declarada siguiendo el procedimiento previsto para tal efecto; por lo tanto, rechazó el recurso de casación presentado.

#### Ratio decidendi:

La Dirección Regional de Minería de Loja no debía solicitar o exigir requisitos, documentos o información que ya reposaba en los archivos de la institución.

**Extracto del fallo:**

“**TERCERO.-** (...) **3.5.-** (...) En tal sentido, este Tribunal considera que efectivamente la Dirección Regional de Minería de Loja, así como la Subsecretaría de Minas, no debían solicitar o exigir requisitos, documentos o información que ya reposaban en los archivos de las respectivas dependencias administrativas, para el trámite de sustitución de títulos de concesiones mineras (...)”.

**Resolución No.** 0340-2013

**Juicio No.** 0759-2011

### Argumentos del fallo:

Manuel Antonio Rivera Bravo, como Gerente de COPROMULSA, demandó la ilegalidad del acto administrativo emitido por el Secretario Regional de Minas Sur-Zona 7, que fue rechazada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 5. Por esta razón interpuso recurso de casación, con fundamento en el artículo 3, causal primera de la LC, por falta de aplicación de los artículos 76, numeral 3, y 82 de la CRE y falta de aplicación del artículo 18 de la LME.

Respecto a la primera causal, sobre la falta de aplicación de los artículos 76, numeral 3, y 82 de la CRE, que son disposiciones que se refieren al derecho al debido proceso, al principio según el cual nadie será juzgado por un acto u omisión que al momento de cometerse no esté tipificado en la ley, ni se aplicará una sanción no prevista y al derecho a la seguridad jurídica, el recurrente no explicó la manera en que el acto administrativo vulneró esta garantía fundamental o cómo se dejó de aplicar.

El tribunal analizó la falta de aplicación del artículo 82 de la CRE, así como del artículo 18 de la LME, y observó que existió un oficio, mediante el cual el Director Regional de Minería de Loja comunicó a COPROMULSA para que dé cumplimiento

a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Sexta del RGLM, y detalló la documentación requerida para tal efecto; además, mediante memorando se estableció el procedimiento a seguir para la sustitución de títulos de concesión minera. El tribunal de casación consideró que no se debían solicitar o exigir requisitos que ya reposaban en los archivos de las dependencias administrativas.

Adicionalmente, se observó que COPROMULSA no presentó a tiempo la solicitud de sustitución del título minero, sino que lo hizo tres meses después, por lo que el tribunal consideró que no era necesario solicitar documentación que la compañía ya había presentado, pero que sí era su obligación presentar la solicitud de sustitución a tiempo.

Por las razones expuestas, el tribunal de casación consideró acertada la decisión del tribunal de instancia y resolvió rechazar el recurso interpuesto.



## Consultoría: perfil del consultor

Para que los consultores individuales, nacionales o extranjeros, puedan ejercer actividades de consultoría, deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Tener título profesional conferido por un Instituto de Educación Superior del Ecuador, o del extranjero, en cuyo caso deberá estar revalidado en el país conforme a la Ley; y,
- b) Cumplir con las leyes respectivas que regulan el ejercicio profesional.

Los consultores individuales extranjeros que sean contratados por compañías consultoras nacionales o extranjeras, deberán comprobar su calidad de profesionales, así como la experiencia en los campos de su especialización. (LCo, artículo 6).

### Resumen del caso:

El señor Emiliano Esteban Armijos Córdova demandó la ilegitimidad y nulidad de la resolución expedida por el Municipio del cantón San Juan Bosco, mediante la cual se dio por terminado, unilateralmente, el contrato celebrado para la elaboración de los estudios y diseños integrales del alcantarillado pluvial para la comunidad de Pananza; demandó, además, el cumplimiento del

contrato, el pago de daños y perjuicios y la condena en costas. El tribunal de instancia estimó que el acto administrativo impugnado se encontraba afectado en su validez, tanto que no contenía la motivación suficiente, lo que llevaba incluso a su ineficacia. En esa virtud, los personeros de la Municipalidad de San Juan Bosco interpusieron recurso de casación, amparándose en las causales primera, tercera y cuarta del artículo 3 de la LC, por considerar vulneradas normas de derecho y porque el fallo, según lo alegado, resolvió asuntos que no habían sido materia del litigio. La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, una vez analizados los cargos imputados a la sentencia, sostuvo que se han configurado las causales primera y cuarta, sin que proceda analizar la tercera causal denunciada, y casó la sentencia, declarando válida la resolución materia de la impugnación.

### Ratio decidendi:

El perfil del profesional que realice consultorías debe corresponder al de la especialidad requerida por el contratante en los términos de referencia, sin que ello implique afectación del derecho a la libertad al trabajo.

### Extracto del fallo:

**“III.- MOTIVACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS 3.3.3. A.1)** (...) Ahora bien para el efecto hay que considerar que la consultoría se contrató para los estudios y diseños integrales del sistema de alcantarillado pluvial par la comunidad de Pananza y que evidentemente por el sentido y características de la obra el estudio tenía que haber sido realizado por un profesional en ingeniería civil, ya que no es necesario ir más allá para darse cuenta de que otro profesional así sea de la misma rama de la ingeniería, no posee los conocimientos integrales de la materia que permitan elaborar los estudios para cumplir con el objeto que fueron contratados. Es de aclarar que no con esto la Sala estaría afectando el derecho a la libertad al trabajo contemplado en la norma Constitucional, pero si está precautelando

el interés de la colectividad al asegurar que los trabajos debieron haberse realizado por un profesional del área de ingeniería civil, en razón de que cada profesional de acuerdo a su especialización podrá atender asuntos relativos a su especialidad ya que no resultaría lógico, verbigracia, que un ingeniero mecánico, por el sólo hecho de contar con un título de tercer nivel en ingeniería, elabore estudios de ingeniería civil como en el presente caso (...).”

**Resolución No.** 0530-2013

**Juicio No.** 0419-2010

## **D**erecho a impugnar actos administrativos:

no se restringe por la interposición de una acción de protección

“Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.” (CRE, artículo 173).

### Resumen del caso:

**E**l señor Carlos Oswaldo Torres Orellana inició juicio de impugnación por destitución en contra del Municipio de Chordeleg. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 3, con sede en la ciudad de Cuenca, en sentencia de mayoría, resolvió declarar sin lugar la demanda, aceptando la excepción de cosa juzgada. Inconforme con lo resuelto, el actor interpuso recurso de casación, aduciendo que existió errónea interpretación de los artículos 76, numeral 7, letras a), j), i) y l) de la CRE. Agotado el trámite pertinente, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, una vez

analizada la sentencia, concluyó que el tribunal de instancia no explicó la pertinencia de la excepción de cosa juzgada (que no fue alegada por la parte demandada), razón por la que dispuso que se devuelva el proceso al tribunal de instancia a fin de que sentencie la causa.

#### Obiter dicta:

La Constitución vigente establece como garantía fundamental el derecho a impugnar los actos administrativos; este derecho no puede ser restringido por haberse presentado una acción de protección.

**Extracto del fallo:**

“**SEXTO.-** Resulta muy pertinente tener en cuenta, que la Constitución de la República actual, **establece como garantía fundamental el derecho a impugnar los actos administrativos ante la Función Judicial** “**Art. 173.-** *Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial.*” (Lo resaltado nos corresponde) (anteriormente esta garantía también estaba prevista en el Art. 196 de la Constitución de 1998), **derecho que no puede ser restringido por haberse presentado una acción de protección constitucional**, por lo que en ese orden conceptual, es claro que en el Ecuador, el control de la legalidad de los actos administrativos se encargó a la jurisdicción contencioso administrativa, **por tanto esa competencia no puede ser asumida por los jueces constitucionales a pretexto de una acción de protección (...)**”.

**Resolución No.** 0052-2014

**Juicio No.** 0448-2010

### Argumentos del fallo:

Dentro del juicio de impugnación por destitución, la sentencia resolvió declarar sin lugar la demanda y aceptar la excepción de cosa juzgada. El señor Carlos Oswaldo Torres interpuso recurso de casación, al amparo de la causal primera del artículo 3 de la LC; argumentó que el tribunal de instancia no distinguió entre acción de tutela y acción de protección.

La acción de amparo constitucional era eminentemente cautelar, podía suspender los actos contrarios a los derechos constitucionales. Este mecanismo procesal fue sustituido por la acción de protección, que también protege derechos fundamentales, pero que puede ser preventiva, puede declarar la vulneración de derechos y ordenar la reparación del daño material e inmaterial. No procede la acción de protección cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho, lo que le da a la acción de protección un carácter eminentemente subsidiario.

La Constitución vigente establece, como garantía fundamental, el derecho a impugnar actos administrativos ante la Función Judicial; este derecho no puede restringirse por el hecho de presentar una acción de protección, debido a que la jurisdicción y el control de la legalidad de los actos administrativos corresponde a

la jurisdicción contencioso administrativa; por lo tanto esa competencia no puede ser asumida por los jueces constitucionales a pretexto de una acción de protección.

El efecto de las sentencias dictadas dentro de las acciones de protección no podría constituir cosa juzgada en la justicia ordinaria.

Del análisis de la sentencia se encontró que, a pesar de que el tribunal de instancia aceptó la excepción de cosa juzgada, tal excepción no fue alegada por la parte demandada; además, se incurrió en error, al no aplicar la jurisdicción y competencia que le otorgaba la ley, violentándose los principios de legalidad, jurisdicción y competencia.

El tribunal de casación consideró nulo el fallo de instancia por no haber explicado la pertinencia de la cosa juzgada, asunto que ni siquiera fue alegado por la parte actora; en tal virtud, dispuso la devolución del proceso al tribunal de instancia para que sentencie la causa.



## Educadores comunitarios:

tienen relación de dependencia con el Ministerio de Educación

“Son sujetos “obligados a solicitar la protección” del Seguro General Obligatorio, en calidad de afiliados, todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella; en particular:

- a. El trabajador en relación de dependencia;
- b. El trabajador autónomo;
- c. El profesional en libre ejercicio;
- d. El administrador o patrono de un negocio;
- e. El dueño de una empresa unipersonal;
- f. El menor trabajador independiente; y,
- g. Los demás asegurados obligados al régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes y decretos especiales.” (LSS, artículo 2).

### Resumen del caso:

A mira Janeth Cedeño García, es su calidad de procuradora común de varios educadores comunitarios, interpuso una demanda en contra del Ministerio de Educación, para reclamar el reconocimiento de diferencias salariales por el tiempo de

servicio, décimos tercero, cuarto, quinto y sexto sueldos por cada año de servicio, compensaciones salariales, fondos de reserva y afiliaciones al IESS desde el inicio de sus actividades como educadores comunitarios. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 4, con sede en Portoviejo, resolvió declarar con lugar la demanda propuesta. Inconforme con este pronunciamiento el Director Regional de la Procuraduría General del Estado para Manabí y Esmeraldas interpuso recurso de casación y alegó que los educadores comunitarios recibían una “bonificación” de conformidad con la Ley N° 122 (ROS 963, de 10 de junio de 1996) y que por la naturaleza de sus actividades no se les podía equiparar en remuneraciones y beneficios a los demás profesores del magisterio nacional. Agotado el trámite pertinente, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia aceptó el recurso y casó parcialmente la sentencia, fundamentándose en el hecho de que los educadores comunitarios no ingresan a la carrera docente, pero reconociéndoles el derecho a la seguridad social y disponiendo que se les afilie al IESS por el tiempo de servicio que corresponda en cada caso, en virtud de que existe relación de dependencia con el Ministerio de Educación.

### Ratio decidendi:

La LSS establece que son sujetos obligados a la protección del seguro general obligatorio todos quienes presten un servicio, en tal sentido los educadores comunitarios tienen derecho a la afiliación al IESS.

### Extracto del fallo:

**“TERCERO.- (...) 3.6.- Por tanto, un educador comunitario no puede ni debe ser equiparado a un profesor del magisterio nacional, pues no está dentro de la carrera docente (...). CUARTO.- 4.1.-** Lo que sí es cierto, es que se reconoce una relación de dependencia entre los educadores comunitarios y el Ministerio de Educación, estando esa relación de dependencia regulada por la Ley 122 y sus reformas, correspondiéndoles una bonificación y no un sueldo; pero por legislación transversal, como es la Ley de Seguridad Social, que en su Art. 2 dispone: **“SUJETOS DE PROTECCIÓN.- Son sujetos obligados a solicitar la protección del Seguro General Obligatorio, en calidad de afiliados, todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral**

*o sin ella...”, (lo destacado es nuestro), por tanto, lo que sí corresponde es la afiliación al IESS, pues aquella es obligatoria y debió haber sido pagada por el Estado en la forma que la Ley de Seguridad Social determina.”*

**Resolución No.** 0390-2013

**Juicio No.** 0294-2010

### Argumentos del fallo:

Amira Janeth Cedeño García, en su calidad de procuradora común de varios educadores comunitarios, interpuso demanda en contra del Ministerio de Educación, para reclamar el reconocimiento de diferencias salariales por el tiempo de servicio, décimos tercero, cuarto, quinto y sexto sueldos por cada año de servicio, compensaciones salariales, fondos de reserva y afiliaciones al IESS desde el inicio de sus actividades como educadores comunitarios. En sentencia se aceptó la demanda, disponiéndose el pago de las pretensiones previa liquidación pericial y la afiliación

al IESS; inconforme con este pronunciamiento el Director Regional de la Procuraduría General del Estado interpuso recurso de casación.

Al tiempo de la demanda, los actores prestaban sus servicios en las direcciones nacionales de Educación Popular Permanente Hispana e Intercultural Bilingüe, por lo que solicitaron la equiparación de remuneraciones a la de los demás profesores del magisterio nacional; ya que el sueldo de los “educadores comunitarios” fue en principio de un salario mínimo vital, luego fue de seis y finalmente de ochenta dólares.

El tribunal de casación observó que la sentencia confundía al sistema de educación ecuatoriano (régimen escolarizado y no escolarizado) con la calidad de servidor público, al reconocerles todos los beneficios de los maestros, sin tomar en cuenta que no todos son servidores públicos, ya que existen establecimientos privados que son parte del sistema de educación, cuyos miembros no son servidores públicos; de manera que consideró que sí existió indebida aplicación de los artículos 4 y 6 de la LOE.

La LCDEM regula los deberes y derechos de los maestros, quienes,

para acceder a ellos, debían ingresar a la carrera docente, previo el cumplimiento de los requisitos allí establecidos. Por esta razón, el educador comunitario no se equipara al profesor del magisterio nacional y es por eso también que un profesor fiscal puede ser requerido para prestar servicios de educación comunitaria, sin que ello implique pluriempleo. Esta diferenciación no se contrapone al principio de igualdad, ya que, como queda expuesto, los educadores comunitarios no son parte del magisterio nacional y se les ha otorgado un trato diferenciado de acuerdo al tiempo de dedicación y a la naturaleza de sus servicios.

Se reconoce una relación de dependencia entre educadores comunitarios y Ministerio de Educación, por la que les corresponde una bonificación mas no un sueldo, así como también la afiliación al IESS.

Por las razones expuestas, el tribunal aceptó el recurso, casó la sentencia y aceptó parcialmente la demanda, únicamente en la parte en que se reconoce el derecho de los accionantes, que no hayan desistido de la acción, para que se les afilie al IESS por parte del Estado, a través del Ministerio de Educación, por el tiempo que corresponda en cada caso y que liquidará el propio IESS.

## Elementos de la responsabilidad objetiva del Estado

“El daño o lesión es un requisito indispensable para la existencia de responsabilidad, pero cuya sola presencia no convierte de suyo a quien lo sufre en acreedor de una indemnización. El daño debe ser probado por quien lo sufre so pena de que no proceda su indemnización...”  
(Henao, 1998)

### Resumen del caso:

El señor Claudio Iván Ordóñez presentó su demanda con el propósito de lograr al resarcimiento de daño moral provocado por la actuación del Director Provincial del Azuay del IESS, quien, dentro de un proceso civil, declaró bajo juramento desconocer su domicilio. El Tribunal Distrital N° 3 de lo Contencioso Administrativo, con sede en la ciudad de Cuenca, en sentencia, declaró sin lugar la demanda, ante lo cual el actor interpuso recurso de casación. Admitido a trámite, la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia rechazó el recurso debido a que no se probó el presunto daño.

### Ratio decidendi:

Para que se configure el deber de reparación es necesario la existencia de tres elementos: daño, nexo causal y título de imputación.

### Extracto del fallo:

“**TERCERO 3.4.** (...) Entonces, lo que se deberá determinar para llegar a concluir que existe el deber de reparación es la presencia de los tres elementos que la doctrina especializada ha identificado: el daño, el nexo causal y el título de imputación. Es válido afirmar que si falta uno de estos elementos, el deber de reparar nunca se presenta; es decir, que el régimen de responsabilidad extracontractual del Estado se fundamenta en la verificación de los hechos que quedan señalados, debiendo el juzgador analizar los elementos probatorios que configuren la existencia del daño, del nexo causal entre el que causa el hecho dañino y la víctima, y la imputación jurídica de ese hecho a su causante; sólo así nacerá la obligación del Estado para reparar íntegramente los perjuicios irrogados al particular (...)”

**Resolución No.** 0433-2013

**Juicio No.** 0083-2011

## **E**xcepción al límite de crédito establecido por el artículo 72 LGISF

(Reformado por la disposición reformativa primera de la Ley 2001-55, R.O. 465-S, 30-XI-2001).- “Ninguna institución del sistema financiero podrá realizar operaciones activas y contingentes con una persona natural o jurídica por una suma que exceda, en conjunto, el diez por ciento (10%) del patrimonio técnico de la institución. Este límite se elevará al veinte por ciento (20%) si lo que excede del diez por ciento (10%) corresponde a obligaciones caucionadas con garantía de bancos nacionales o extranjeros de reconocida solvencia o por garantías adecuadas admitidas como tales, mediante normas de carácter general expedidas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, en la órbita de su competencia. Los límites de créditos establecidos se determinarán a la fecha de aprobación original de la operación de crédito. En ningún caso la garantía adecuada podrá tener un valor inferior al ciento cuarenta por ciento (140%) de la obligación garantizada.

El conjunto de las operaciones del inciso anterior en ningún caso podrá exceder del doscientos por ciento (200%) del patrimonio del sujeto de crédito, salvo que existiesen garantías adecuadas que cubran, en lo que excediese por lo menos el ciento veinte por ciento (120%).

Se exceptúan de los porcentajes antes mencionados las siguientes operaciones:

- c) Las garantías otorgadas por cuenta y riesgo de instituciones del sistema financiero privado del exterior, de reconocida solvencia, siempre que cuenten con el respaldo documentario suficiente, en seguridad y a satisfacción de la institución mandataria; y,

- d) Las operaciones de crédito entre instituciones financieras, con las limitaciones que establezca la Superintendencia, previo informe del Directorio del Banco Central del Ecuador.” (LGSIF, artículo 72).

### Resumen del caso:

La Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 1., en sentencia, desechó la demanda interpuesta por Citibank N.A. Sucursal Ecuador, en contra de la Superintendencia de Bancos y Seguros, por exceder el límite de crédito establecido en la LGSIF. Inconforme con este pronunciamiento, Citibank N.A. sucursal Ecuador interpuso recurso de casación argumentando, principalmente, que en la sentencia de instancia se produjo una errónea interpretación del artículo 72 de la LGSIF. Agotado el trámite pertinente, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia consideró que la excepción prevista en el artículo 72 no es absoluta, sino condicionada a que las cartas de crédito confirmadas de importación y las garantías en moneda nacional o extranjera se emitan con respaldos de contra garantías adecuadas, por lo que concluyó que la Superintendencia sí reconoció la excepción

prevista en la ley, siempre que cumpla la condición establecida, conforme lo señala el tribunal de instancia. Por tanto, rechazó el recurso de casación.

### Ratio decidendi:

La excepción establecida en el artículo 72 de la LGISF tiene una condición: es necesario que las cartas de crédito confirmadas de importación y las garantías en moneda nacional o extranjera se remitan con respaldos de contra garantías adecuadas, es decir, las que la Superintendencia admita como tales.

### Extracto del fallo:

“**QUINTA.-** (...) **5.4.-** El tema se reduciría a la interpretación del literal b) del Art. 72 de la LGISF que se establece como excepción a los porcentajes que ahí se señalan: *“b) Las cartas de crédito confirmadas de importación y las garantías en moneda nacional o extranjera que se emitan con respaldos de **contra garantías adecuadas, admitidas como tales, mediante normas de carácter***

**general expedidas por la Superintendencia;**” (lo resaltado nos corresponde). Sin embargo, la lectura completa del literal b), antes transcrito, evidencia que la excepción tiene una condición, es decir, no es absoluta, no se restringe a decir simplemente que la exoneración es para todas las cartas de crédito confirmadas de importación y las garantías de moneda nacional o extranjera, **es necesario que se emitan con respaldos de contra garantías adecuadas**, por tanto, la excepción depende del cumplimiento de la condición que la misma ley señala, esto es, que **las garantías sean adecuadas**, y qué debemos entender por aquello, pues lo que la propia ley indica, esto es, lo que la Superintendencia de Bancos admita como tales. 5.5.- Conforme los memorandos internos, que constan en el proceso, Nos. INSEF-2001-116 y 045, de la propia Superintendencia de Bancos, se determina: *“Las normas de carácter general sobre **garantías adecuadas**, que se encuentran incorporadas en el Subtítulo III, Título VII de la Codificación de Resoluciones de la Superintendencia de Bancos y de la Junta Bancaria, que para efectos de los artículos 72, 73 y 74 de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, en el artículo 2 de la Sección III Capítulo II, establece que se entenderá que la garantía adecuada, o la suma de varias de ellas, deberán tener*

*un valor no inferior al 120%.- De las normas antes referidas se colige que las cartas de crédito y las garantías en moneda nacional y moneda extranjera, para ser consideradas exentas, deben estar respaldadas con garantías adecuadas por el 140% de la obligación garantizada.” 5.7. Esto quiere decir que el criterio para entender lo que se comprende como garantía adecuada, no ha variado desde entonces, por tanto, no existe una errónea interpretación del Art. 72 de la LGISF como acusa el recurrente, pues la exoneración a los límites no es absoluta sino condicionada al cumplimiento de que las “garantías sean adecuadas”. Por lo tanto, la Superintendencia de Bancos sí ha reconocido la exoneración prevista por la ley, sobre lo cual no hay divergencia, pero al haberse producido un exceso en los créditos concedidos a su cliente, sin que cumpla con la condición establecida, esto es, cubierta en el 140% como garantía (que es lo que se considera adecuado), origina en una infracción que ha sido multada en la forma establecida en el acto administrativo que se impugna (...”).*

**Resolución No.** 0339-2013

**Juicio No.** 0269-2010

### Argumentos del fallo:

La sentencia desechó la demanda interpuesta por Citibank N.A. Sucursal Ecuador, en contra de la Superintendencia de Bancos y Seguros, por exceder el límite de crédito establecido en la LGISF, frente a ello, Citibank interpuso recurso de casación argumentando que en la sentencia se produjo una errónea interpretación del artículo 72 de la mencionada ley. El tribunal de casación considera que la excepción contenida en el referido artículo 72 no es absoluta, sino condicionada a que las cartas de crédito confirmadas de importación y las garantías en moneda nacional o extranjera, se emitan con respaldos de contra garantías adecuadas, por lo que considera que la Superintendencia de Bancos sí reconoce la excepción prevista en la Ley, siempre que cumpla con la condición establecida, conforme lo señala el Tribunal de instancia. Por tanto, rechaza el recurso de casación interpuesto.

## **F**ijación de límites jurisdiccionales entre los cantones de Gualaquiza y Yanzatza

“Son causas de nulidad de una resolución o del procedimiento administrativo:

- a) La incompetencia de la autoridad, funcionario o empleado que haya dictado la resolución o providencia.
- b) La omisión o incumplimiento de las formalidades legales que se deben observar para dictar una resolución o iniciar un procedimiento, de acuerdo con la ley cuya violación se denuncia, siempre que la omisión o incumplimiento causen gravamen irreparable o influyan en la decisión.” (LJCA, artículo 59).

### Resumen del caso:

El Municipio de Gualaquiza impugnó la resolución expedida por la CELIR, que actualizó la descripción de linderos por la divergencia de límites suscitada entre los cantones Gualaquiza y Yanzatza. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 3, en sentencia, consideró que no existió violación a norma jurídica alguna y rechazó la demanda. El actor, inconforme con lo resuelto, interpuso recurso de casación, con fundamento en las causales primera, tercera y cuarta del artículo 3 de la LC, considerando que existió *extra petita*. Agotado el trámite pertinente, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, casó el fallo, aceptó la demanda y declaró la nulidad de la resolución contenida en el informe referente a los límites jurisdiccionales entre los cantones Gualaquiza y Yanzatza.

### Ratio decidendi:

La Comisión Especial de Límites Internos de la República (CELIR) tiene competencia para actualizar los límites entre cantones.

### Extracto del fallo:

**“IV. DECISIÓN DE MÉRITO (...) 8)** De las piezas procesales que obran del proceso no se verifica que se ha realizado el procedimiento detallado en el Art. 3 y siguientes del Decreto Supremo N° 1189 de febrero 28 de 1977, que culmine con una Resolución de la Comisión; es decir que la Comisión Especial de Límites Internos de la República, CELIR incumplió el procedimiento, estableciéndose de este modo que el acto impugnado es nulo por falta de competencia y violación del procedimiento conforme lo establece el Art. 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. 3) Esta Sala Especializada, considera que el informe de la Comisión Especial de Límites Internos de la República CELIR que aparece a fojas 73 a la 78 del proceso y que contiene la resolución impugnada constituye un acto administrativo nulo, en virtud de haberse configurado los literales a) y b) del Art. 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ya que la

CELIR carecía de competencia para emitir la Resolución que actualizaba la descripción de los linderos en función del contenido de los Arts. 147 y 130 de la Constitución Política y, no cumplió con el procedimiento establecido para la resolución de controversias que influyó en la decisión de la causa (...).”

**Resolución No.** 0545-2013

**Juicio No.** 0447-2009

## Ingreso al sector público: requisitos

“El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.” (CRE, artículo 228).

### Resumen del caso:

La sentencia de primer nivel declaró con lugar la demanda interpuesta por el señor Cristian Alberto Franco Vera, quien recibió un nombramiento definitivo como Policía Municipal del Municipio de Babahoyo, sin que haya existido previo concurso de méritos y oposición señalado por la Constitución, consecuentemente, se emitió una resolución administrativa en la que se dejó sin efecto tal nombramiento, disponiéndose el reintegro del actor a las funciones de Policía Municipal y el pago de valores dejados de percibir. La entidad demandada interpuso recurso de

casación. La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia aceptó el recurso de casación, considerando que se habían emitido nombramientos definitivos sin el previo concurso de oposición y méritos necesario para ingresar al sector público. Adicionalmente, recalcó que la acción de lesividad no es la única forma de extinguir actos administrativos cuando éstos son considerados nulos.

### Ratio decidendi:

La Constitución establece que el ingreso al sector público, ascenso y promoción en la carrera administrativa se realizará previo concurso, con el fin de garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades, respetando los principios de transparencia y oportunidad.

**Extracto del fallo:**

**“(...) SEXTO.- A más de este claro mandato constitucional, autorizada doctrina del Derecho Administrativo se ha pronunciado también respecto a la necesidad que se hagan concursos de merecimientos y oposición para entrar al sector público, porque debe reconocerse a todos las personas que estén en condiciones de concursar para un determinado cargo público, el derecho a la igualdad de oportunidades en el desarrollo de la carrera administrativa, respetándose siempre los principios de transparencia y publicidad (...).”**

**Resolución No.** 0085-2014

**Juicio No.** 0268-2011

### Argumentos del fallo:

El señor Cristian Alberto Franco Vera recibió un nombramiento definitivo como Policía Municipal del Municipio de Babahoyo, sin que haya existido previo concurso de méritos y oposición señalado por la Constitución; consecuentemente, se emitió una resolución administrativa en la que se dejó sin efecto tal nombramiento.

El tribunal de casación analizó que la LOSCCA contemplaba dos clases de nombramientos: los regulares y los provisionales; y que, para el ingreso a un puesto público, es necesario el concurso de méritos y oposición, requisito que también está señalado por la Constitución vigente, en su artículo 228.

La sentencia de instancia refiere que la alcaldesa de Babahoyo no podía revocar el nombramiento sin que exista previamente la acción de lesividad. Frente a ello el tribunal de casación señaló que, en efecto, la mencionada declaratoria de lesividad debe darse cuando el órgano que expidió el acto administrativo no puede anularlo o revocarlo por sí mismo; pero que este caso es diferente, en cuanto a que había y hay no solo una norma legal respecto a la emisión de nombramientos definitivos por parte de la autoridad, sino también disposición constitucional.

Adicionalmente, se analizó que la acción de lesividad no es la única forma de extinguir actos administrativos que hayan generado derechos subjetivos, sino que tal extinción puede darse en sede administrativa por razones de legitimidad o de oportunidad, que, dependiendo de la situación puede o no haber lugar a algún tipo de indemnización.

Se debe considerar nulo de pleno derecho todo acto que contradiga en forma directa los derechos consagrados en la Constitución. En consecuencia, no se puede obligar a un alcalde o alcaldesa a que recurra a la acción de lesividad, cuando constata que un acto administrativo es directamente contrario a la Constitución.

Cabe la acción de lesividad cuando los derechos subjetivos generados por el acto administrativo tengan un origen lícito; caso contrario, se puede impugnar directamente la legitimidad del acto en cuestión, que, de darse, tiene efectos retroactivos; por lo que puede decirse que los derechos subjetivos efectivamente generados deben ceder ante los derechos constitucionales ciertamente violados.



## Jubilación especial y seguro adicional: constitución y naturaleza

“Los ex servidores públicos o jubilados de las entidades del sector público que hasta el 31 de diciembre del 2008 venían percibiendo una pensión jubilar ya sea de los fondos privados de jubilación o de cesantía, bajo cualquier denominación que estos tuvieran, o directamente del presupuesto institucional, pasarán a percibir una transferencia mensual, directa, unilateral y vitalicia con fines de asistencia social y solidaria, en adelante transferencia solidaria, en adelante pensión solidaria con cargo a su respectivo presupuesto institucional o Presupuesto General del Estado de ser el caso, en los montos y con las limitaciones establecidas en este decreto.- **Art. 2** Las transferencias solidarias se calcularán en base a la pensión que venían percibiendo el beneficiario jubilado a diciembre de 2008 y considerando los siguientes criterios: para el caso de las pensiones que no superaban un salario básico unificado, se reconocerá se el 100% de dicha pensión jubilar.- Para aquellas pensiones jubilares superiores a un salario básico unificado e inferiores a una canasta básica familiar, la transferencia solidaria será el valor equivalente a un salario básico unificado más el monto correspondiente al 70% de la diferencia entre el valor de la pensión jubilar y el salario básico unificado.- En los casos que la pensión jubilar supere la canasta básica familiar, la transferencia solidaria se limitará a un salario básico unificado más el 70% de la diferencia entre la canasta básica familiar y el salario básico unificado. (...)- **Disposición transitoria.**- Para el cálculo de las transferencias establecidas en este artículo. (sic) el salario básico unificado y el valor referente a la canasta básica familiar serán los establecidos a enero del 2009 (USD218,00 y USD 512,03, respectivamente).”

### Resumen del caso:

El ingeniero Guillermo Lenin Falconí, como procurador común de los señores José Santiago Alejandro Ojeda y otros, inicia juicio en contra de la Universidad de Loja, reclamando el pago de pensiones jubilares mensuales y vitalicias, independientes a las pensiones jubilares del IESS. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 5, de Loja y Zamora Chinchipe, aceptó la demanda presentada, por lo que el doctor Gustavo Villacís Rivas, inconforme con este pronunciamiento interpuso recurso de casación. Agotado el trámite pertinente, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia analizó la sentencia del tribunal y resolvió casar parcialmente la sentencia, en virtud de los decretos ejecutivos 1647, 1675 y 172, mediante los cuales ordenó pagar lo que corresponda a cada jubilado, hasta la entrada en vigencia de la LOES.

### Ratio decidendi:

Existe una diferencia en la constitución de un seguro especial y un seguro adicional. En la constitución del seguro adicional intervienen el Ministro de Educación Pública y el Gerente de la Caja de Pensiones (interviene un representante del seguro obligatorio

de ese tiempo); la naturaleza de este seguro era proporcionar mayores beneficios que los brindados por el seguro obligatorio. Para la constitución de la jubilación especial interviene el Consejo Universitario de la Universidad Nacional de Loja; la naturaleza de la jubilación especial era dar un beneficio para docentes de la Universidad que se acogían a la jubilación especial para docentes.

#### Extracto del fallo:

**“III.- MOTIVACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS (...)** 3.3.3.- (...) Como se puede observar, el llamado Reglamento para Jubilación Especial para Docentes, crea una *“JUBILACIÓN ESPECIAL”* a favor del personal docente de la Universidad Nacional de Loja, el cual es totalmente distinto al *“SEGURO ADICIONAL”*, autorizado a contratar por el Decreto Legislativo de 7 de noviembre de 1953. Esta Sala Especializada considera pertinente analizar la constitución y la naturaleza de la jubilación especial y el seguro adicional. En la constitución del Seguro adicional, intervienen el Ministro de Educación Pública y el Gerente de la Caja de Pensiones, por mandato del decreto legislativo, para que celebren un contrato de seguro (nótese que

participa un representante del Seguro obligatorio de aquel entonces) en cambio en la Jubilación Especial interviene el H. Consejo Universitario de la Universidad Nacional de Loja como órgano competente en virtud de las normas anotadas en líneas arriba. En referencia a su naturaleza, el seguro adicional tuvo como propósito proporcionar a los maestros en aquel entonces un servicio de prestaciones mayores o de condiciones más favorables a las establecidas en el seguro obligatorio para este sector, dentro del cual se incluyó también a los docentes jubilados que, a pesar de haberse acogido a la jubilación, continuaban en funciones en esa época en calidad de docentes; en tanto que, la jubilación especial fue concebida como un beneficio para los docentes jubilados de la Universidad Nacional de Loja por el hecho de cumplir con las condiciones establecidas en el Reglamento para la Jubilación Especial para Docentes (...)"

**Resolución No.** 0786-2013

**Juicio No.** 0583-2011

## Ley reformatoria a la Ley Orgánica de Aduanas

“PRIMERA.- Facúltase expresamente al Directorio de la Corporación Aduanera Ecuatoriana para que disponga y supervise la ejecución de la reestructuración, integral, técnica y administrativa de la CAE, hasta el 31 de diciembre de 2003, que deberá incluir la organización que se requiera para una administración aduanera moderna y la determinación del personal directivo, administrativo y de apoyo que sea necesario y suficiente para un eficiente cumplimiento de las funciones aduaneras con el perfil requerido para cada puesto(...). TERCERA.- Quedan terminados, a partir de la fecha de publicación de esta ley los períodos del Gerente General, gerentes, subgerentes, gerentes distritales y funcionarios de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, cuyas designaciones correspondan al Directorio y al Gerente General, quienes no obstante, continuarán en funciones prorrogadas hasta ser legalmente reemplazados.” (LOA, disposiciones transitorias primera y tercera)

**Resumen del caso:**

El señor David Meza Díaz propuso juicio en contra del acto administrativo contenido en el oficio N° 14-2006-R4, referente a la negativa de la autoridad administrativa de resolver el recurso de revisión; y, por ende, la acción de personal N° 816, de 29 de agosto de 2003, por la que se resolvió la destitución de su puesto de trabajo, emitida por el Gerente General de la CAE (hoy SENA). La Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 1, en sentencia, resolvió aceptar de manera parcial la demanda, declaró ilegal el acto administrativo impugnado y ordenó el reintegro del actor a su puesto de trabajo. La CAE, inconforme con este pronunciamiento, interpuso recurso de casación, alegando, principalmente, que en la sentencia de instancia se produjo una falta de aplicación de las disposiciones transitorias primera y tercera de la LRLOA. La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia consideró que, en efecto la ley reformatoria dispuso que quedaban terminados los períodos de todos los funcionarios de la CAE y que el personal directivo, administrativo y de apoyo que no fuere requerido para que continúe prestando sus servicios; sería indemnizado de conformidad con el artículo 59 de la LSCCA. Por lo que concluyó que fue la Función Legislativa, al aprobar la

ley reformatoria, la que dispuso que todos los funcionarios de la CAE perdieron su estabilidad y entraban en funciones prorrogadas. Así, el tribunal resolvió casar la sentencia y declarar legal el acto administrativo impugnado.

#### Ratio decidendi:

La LRLOA dispuso que los funcionarios de la CAE terminaban sus funciones y que aquellos que no fueran requeridos para continuar prestando sus servicios, serían indemnizados.

#### Extracto del fallo:

**“(…) CUARTO.- 4.1.- Debe tenerse en cuenta con total claridad, que la parte final de la disposición transitoria tercera de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Aduanas antes transcrita, establecía que quedaban terminados los períodos de todos los funcionarios de la CAE, quienes únicamente desde tal momento continuarían “en funciones prorrogadas”, hecho éste que hay que correlacionar con la parte final de la disposición**

transitoria primera, que establecía que el personal administrativo y de apoyo que no fuere requerido para que continúe prestando sus servicios, sería indemnizado de conformidad con lo previsto en el artículo 59 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (...).”

**Resolución No.** 0382-2013

**Juicio No.** 0354-2010

### Argumentos del fallo:

El señor David Fernando Meza Díaz presentó una demanda en contra del Gerente General de la CAE. En sentencia se aceptó su pretensión, declarando ilegal el acto administrativo, y se ordenó su reintegro al cargo que ocupaba o a otro de igual categoría y remuneración. El señor Meza debía devolver los valores que recibió por concepto de indemnización.

Inconforme con el pronunciamiento judicial, el actor, interpuso recurso de casación, con fundamento en el artículo 3 de la LC,

por falta de aplicación de las normas de derecho contenidas en la letra b) del artículo 59 de la LJCA y artículos 1698 y 1704 del CC.

Por su parte, la CAE fundamentó su recurso en la causal primera del artículo 3 de la LC. Adujo que actuó en cumplimiento de las disposiciones primera y tercera de la LRLOA. Al respecto, el tribunal de casación observó que la disposición transitoria tercera establecía que quedaban terminados los períodos de todos los funcionarios de la CAE, quienes continuaban en funciones prorrogadas, y que el personal que no fuere requerido sería indemnizado conforme el artículo 59 de la LOSSCA. En tal sentido, no se puede confundir la disposición que afectaba a quienes ya estaban trabajando en la CAE, con la primera parte de la disposición transitoria primera, que se refería a una reestructuración integral y técnica a futuro.

Por lo tanto, el tribunal aceptó el recurso de casación interpuesto por la CAE, casó la sentencia y declaró legal el acto administrativo, así como la acción de personal.



# Motivación

“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: (...)

- l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.” (CRE, artículo 76, numeral 7).

## Resumen del caso:

El representante de la empresa Tosha del Ecuador S.A. inició juicio de impugnación en contra de la resolución N° 002-2007, de 7 de diciembre de 2007, suscrita por el Director del Hospital de Especialidades Eugenio Espejo, a fin de que se declare la nulidad de esta resolución, mediante la cual se declaró la terminación

unilateral de contrato (y envió de oficio a la Contraloría General del Estado con la declaratoria de contratista incumplido). La Primera Sala del Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito aceptó la demanda y declaró la nulidad de la resolución materia del conflicto. Inconformes con lo resuelto, el Director Nacional de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud Pública y el Director General del Hospital de Especialidades Eugenio Espejo, interpusieron recurso de casación. Agotado el trámite pertinente la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al analizar la sentencia, observó que existió un acta de entrega recepción por la que la institución declaró haber recibido los bienes adquiridos a satisfacción. El tribunal casó la sentencia recurrida y declaró nula la resolución materia del conflicto.

**Obiter dicta:**

La motivación abarca tres esferas: primera: la seguridad jurídica; segunda: aplicación del derecho libre de arbitrariedad; tercera: correcta aplicación del derecho.

**Extracto del fallo:**

**“III.- MOTIVACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS (...) 3.2.4.-** Esta Sala Especializada considera que la exigencia de la motivación contempla principalmente tres esferas: la primera, de una manera directa con el Estado Constitucional de derechos y justicia social (artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador) y con la concepción de legitimidad de la administración de Justicia apoyada esencialmente en el carácter vinculante que tiene para ésta la Constitución y Ley, esto es la seguridad jurídica (artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador). En la segunda, la motivación constituye una garantía dirigida a lograr el convencimiento de las partes en el proceso respecto de la *corrección de los hechos y la justicia de la decisión*, en tal sentido debe encontrarse plasmado en la sentencia el esfuerzo del juzgador para lograr una aplicación del Derecho libre de arbitrariedad. La tercera esfera se conceptualiza en que

la motivación es necesaria en el sentido de que si la sentencia no se encuentra debidamente motivada privaría a la parte afectada del ejercicio efectivo de los recursos judiciales puesto que únicamente en base a la motivación se puede realizar un control sobre la correcta aplicación del Derecho en la sentencia por parte del Tribunal *A quo* (...).”

**Resolución No.** 0326-2014

**Juicio No.** 0120-2011

## Nulidad insubsanable:

violación del trámite correspondiente a la naturaleza del asunto

“El procedimiento de mediación concluye con la firma de un acta en la que conste el acuerdo total o parcial, o en su defecto, la imposibilidad de lograrlo.

En caso de lograrse el acuerdo, el acta respectiva contendrá por lo menos una relación de los hechos que originaron el conflicto, una descripción clara de las obligaciones a cargo de cada una de las partes y contendrán las firmas o huellas digitales de las partes y la firma del mediador. Por la sola firma del mediador se presume que el documento y las firmas contenidas en éste son auténticas.

El acta de mediación en que conste el acuerdo tiene efecto de sentencia ejecutoriada y cosa juzgada y se ejecutará del mismo modo que las sentencias de última instancia siguiendo la vía de apremio, sin que el juez de la ejecución acepte excepción alguna, salvo las que se originen con posterioridad a la suscripción del acta de mediación.” (LAM, artículo 47)

### Resumen del caso:

El señor Jorge Tomás Aguirre Valdivieso, demandó al Alcalde y Procurador Síndico del Municipio del cantón Gonzanamá. El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 5 resolvió rechazar la demanda y declarar improcedente el cumplimiento

del acta de acuerdo total, celebrada en el Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Universidad Técnica Particular de Loja, de 21 de marzo de 2007, entre el Municipio de Gonzanamá y el accionante, por la cual se comprometió a cancelar al accionante el saldo pendiente por concepto de pago de planillas. El actor, inconforme con este pronunciamiento, interpuso recurso de casación, con fundamento en las causales primera y segunda del artículo 3 de la LC. La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia analizó los argumentos en que se fundamentó la causal segunda alegada y señaló que, tratándose de un acta de mediación, ésta debió ser ejecutada del mismo modo que las sentencias de última instancia, es decir, siguiendo la vía de apremio y sin que el juez de la ejecución acepte excepción alguna que no fuere generada con posterioridad a la ejecución del acta de mediación. Por tanto, resolvió casar la sentencia, anuló el fallo y dispuso que se remita el proceso al tribunal de instancia, a fin de que conozca la causa desde el punto en que se produjo la nulidad; además, indicó que el trámite deberá continuarse, de acuerdo a lo previsto en el artículo 47, cuarto inciso de la LAM, conforme se solicitó en la demanda.

**Ratio decidendi:**

La violación del trámite puede provocar una nulidad de carácter insubsanable.

**Extracto del fallo:**

**“SÉPTIMO.- (...) 7.2.- En la especie, la falta de aplicación de los artículos 438 del Código de Procedimiento Civil y 47 de la Ley de Arbitraje y Mediación ha derivado en una violación del trámite aplicable, lo cual ha incidido definitivamente en la decisión de la causa y lo ha viciado de nulidad insanable, pues se ha sustanciado la misma como si se tratase de un proceso de conocimiento, sin serlo (...).”**

**Resolución No.** 0105-2013

**Juicio No.** 0318-2010

### Argumentos del fallo:

Dentro del juicio seguido por Jorge Tomás Aguirre Valdivieso, en contra del alcalde y procurador síndico del Municipio de Gonzanamá, la sentencia rechazó la demanda y declaró improcedente el cumplimiento del acta de acuerdo total, mediante la cual el municipio se comprometía a cancelar al accionante el saldo pendiente por concepto de planillas. Ante tal resolución, el señor Aguirre interpuso recurso de casación, con fundamento en las causales primera y segunda del artículo 3 de la LC, falta de aplicación de los artículos 925, 929, 932, 933, 489 y 438 del CPC.

En su recurso, el actor alegó que, al tratarse de un acta de mediación, ésta debió ser ejecutada del mismo modo que las sentencias de última instancia, siguiendo la vía de apremio y sin que el juez de la ejecución acepte excepción alguna que no fuere las generada con posterioridad a la ejecución del acta de mediación. El tribunal de casación observó que el tribunal de instancia dejó de aplicar el artículo 438 y siguientes del CPC.

La sentencia concluyó que el acta carecía de legalidad debido a que el alcalde necesitaba autorización del concejo previo a la suscripción. El tribunal de casación analizó que la conciliación es una figura jurídica distinta a la mediación.

Concluyó, finalmente, que existió violación del trámite aplicable, lo cual produce nulidad insanable, razón por la que aceptó el recurso, anuló el fallo de instancia y dispuso que se remitiera el proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 5, con sede en Loja, para que conozca la causa desde el punto en el que se produjo la nulidad; ordenó que el Tribunal, en su primera nueva providencia, continúe el trámite, de acuerdo a lo previsto en el artículo 47 de la LAM, conforme se solicitó en la demanda.



## Potestad sancionadora de la administración pública

**La Potestad Administrativa.-** (...) “No se puede confundir “poder” con “potestades”. El poder es un atributo exclusivo y único del Estado, en tanto que, la potestad es un privilegio inherente a la administración. La administración pública para organizar, dirigir y ejecutar las tareas a su cargo goza de ciertas prerrogativas que se derivan del poder del Estado, como es la potestad jurisdiccional, la decisoria, la de mando, la ejecutiva, la reglamentaria y la sancionadora. Con la potestad jurisdiccional los órganos de mando, ordenan; con la ejecutiva, obran; con la reglamentaria, tramitan, y, con la sancionadora, disciplinan. Valiéndose de estas potestades la administración despliega regularmente sus actividades.” (Jaramillo, 2014)

### Resumen del caso:

**O**TECEL S.A. impugnó en sede judicial la resolución N° ST-IRN-2003-0009, de 30 de enero de 2003, emitida por el Intendente Regional Norte de la Superintendencia de Telecomunicaciones. La segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 1 resolvió desechar la demanda y declarar válido el acto administrativo recurrido. El actor, inconforme con este pronunciamiento, interpuso recurso de casación, alegando,

principalmente, que en la sentencia de instancia se ha producido errónea interpretación del artículo 28, literal h), y 33 de la LET reformada y del artículo 28 de la LME. Agotado el trámite respectivo, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia consideró que una tipicidad taxativa de todas las infracciones en el ámbito de las telecomunicaciones no es factible. También señaló que el artículo 28 de la LME difiere del artículo 33 de la LET, puesto que el primero se refiere al plazo para resolver una solicitud presentada por el administrado, mientras que el segundo establece un plazo para dictar una resolución en un proceso administrativo sancionador. Por tanto, rechazó el recurso de casación presentado.

#### Ratio decidendi:

En el procedimiento administrativo sancionador no existe una petición que no haya sido atendida, de manera que pueda aplicarse el silencio administrativo; lo que se produce es una sanción administrativa que debe ser expedida en el plazo previsto en la ley.

#### Extracto del fallo:

“**CUARTO.-** (...) **4.3** (...) el artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado y el artículo 33 de la Ley Especial de Telecomunicaciones, **tienen un alcance totalmente diferente y no pueden**

**ser mezcladas;** pues en el caso que nos ocupa lo que hay es una sanción administrativa, que **no tiene su origen en un pedido o solicitud del administrado sino en el ejercicio de la potestad sancionadora que tiene la Administración Pública,** lo cual son situaciones completamente diferentes. Debe entenderse, en principio, que el silencio administrativo no tiene cabida en un procedimiento administrativo sancionador, pues no olvidemos que el lugar adecuado en que se desarrollan las técnicas del silencio son los procedimientos iniciados a instancia de parte y no de oficio, como es el caso del procedimiento sancionar; tanto es así que sólo en el caso del artículo 28 de la Ley de Modernización del Estado se da un efecto a los casos en que vence el respectivo término para atender la petición, **mientras que en el artículo 33 de la Ley Especial de Telecomunicaciones evidentemente no podría darse un efecto similar porque no hay una petición que no ha sido atendida, sino simplemente una sanción administrativa que sin duda existe al haber sido expedida en dicho plazo, y que alcanza su plena validez una vez notificada (...)**”.

**Resolución No.** 0532-2013

**Juicio No.** 0005-2011

### Argumentos del fallo:

La sentencia desechó la demanda interpuesta por OTECEL S.A.

en contra del Intendente Regional Norte de la Superintendencia de Telecomunicaciones, y declaró válido el acto administrativo de sanción pecuniaria en contra de la parte actora, por haber incumplido lo establecido en el artículo 28 de la LET, con respecto a la superación del grado de servicio de los canales de voz analógicos y digitales de la Radiobase Villaflora A, B y C.

El tribunal observó que una cosa es la tipicidad de las infracciones punibles y otra, la competencia para aplicar las sanciones, por lo que se debe señalar dónde se dio el error de tipicidad con relación al acto administrativo sancionador, pero el recurrente no precisó su afirmación.

En cuanto a la afirmación de aplicación indebida del artículo 28 de la LET, el tribunal consideró que no existe tal error de interpretación, porque no se lo ha entendido equivocadamente ni se le ha dado un alcance que no tiene y tampoco se ha aplicado de modo indebido.

Para el tribunal, el procedimiento sancionador es propio de la LET, que se origina en un incumplimiento de contrato para prestación de servicio de telefonía celular móvil, por parte de la empresa OTECEL S.A.

La aplicación del procedimiento sancionatorio no conculca el derecho a la defensa, ya que, una vez notificada la resolución sancionatoria, empieza a correr el término para que, de creerlo conveniente, se interponga el recurso en la vía contencioso administrativa.

## **P**incipio de responsabilidad extracontractual objetiva del Estado

“El que ha cometido un delito o cuasidelito que ha inferido daño a otro, está obligado a la indemnización; sin perjuicio de la pena que le impongan las leyes por el delito o cuasidelito.” (CC, artículo 2214).

### Resumen del caso:

**E**l Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo, en sentencia, inadmitió la demanda interpuesta por los señores Ernestina Rosalía, Arutam Cristóbal y José Salvador Akintuia Chup, en contra de la Policía Nacional, mediante la cual solicitaron (en virtud de haber operado el silencio administrativo positivo a su favor), el pago de indemnización por responsabilidad del Estado en la muerte de su padre; decisión que fue tomada considerando que no se cumplieron los requisitos para que opere el silencio administrativo positivo y que no se citó al Procurador General del Estado (lo cual habría generado nulidad). Inconformes con esta decisión judicial, la parte actora interpuso recurso

de casación. Agotado el trámite pertinente, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en sentencia de mayoría, resolvió no casar la sentencia, por considerar que la solicitud de los actores no podía ser aceptada vía silencio administrativo positivo.

#### Ratio decidendi:

El pago de indemnización por responsabilidad objetiva extracontractual del Estado debe ser declarado judicialmente.

**Extracto del fallo:**

“**TERCERO:** (...) **3.2.1.** (...) En el caso, debe señalarse que el derecho a una indemnización económica por responsabilidad objetiva extracontractual del Estado requiere ser declarada judicialmente y no puede ser materia del silencio administrativo, puesto que es el juez mediante un proceso de conocimiento, el que debe determinar tanto la responsabilidad estatal como el monto de la indemnización, lo que no puede quedar al arbitrio de la voluntad del peticionario, ni puede configurarse automáticamente a través de la falta de respuesta de la administración dentro del plazo legal (...)”.

**Resolución No.** 0456-2014

**Juicio No.** 0439-2010



## Recurso de anulación u objetivo

“El recurso de anulación, objetivo o por exceso de poder, tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo, y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando al Tribunal la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.” (LJCA, artículo 3)

### Resumen del caso:

El Tribunal Distrital N° 5 de lo Contencioso Administrativo, en sentencia aceptó la demanda que presentaron los señores María Esther Samaniego Castro y Diego Fabián Piedra Molina en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja, por la que pretendían se declare la ilegalidad y nulidad del nombramiento de jefe de servicios generales del señor Nelson Felipe Pablo Andrés Mora Castillo. Este último, inconforme con lo resuelto por el tribunal, interpuso recurso de casación. Agotado el trámite respectivo, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia concluyó que el recurso objetivo o de anulación puede ser propuesto por quien

tenga interés directo, razón por lo que casó la sentencia y declaró la validez del acto impugnado.

### Ratio decidendi:

La acción objetiva es procedente cuando es interpuesta por quien tenga interés directo para deducirla.

### Extracto del fallo:

“**TERCERO:** (...) 3.4. Sin mayor esfuerzo interpretativo se puede concluir que el hecho de ser funcionarios de la institución demandada y el “empeño” en que se cumpla con las normas jurídicas no constituye suficiente fundamento para considerar que exista el interés directo que debe acreditar quien busca la nulidad de un acto administrativo...los juzgadores de instancia debieron asegurar la procedencia de la acción objetiva o de anulación, siendo requisito *sine qua non* para la procedencia de la demanda en este tipo de acción, el interés directo de quien demanda, constituyéndose en condicionante fundamental para que la acción contencioso administrativa objetiva o de nulidad proceda (...)”

**Resolución No.** 0548-2013

**Juicio No.** 0143-2011

# Recurso de apelación:

término para la resolución

“Plazos.

1. El plazo para la interposición del recurso de apelación será de 15 días contados a partir del día siguiente al de su notificación. Si el acto no fuere expreso, el plazo será de dos meses y se contará, para otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo. Transcurridos dichos plazos sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.
2. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de dos meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se entenderá favorable el recurso.” (ERJAFE, artículo 177).

## Resumen del caso:

La Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 1, en sentencia, aceptó la demanda interpuesta por CRATEL S.A., contra CONATEL, reconociendo que operó el silencio administrativo y entendiéndose, entonces, que las pretensiones de CRATEL fueron resueltas a su favor, por lo que se dejó sin efecto la resolución de la multa impuesta. Inconforme

con este pronunciamiento, CONATEL interpone recurso de casación, argumentando que, para establecer el plazo para resolver el recurso de apelación presentado por CRATEL S.A., se debía observar lo dispuesto en el artículo 71 de la LRT, así como el artículo 176 y demás pertinentes del ERJAFE. Agotado el trámite pertinente, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia consideró que, si bien el artículo 28 de la LME dispone que toda solicitud o pedido deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, la misma norma también señala que pueden haber plazos distintos, en el caso de que una norma así lo señale expresamente. El artículo 77 del ERJAFE dispone el plazo para dictar y notificar la resolución del recurso de apelación en sede administrativa. Por tanto, al configurarse la salvedad prevista en el artículo 28 de la LME, se casó la sentencia.

**Ratio decidendi:**

El plazo para resolver el recurso de apelación es de dos meses.

**Extracto del fallo:**

“**QUINTO.- 5.1.1.-** Por lo que, efectivamente *todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto.* En el presente caso, si hay una norma legal que señala un plazo diferente al indicado, esto es el artículo 177, numeral 2, del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que expresamente señala el plazo máximo que tiene la Administración para resolver el recurso de apelación: ***“El plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de dos meses. Transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se entenderá favorable el recurso.”*** (Lo resaltado y subrayado es nuestro.)”

**Resolución No.** 0217-2013

**Juicio No.** 0475-2010



## Reliquidación por renuncia voluntaria

“La declaratoria de inconstitucionalidad causará ejecutoria y será promulgada en el Registro Oficial. Entrará en vigencia desde la fecha de su promulgación y dejará sin efecto la disposición o el acto declarado inconstitucional. La declaratoria no tendrá efecto retroactivo ni respecto de ella habrá recurso alguno”. (CP, 1998)

### Resumen del caso:

La señora Sara Marina Sarzosa Rivera interpuso recurso de casación contra la sentencia que rechazó la demanda que presentó en contra del Director General y Subdirector de Recursos Humanos del IESS, en la que solicitaba reliquidación de indemnización por renuncia voluntaria. La Primera Sala del Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo basó su decisión en que, a la fecha de presentación de la demanda ya había caducado el beneficio contemplado en la disposición transitoria tercera de la LOSCCA y en virtud de la declaratoria de inconstitucionalidad del segundo inciso de la mencionada disposición. Agotado

el trámite pertinente, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, resolvió no casar la sentencia recurrida.

#### Ratio decidendi:

Los funcionarios que pretendían beneficiarse de la reliquidación por renuncia voluntaria debían presentar su reclamo en fase administrativa; no obstante, la formulación de un reclamo administrativo no convierte la expectativa de pago en un derecho subjetivo adquirido a favor del accionante, mucho menos si al presentar el reclamo, el pretendido privilegio ya no existía por efecto de la declaratoria de inconstitucionalidad.

#### Extracto del fallo:

“**TERCERO:** (...) 3.3. La disposición transitoria tercera de la LOSCCA contempló un beneficio para los empleados públicos que hubieren laborado en una entidad pública por más de diez años y que fueron liquidados luego de la vigencia de la Ley de

Modernización del Estado, quienes podían ejercer acciones administrativas y judiciales para ser reliquidados conforme las indemnizaciones vigentes en las instituciones en las que laboraron a enero de 1998... Cuando se le niega a la accionante este beneficio en lo administrativo, acude a la vía jurisdiccional; sin embargo, a pesar de que la declaratoria de inconstitucionalidad no tiene efecto retroactivo, para el momento en que se presenta la demanda ya se había eliminado del ordenamiento jurídico tal privilegio, ya no existía el derecho. Por tanto, los jueces no podían ordenar un pago que ya no tenía sustento o base legal... El solo hecho de que se haya presentado el reclamo administrativo mientras estuvo vigente la norma, no convierte a la expectativa del pago en un derecho subjetivo adquirido a favor de la solicitante. La demanda se presenta el 7 de abril de 2004; es decir, cuando la norma ya no podía ser aplicada por el juez por haberse declarado inconstitucional (...).”

**Resolución No.** 0420-2014

**Juicio No.** 0681-211



## R requisitos para que opere el deber de reparación del daño

Daño.-“En sentido amplio, toda suerte de mal, sea material o moral. Como proceder tal suele afectar a distintas cosas o personas, o de diferentes maneras... Más particularmente, el deterioro, perjuicio o menoscabo que por la acción de otro se recibe en la propia persona o bienes.” (Cabanelas, 1997: 5)

### Resumen del caso:

La señora Zoila Enriqueta Marín Chacón demandó al Estado Ecuatoriano por daños causados a su hijo recién nacido, debido a la deficiente prestación de un servicio público (servicio de salud). El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 3, en sentencia, no aceptó la demanda, considerando que no se determinó responsabilidad penal, sino una presunción de responsabilidad; y que el menor presentó una anomalía congénita. Inconforme con este pronunciamiento la actora interpuso recurso de casación. Agotado el trámite pertinente, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional

de Justicia, casó la sentencia y ordenó que el Estado ecuatoriano, a través del Hospital General de las Fuerzas Armadas de la ciudad de Cuenca “Alberto Alvarado Cobos”, brinde atención permanente y especializada al menor Christopher David Gómez Marín, durante el resto de su existencia. La decisión se adoptó como mecanismo para resarcir los daños ocasionados por la prestación deficiente del servicio; así mismo se reconoció a favor de la madre del menor Zoila Enriqueta Marín Chacón, o de la persona que quede a su cuidado, el pago mensual equivalente a una remuneración básica del trabajador en general, desde la fecha en la que se produjo el alumbramiento hasta el día en que ocurra el fallecimiento del menor. En la sentencia, se ordenó que el pago se realice los primeros cinco días de cada mes, con cobertura de los gastos médicos en los que ha incurrido la actora, mismos que, junto con el valor mensual establecido en esta sentencia, por el tiempo transcurrido desde el alumbramiento hasta la fecha de ejecutoria de la misma, se liquidarán pericialmente. Se dejó a salvo el derecho del Estado de repetir lo pagado en contra de los servidores y funcionarios responsables del mal funcionamiento del servicio.

### Ratio decidendi:

La determinación del deber de reparar se producirá cuando existan los tres elementos necesarios: existencia del daño, nexo causal y título de imputación.

### Extracto del fallo:

“**TERCERO** (...) **3.5.** Ahora bien, el deber de reparar nace al verificarse tres elementos: por un lado, de manera fundamental, **la existencia del daño**, material o inmaterial, con sus diversas tipificaciones; por otro, **el nexo causal entre el hecho dañino**, es decir, establecer **qué causó y su resultado**; y finalmente, **el título de imputación o imputabilidad del daño**, que no es otra cosa que determinar jurídicamente quién debe responder por el daño. Los daños que pueden ser reparados son materiales (daño emergente y lucro cesante) o inmateriales (daño moral y daño a la vida en relación) (...)”

**Resolución No.** 0369-2014

**Juicio No.** 0344-2009



## Responsabilidad extracontractual objetiva del Estado

“El más alto deber del estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.” (CRE, artículo 11, núm. 9).

“(…) la responsabilidad extra-contractual de la Administración Pública encuentra, según la jurisprudencia, fundamento expreso en la actualidad en el principio de igualdad o equilibrio ante las cargas públicas –conocida también como la teoría de la raya– el cual se basa en que la Administración Pública persigue la satisfacción y tutela de los intereses colectivos, y si ésta en ejercicio de sus potestades causa un daño a un particular, éste no puede sufrir individualmente las cargas de la actividad dañosa de la Administración Pública.” (Araujo, 2008: 1021).

### Resumen del caso:

La señora Zoila Enriqueta Marín Chacón demandó al Estado Ecuatoriano por daños causados a su hijo recién nacido, debido a la deficiente prestación de un servicio público (servicio de salud). El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 3, en sentencia, no aceptó la demanda, considerando que no se determinó responsabilidad penal, sino una presunción de responsabilidad, y que el menor presentó una anomalía congénita. Inconforme con este pronunciamiento la actora interpuso recurso de casación. Agotado el trámite pertinente, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, casó la sentencia y ordenó que el Estado ecuatoriano, a través del Hospital General de las Fuerzas Armadas de la ciudad de Cuenca “Alberto Alvarado Cobos”, brinde atención permanente y especializada al menor Christopher David Gómez Marín, durante el resto de su existencia. La decisión se adoptó como mecanismo para resarcir los daños ocasionados por la prestación deficiente del servicio; así mismo se reconoció a favor de la madre del menor Zoila Enriqueta Marín Chacón, o de la persona que quede a su cuidado, el pago mensual equivalente a una remuneración básica del trabajador en general, desde la fecha en la que se produjo el alumbramiento hasta el día en que ocurra el

fallecimiento del menor. En la sentencia, se ordenó que el pago se realice los primeros cinco días de cada mes, con cobertura de los gastos médicos en los que ha incurrido la actora, mismos que, junto con el valor mensual establecido en esta sentencia, por el tiempo transcurrido desde el alumbramiento hasta la fecha de ejecutoria de la misma, se liquidarán pericialmente. Se dejó a salvo el derecho del Estado de repetir lo pagado en contra de los servidores y funcionarios responsables del mal funcionamiento del servicio.

#### Ratio decidendi:

El ordenamiento jurídico contempla el principio de reparación del daño causado por el Estado, cuando existe un hecho que le es imputable, sea daño material o inmaterial.

**Extracto del fallo:**

“**TERCERO (...)** **3.2.** (...) en general, la actuación del Derecho en la sociedad se encamina a evitar la producción de daños apreciables jurídicamente y, una vez producidos, a resarcir sus perjuicios a los sujetos que, afectados, no están en la obligación de soportarlos, tanto más si hablamos que el imputado del daño provenga de la esfera pública. **3.3.** Este principio general de la responsabilidad del Estado está previsto en la Constitución de la República vigente, en su artículo 11.9, que consagra como el más alto deber del Estado respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución... Con lo expuesto, se puede concluir que nuestro ordenamiento jurídico contempla, sin lugar a dudas, el régimen de *responsabilidad extracontractual directa del Estado*, entendida ésta como régimen jurídico por el que el Estado, al haberse verificado un daño causado por la acción u omisión de sus agentes en la prestación deficiente de un servicio público, está en el deber de reparar (...)”.

**Resolución No.** 0369-2014

**Juicio No.** 0344-2009

## R Responsabilidad objetiva del Estado

“El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos. El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas. El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación”. (CRE, artículo 11, núm. 9).

### Resumen del caso:

El señor Claudio Iván Ordóñez presentó su demanda encaminada al resarcimiento de daño moral provocado por la actuación del Director Provincial del Azuay del IESS, quien, dentro de un proceso civil, declaró bajo juramento desconocer su domicilio.

El Tribunal Distrital N° 3 de lo Contencioso Administrativo, en sentencia, declaró sin lugar la demanda. Inconforme con esta decisión, el actor presentó recurso de casación. La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia rechazó el recurso debido a que no se probó el presunto daño.

#### Ratio decidendi:

Si existe un hecho que causa daño y por el que se deba indemnizar a un particular, nace el deber de reparar los daños, sean materiales o inmateriales, que se verificarán con la presencia de daño, nexo causal y título de imputación; si falta uno de estos elementos no habrá responsabilidad de reparar.

**Extracto del fallo:**

“**TERCERO: 3.4.** (...) El régimen de responsabilidad extracontractual determina que si existe un hecho dañino que causa perjuicios indemnizables a un particular, que se atribuya jurídicamente por cualquiera de los títulos de imputación al Estado o a sus agentes, nace el deber de reparar los perjuicios, sean éstos materiales o inmateriales (...)”.

**Resolución No.** 0433-2013

**Juicio No.** 0083-2011



## Sanción disciplinaria:

cómputo de términos y plazos

“Cómputo de términos y plazos.- 1. Siempre que por ley no se exprese otra cosa, cuando los plazos o términos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los sábados, domingos y los declarados festivos. Además los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca aceptación por silencio administrativo (...)” (ERJAFE, artículo 118).

### Resumen del caso:

La Primera Sala del Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo, en sentencia, aceptó la demanda que planteó María Eugenia Vinueza Coloma en contra de la Subsecretaría de Educación General y la Presidenta de la Comisión de Defensa Profesional N° 1, y ordenó la restitución de la actora y el pago de los valores dejados de percibir. El Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de casación. Agotado el trámite pertinente, la Sala Especializada de

lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia observó que no operó la prescripción de la acción emanada de la autoridad, razón por la que casó la sentencia y declaró legales y legítimos los actos administrativos.

#### Ratio decidendi:

La autoridad administrativa tiene el término legal de noventa días para imponer sanciones disciplinarias; este plazo correrá desde el día siguiente al de la notificación, considerando que únicamente se contarán los días hábiles.

**Extracto del fallo:**

“**TERCERO:** (...) **3.3.** En el caso, para establecer la caducidad de la acción sancionatoria, el Tribunal a quo analizó la fecha en que se presentó la denuncia al Director Provincial de Educación Hispana de Bolívar, esto es 06 de marzo de 2007, en la que considera que la autoridad administrativa tuvo conocimiento de las imputaciones o cargos que se formularon contra la accionante, y la fecha en que se impuso la sanción disciplinaria, 12 de julio de 2007 mediante Acuerdo N° 361, concluyendo que ha transcurrido en exceso el plazo de noventa días establecido en la ley. Sin embargo, la Sala observa que el Tribunal de instancia debió contar el término en días hábiles, conforme lo establecido en el numeral 1 del artículo 118 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (...)”.

**Resolución No.** 0191-2014

**Juicio No.** 0002-2012



## **S**ilencio administrativo no reactiva acción de impugnación de un acto administrativo

“Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto. En ningún órgano administrativo se suspenderá la tramitación ni se negará la expedición de una decisión sobre las peticiones o reclamaciones presentadas por los administrados. En todos los casos vencido el respectivo término se entenderá por el silencio administrativo, que la solicitud o pedido ha sido aprobada o que la reclamación ha sido resuelta en favor del reclamante. Para este efecto, el funcionario competente de la institución del Estado tendrá la obligación de entregar, a pedido del interesado, bajo pena de destitución, una certificación que indique el vencimiento del término antes mencionado, que servirá como instrumento público para demostrar que el reclamo, solicitud o pedido ha sido resuelto favorablemente por silencio administrativo, a fin de permitir al titular el ejercicio de los derechos que correspondan.

En el evento de que cualquier autoridad administrativa no aceptare un petitorio, suspendiere un procedimiento administrativo o no expidiera una resolución dentro de los términos previstos, se podrá denunciar el hecho a los jueces con jurisdicción penal como un acto contrario al derecho de petición garantizado por la constitución, de conformidad con el artículo 212 del Código Penal, sin perjuicio de ejercer las demás acciones que le confieren las leyes.

La máxima autoridad administrativa que comprobare que un funcionario inferior ha suspendido un procedimiento administrativo o se ha negado a resolverlo en un término no mayor a quince días a partir de la fecha de su presentación, comunicará al Ministro Fiscal del respectivo Distrito para que éste excite el correspondiente enjuiciamiento.” (LME, artículo 28).

### Resumen del caso:

El Tribunal Distrital N° 5 de lo Contencioso Administrativo, en sentencia, declaró con lugar la demanda interpuesta por Milton Pérez Rodríguez en contra del Ministerio de Educación, en virtud de haber operado el silencio administrativo positivo a favor del accionante; ordenó el pago de la liquidación deduciendo el valor ya entregado, per no el pago de intereses, por tratarse de un pago de compensación. Inconformes con este pronunciamiento, los representantes del Estado interpusieron recurso de casación. Agotado el trámite respectivo, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia casó la sentencia, considerando que no operó el silencio administrativo.

### Ratio decidendi:

La autoridad administrativa tiene el término legal de quince días para atender los reclamos, solicitudes o pedidos que formulen los administrados, a menos que otra norma legal señale otro distinto, de manera expresa.

### Extracto del fallo:

**“III.- MOTIVACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS (...)** **3.4.3.-** Del hecho probado en el literal e) del punto 3.3 de la presente sentencia y corroborado con lo que consta a foja 2 del expediente se puede verificar que el escrito referido fue presentado por la parte actora dirigido a la Directora Provincial de Educación y no al Ministro de Educación, por lo que esta Sala entiende que lo que pretendían no era presentar un recurso extraordinario de revisión, sino un recurso de reposición, el cual como se analizó en el numeral 3.4.2, no era procedente por ser extemporáneo, por cuanto los 15 días dispuestos en el ERJAFE desde el 30 de septiembre al 25 de mayo de 2010, ya habían transcurrido en exceso. **3.4.4.-** Esta Sala Especializada considera oportuno señalar que no es jurídicamente aceptable que a través del silencio administrativo se pretenda reactivar la acción de

impugnación de un acto administrativo, que como en este caso, gozaba de las presunciones de legitimidad, ejecutividad y se encontraba ejecutoriado por no ser interpuesto de ningún tipo de reclamo ni recurso administrativo conforme a la normativa analizada y peor aún haber sido impugnado por la vía contenciosa de acuerdo a las normas de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (...) **3.5.1.-** (...) esta Sala Especializada considera que, al tratarse una acción subjetiva, el término que tenía el actor del juicio para interponer su demanda era de 90 días a partir del 30 de septiembre del 2009, fecha en la que fue emitido el acto administrativo que supuestamente violenta sus derechos subjetivos.”

**Resolución No.** 0295-2014

**Juicio No.** 0178-2012

# Silencio administrativo positivo:

## requisitos

“El silencio administrativo positivo consiste, esencialmente, en interpretar, por ministerio de la Ley, que la pretensión interpuesta ante la Administración Pública se resuelve favorablemente por haber transcurrido el plazo legal para la decisión administrativa del caso. El silencio positivo opera, en principio, sólo con las peticiones administrativas.

En tal sentido, la doctrina señala los siguientes requisitos:

- i) Que una disposición legal expresa lo establezca, sin que valgan interpretaciones por vía analógica o extensiva.

Sin embargo, la jurisprudencia luego de haber procedido a la aplicación supletoria de normas que consagran el silencio administrativo positivo en materia urbanística, procedió más tarde a una rectificación del criterio;

- ii) Que se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de policía administrativa que han sido impuestas a los derechos de particulares. A este respecto se observa que el mérito de García De Enterría es el haber señalado que el silencio positivo supone, en realidad, el no ejercicio de una facultad de veto de la Administración Pública. De no pronunciarse, se estima que renuncia a tal facultad, y las posibilidades de los derechos previamente poseídos pueden ejercitarse por su titular.” (Araujo, 2008: 984 y 985).

DERECHO DE PETICIÓN.- “Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá

ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto. En ningún órgano administrativo se suspenderá la tramitación ni se negará la expedición de una decisión sobre las peticiones o reclamaciones presentadas por los administrados. En todos los casos vencido el respectivo término se entenderá por el silencio administrativo, que la solicitud o pedido ha sido aprobada o que la reclamación ha sido resuelta en favor del reclamante. Para este efecto, el funcionario competente de la institución del Estado tendrá la obligación de entregar, a pedido del interesado, bajo pena de destitución, una certificación que indique el vencimiento del término antes mencionado, que servirá como instrumento público para demostrar que el reclamo, solicitud o pedido ha sido resuelto favorablemente por silencio administrativo, a fin de permitir al titular el ejercicio de los derechos que correspondan.”(LME, artículo 28)

### Resumen del caso:

La Segunda Sala del Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso Administrativo, en sentencia, inadmitió la demanda interpuesta por los señores Ernestina Rosalía, Arutam Cristóbal y José Salvador Akintiua Chup, en contra de la Policía Nacional, mediante la cual solicitaron, en virtud de haber operado el silencio administrativo positivo a su favor, el pago de indemnización por responsabilidad del Estado en la muerte de su padre. La decisión

fue tomada considerando que no se cumplieron los requisitos para que opere el silencio administrativo positivo, que no se citó al Procurador General del Estado (lo cual habría generado nulidad). Inconformes con la decisión, los actores, interpusieron recurso de casación. La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en sentencia de mayoría, resolvió no casar la sentencia, por considerar que la solicitud de los actores no podía ser aceptada vía silencio administrativo positivo.

### Obiter dicta:

Para que opere el silencio administrativo positivo se requieren tres requisitos: a) solicitud realizada a autoridad competente; b) certificación del tiempo transcurrido sin recibir respuesta; y, c) que lo solicitado, de ser aceptado, no esté afectado de nulidad o sea contrario a derecho.

**Extracto del fallo:**

“**TERCERO:** (...) **3.2.1.** (...) La jurisprudencia ha considerado al silencio administrativo positivo como un derecho autónomo; y para que opere, conforme también lo ha señalado en forma reiterada la Sala, es menester que se cumplan al menos los siguientes requisitos: **a)** que la solicitud se haya dirigido a autoridad competente para aceptar o negar lo pedido; **b)** que exista la certificación que indique el tiempo transcurrido desde que se petitionó sin recibir respuesta; y, **c)** que lo solicitado, de ser aceptado, no esté afectado de nulidad absoluta o sea contrario a derecho (...)”.

**Resolución No.** 0456-2014

**Juicio No.** 0439-2010

## Silencio administrativo, requisito formal: presentación de certificado

“(…) Para este efecto, el funcionario competente de la institución del Estado tendrá la obligación de entregar, a pedido del interesado, bajo pena de destitución, una certificación que indique el vencimiento del término antes mencionado, que servirá como instrumento público para demostrar que el reclamo, solicitud o pedido ha sido resuelto favorablemente por silencio administrativo, a fin de permitir al titular el ejercicio de los derechos que correspondan.” (LME, artículo 28).

### Resumen del caso:

El Tribunal Distrital N° 5 de lo Contencioso Administrativo, en sentencia, declaró con lugar la demanda interpuesta por Milton Pérez Rodríguez en contra del Ministerio de Educación, en virtud de haber operado el silencio administrativo positivo a favor del accionante; ordenó el pago de liquidación deduciendo el valor ya entregado, pero no ordenó pago de intereses por tratarse de un pago de compensación. Inconformes con este pronunciamiento, los representantes del Estado, interpusieron recurso

de casación. Agotado el trámite pertinente, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, casó la sentencia, considerando que no operó el silencio administrativo.

#### Obiter dicta:

Un requisito formal del silencio administrativo es la presentación de la certificación emitida por la entidad de que no se ha dado respuesta al pedido; sin embargo este requisito puede ser reemplazado.

#### Extracto del fallo:

**“III.- MOTIVACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS (...) 3.4.1.- (...)** En cuanto a los requisitos formales del silencio administrativo, para hacer posible el ejercicio de los derechos que se desprendan de los actos administrativos presuntos, se requiere de la presentación del certificado otorgado por la autoridad omisa acerca de la fecha de vencimiento del término.

Como evidentemente es poco probable que la misma autoridad omisa, emita el certificado referido, pese a la prevención de ser destituida, esta Sala considera que es suficiente, la constancia de que dicho certificado haya sido solicitado a la autoridad y que, ante un muy posible caso de que este certificado no sea emitido dentro del término para atender estas peticiones (15 días) o que su contenido no sea el previsto en la norma, se acuda a los jueces para hacer este mismo requerimiento por vía judicial o una inspección judicial tal como de los hechos probados se puede constatar que ha ocurrido en el presente caso. De tal forma que, quien quiere conseguir, a través de la intervención de los Tribunales Distritales, una actuación material de la Administración fundada en los hechos, derechos o prestaciones declarados, reconocidos o admitidos, según sea el caso, en un acto administrativo presunto, requiere justificar en el proceso que ha efectuado estas diligencias en sede administrativa, aunque no hayan sido atendidas por la Administración o en sede judicial (...).”

**Resolución No.** 0295-2014

**Juicio No.** 0178-2012



## Silencio administrativo, requisito sustancial: debe ser regular

El acto administrativo.- “Es un acto jurídico especializado y uno de los medios que se valen las autoridades y funcionarios de los órganos del sector público, semipúblico o privado con finalidad social o pública, para expresar la voluntad de la Función Administrativa. Todo acto administrativo expresado por resolución de las autoridades del sector público produce en los individuos de la especie humana efectos jurídicos directos o indirectos, mediatos o inmediatos.” (Jaramillo, 2014: 27)

### Resumen del caso:

El Tribunal Distrital N° 5 de lo Contencioso Administrativo, en sentencia, declaró con lugar la demanda interpuesta por Milton Pérez Rodríguez en contra del Ministerio de Educación, en virtud de haber operado el silencio administrativo positivo a favor del accionante; ordenó el pago de liquidación deduciendo el valor ya entregado, pero no se ordenó pago de intereses por tratarse de un pago de compensación. Inconformes con este pronunciamiento, los representantes del Estado interpusieron

recurso de casación. Agotado el trámite respectivo, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, casó la sentencia, considerando que no operó el silencio administrativo.

#### Obiter dicta:

El silencio administrativo debe ser regular, considerando que el acto administrativo regular es merecedor de protección jurídica; de modo que no se puede sostener que el silencio transforme lo originalmente ilícito en lícito.

#### Extracto del fallo:

**“III.- MOTIVACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS (...) 3.4.1.- (...)** En cuanto a los requisitos sustanciales, el acto administrativo presunto que se derive del silencio administrativo debe ser regular. De conformidad con el criterio de los actos administrativos regulares, afianzado en la doctrina y la legislación comparada, se entiende por acto administrativo

regular aquél merecedor de la protección jurídica que se desprende de la presunción de legitimidad, por no contener vicios invalidadables, que ordinariamente se han de presentar de manera manifiesta. Por exclusión, son actos administrativos regulares aquéllos respecto de los cuales no se puede sostener una causa de nulidad prevista en la ley. En este sentido y a manera de ejemplo, no son regulares, los actos administrativos presuntos derivados del silencio administrativo que se entenderían expedidos por autoridad incompetente o aquéllos cuyo contenido se encuentra expresamente prohibido en la ley, es así que, en lo que respecta a los actos administrativos presuntos derivados del silencio administrativo con efectos positivos, no es posible sostener razonablemente que la omisión de la administración pueda transformar lo que originalmente es ilícito en lícito. Un acto Administrativo es irregular, cuando el vicio que entraña su nulidad de pleno derecho ha de ser manifiesto o evidente (...)

**Resolución No.** 0295-2014

**Juicio No.** 0178-2012



## Bibliografía

---

- Araujo-Juárez, José (2008). *Derecho Administrativo*, Parte General. Caracas. Venezuela. Ediciones Paredes.
- Cabanellas, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 1997, Editorial Heliasta, Tomo III.
- Henao, Juan Carlos, “*El Daño. Análisis Comparativo de la Responsabilidad extracontractual del Estado en el Derecho Colombiano y Francés*”, 1998, Bogotá, Universidad de Externado de Colombia.
- Jaramillo Ordóñez Herman Felicísimo, “*Manual de Derecho Administrativo*”, 2014, Loja, Ediloja.
- Jaramillo Ordóñez Herman, Jaramillo Luzuriaga Pablo Vicente, “*La Justicia Administrativa*”, Loja, Offset Grafimundo.

## Normativa

---

- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N° 449, 20 de octubre de 2008.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento N° 303, 19 de octubre 2010.
- Código Civil, Codificación 10. Registro Oficial Suplemento N° 46, 24 de junio de 2005.
- Código Civil, Codificación 11. Registro Oficial Suplemento N° 58, 12 de julio de 2005.
- Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial N° 1, 11 de agosto de 1998 (derogada).
- Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo 2428, Registro Oficial N° 536, 18 de marzo de 2002.
- Ley de Casación. Codificación 1, Registro Oficial Suplemento N° 299, 24 de marzo de 2004.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento N° 52, 22 de octubre de 2009.
- Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ley 35, Registro Oficial N° 338, 18 de marzo de 1968.

- Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del sector Público. Ley 17, Registro Oficial Suplemento N° 184, 6 de octubre de 2003 (derogada).
- Ley de Minería. Ley 45, Registro Oficial Suplemento. N° 517, 29 de enero de 2009.
- Ley Orgánica de Aduanas. Ley 99, Registro Oficial N° 359, 13 de julio de 1998.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. Codificación 15, Registro Oficial N° 312, 13 de abril de 2004.
- Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada. Ley 50, Registro Oficial N° 349, 31 de diciembre 1993.
- Ley de Consultoría, Codificación. Registro Oficial N° 455, 5 de noviembre de 2004 (derogada).
- Ley de Seguridad Social. Ley 55, Registro Oficial Suplemento N° 465, 30 de noviembre de 2001.
- Ley General de Instituciones del Sistema Financiero. Ley 52, Registro Oficial N° 439, 12 de mayo de 1994 (derogada).

Ley Reformativa a la Ley Orgánica de Aduanas. Ley 2, Registro Oficial Suplemento N° 73, 2 de mayo de 2003 (derogada).

Ley de Arbitraje y Mediación. Codificación 14, Registro Oficial N° 417, 14 de diciembre de 2006.

Ley de Contratación Pública. Codificación, Registro Oficial N° 272, 22 de febrero de 2001 (derogada).

Ley Orgánica de Educación. Ley 127, Registro Oficial N° 484, 3 de mayo de 1998 (derogada).

Ley Especial de Telecomunicaciones. Ley 184, Registro Oficial N° 996, 10 de agosto de 1992

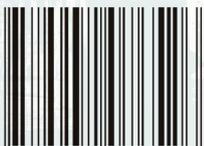
Ley de Radiodifusión y Televisión. Decreto Supremo 256, Registro Oficial N° 785, 18 de abril de 1975.

Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio. Registro Oficial N° 501, 16 de agosto de 1990 (derogada).

Ley Orgánica de Educación Superior. Registro Oficial Suplemento N° 298, 12 de octubre de 2010.

Reglamento General de la Ley de Minería. Decreto Ejecutivo 119, Registro Oficial Suplemento N° 67, 16 de noviembre de 2009.

ISBN 978-9942-07-652-6



9 789942 076526



CORTE NACIONAL DE  
**JUSTICIA**

*Verdad, Seguridad y Paz  
Illumanta, Kamaymanta, Kasikmanta*