

Resolución No. 79-2013

JUEZ PONENTE: DR. ÁLVARO OJEDA HIDALGO

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO.- Quito, a 15 de febrero de 2013; las 12h10

VISTOS: En virtud de que la Jueza y Jueces Nacionales abajo firmantes, hemos sido designados por el Consejo de la Judicatura de Transición, mediante Resolución No. 4-2012 de 25 de enero del 2012; y, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, mediante Resoluciones No. 1-2012 de 30 de enero del 2012, y No. 4-2012 de 28 de marzo de 2012, nos designó para integrar esta Sala Especializada; y, conforme el acta de sorteo electrónico de 4 de abril de 2012 que consta en el expediente de casación, somos el Tribunal competente y avocamos conocimiento de la presente causa, acorde con los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial, y artículo 1 de la Ley de Casación; integra este Tribunal de Casación el Dr. José Suing Nagua, conforme el artículo 2, literal c), de la resolución No. 7-2012 de 27 de junio de 2012, y la resolución No. 10-2012 de 29 de agosto de 2012. Estando la presente causa en estado de resolver, para hacerlo, se considera:

PRIMERO.- Por sentencia expedida el 18 de diciembre de 2008, 09h10, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 2, se *“declara en parte con lugar la demanda propuesta por el DR. DAVID JACOB MONTECÉ VILLACÍS en contra de la Corporación Aduanera Ecuatoriana, y declara nulo y sin ningún valor la acción de personal No. 1204 de fecha 30 de mayo del 2007, notificada el 4 de junio de los mismos mes y año, debiéndose en consecuencia reintegrarse al demandante al cargo antes indicado Jefe (sic) Jurídico Tributario Aduanero nivel VIII de la Gerencia Jurídica de la Corporación Aduanera Ecuatoriana.”*.

Mediante auto de 21 de enero de 2010, 16h50, esta Sala admite a trámite el recurso de casación interpuesto por el señor Gerente General de la Corporación

Aduanera Ecuatoriana, por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, en lo que se refiere a la falta de aplicación del número 3 del artículo 393 del Código de Procedimiento Civil y de los precedentes jurisprudenciales No. 134-04 publicado en el Registro Oficial No. 477 de 8 de diciembre de 2004, No. 115-04 publicado en el Registro Oficial No. 476 de 7 de diciembre de 2004, y No. 155-04 publicado en el Registro Oficial No. 480 de 13 de diciembre de 2004; y, por errónea

interpretación de la letra d) del artículo 23 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

SEGUNDO.- 2.1.- Este Tribunal tiene claro que la argumentación del recurso de casación así como la contestación que se dé al mismo, debe ser analizada no como se lo haría si este fuese un recurso de tercera instancia sino que debe analizarse bajo los principios procesales de la casación, donde en principio no es posible introducir nuevos hechos en el debate, ni discutir los problemas fácticos de la instancia. En efecto, no cabe tratar en su totalidad las cuestiones del pleito, pues la casación recae sobre la legalidad de la sentencia de instancia, de suerte que si la sentencia impugnada contiene infracciones legales se la casa y se dicta una nueva, haciendo una correcta aplicación de las disposiciones legales infringidas; en definitiva se intenta restablecer el imperio de las normas de derecho y unificar la doctrina, ante todo con un matiz acusadamente público, porque su concepción revela el propósito de conseguir, por un parte, que las normas jurídicas se apliquen con oportunidad y se interpreten rectamente, y lograr, por otra, mantener la unidad de las decisiones judiciales, como garantía de certidumbre e igualdad para cuantos integran el cuerpo social.

2.2.- Esto obliga a este Tribunal, dentro de una correcta técnica de casación, a fijar cuál es realmente el *thema decidendum*, ¿cuál es la importancia de lo aquí tratado, que justifique que el tema deba ser tratado mediante el recurso extraordinario de casación?. Revisada la sentencia y el recurso interpuesto el tema se centra en determinar si el Tribunal Distrital No. 2 consideró que existía

allanamiento de la Autoridad demandada, al haber emitido un acto administrativo revocando el acto impugnado; y, por otra parte, si la Autoridad demandada tenía la posibilidad de revocar o dejar sin efecto el acto administrativo impugnado, sin necesidad de acudir a la acción de lesividad.

2.3.- El recurrente considera que el Tribunal al mencionar en su sentencia que la nueva acción de personal consistiría “... *en definitiva este reconocimiento un verdadero allanamiento a la demanda en lo referente a la Acción de Personal No. 1204...*”, que al haberse aceptado ese allanamiento se estaría vulnerando el numeral 3 del Art. 393 del Código de Procedimiento Civil (CPC), que dispone que el allanamiento será ineficaz cuando lo realice el Estado o alguna de sus instituciones. Por lo que se procede a analizar si efectivamente se produjo el allanamiento a la demanda por parte de la Autoridad y si en ese sentido habría procedido el Tribunal, de la observación del fallo se infiere que no ha sido así, pues el Tribunal, si bien es cierto menciona la palabra allanamiento no la hace con su alcance jurídico procesal sino en su sentido común, es decir, como reconocimiento de las

afirmaciones del actor, por tanto eso no significa que se haya aceptado procesalmente como tal, pues no aparece de los autos el allanamiento a la demanda de parte de la Autoridad, por ende tampoco aparece la diligencia de reconocimiento de firma y rúbrica, ni menos que la sentencia se haya dictado aceptando ese allanamiento, tal como exige el Art. 394 del mismo Código de Procedimiento Civil, en definitiva no se ha inaplicado el Art. 393 del CPC, por lo que se rechaza la acusación realizada por el recurrente.

2.4.- El recurrente señala que en la sentencia existe falta de aplicación de los precedentes jurisprudenciales que cita, donde se reconoce expresamente la potestad de autotutela que goza la administración para rectificar sus propios actos administrativos, en concordancia con lo dispuesto por el Art. 56 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que dice: *“Art. 56.- Si propuesta la demanda en lo contencioso administrativo, la Administración demandada*

reconociere totalmente en vía Administrativa las pretensiones del demandante, cualquiera de las partes podrá ponerlo en conocimiento del Tribunal.- El Tribunal, previa comprobación de lo alegado, declarará terminado el procedimiento y ordenará el archivo del proceso.”. La sentencia considera que la administración no puede dejar sin efecto sus propios actos, pues para aquello necesariamente debe acudir al Tribunal Distrital con un recurso de lesividad.

Entonces, es necesario dilucidar si la administración podía dejar sin efecto su propio acto, en este caso, la acción de personal que ordenaba el traslado administrativo del demandante, y los efectos de aquél. En la especie la Autoridad demandada, durante la tramitación del proceso emite la acción de personal No. 2884 de 9 de noviembre de 2007, declarando extinguida por razones de legitimidad, el acto administrativo contenido en la acción de personal No. 1204 de 4 de junio de 2007, por cuanto carece de motivación.

Conforme ya se mencionó, la sentencia del Tribunal Distrital No. 2 establece que no podía declararse la extinción de la acción de personal sin haberse interpuesto el correspondiente recurso de lesividad, sobre todo cuando la revocación conlleva la lesión de derechos subjetivos. Al respecto es necesario entonces determinar si aquello es absoluto o si efectivamente la administración tiene capacidad de remediar sus errores, sin que por ello pueda afectar los derechos subjetivos. Según la

doctrina, a la invalidez de los actos administrativos puede llegarse por iniciativa de los perjudicados, a través de los correspondientes recursos administrativos presentados ante la misma Autoridad o por la demanda ante los jueces competentes. *“Pero al margen de estas vías de recurso, el principio de legalidad obliga a la Administración a reaccionar frente a cualquiera de sus actos o actuaciones que contradigan al ordenamiento acomodándolos a aquél.- Este deber de ajuste permanente a la legalidad no crea problemas jurídicos graves cuando incide sobre actos que afectan al ámbito doméstico de la*

Administración en su estructura, organización o funcionamiento, sin limitar los derechos de los administrados... En estos casos, la Administración puede y debe –a diferencia del Juez, que no puede anular o revocar sus propias sentencias infundadas o inválidas- volver sobre sus actuaciones con independencia de que el vicio que origina la invalidez sea la nulidad o la simple anulabilidad.” (Parada, Ramón, “Derecho Administrativo I”, 18va. ed., Marcial Pons, Madrid, 2012, pág. 190). Por su parte, el tratadista Cassagne al referirse a la “cosa juzgada administrativa” señala que *“se distingue de la cosa juzgada judicial por dos aspectos esenciales: a) se trata de una inmutabilidad estrictamente formal –no material- en el sentido de que nada impide que el acto que tiene estabilidad en sede administrativa sea después extinguido por el órgano judicial; y b) porque siempre se admite la revocación favorable al administrado.” (Cassagne, Juan Carlos, Derecho Administrativo Tomo II, Palestra Editores, Lima, 2010, pag. 362)*, por tanto, queda claro que, como regla general, la administración puede dejar sin efecto sus propios actos, sostener lo contrario, como en extremo lo ha hecho el Tribunal Distrital No. 2, significaría que es improcedente en todos los casos las reclamaciones y recursos administrativos, pues para poder revocar, alterar o dejar sin efecto sus actos la administración debería hacerlo demandando la lesividad, lo cual contradice toda la teoría y legislación administrativa al respecto; en consecuencia, queda por analizar si el acto que se revoca es favorable al administrado, es decir, si no modifica los derechos subjetivos que el acto administrativo haya generado; en el presente caso, si el mismo administrado solicitó se deje sin efecto el acto administrativo por considerarlo contrario a sus intereses, aquello habilita para tener la seguridad que la revocatoria o extinción de la acción de personal no le perjudica sino que está acorde con sus pretensiones.

En consecuencia, es procedente la causal primera del Art. 3 de la Ley de la materia invocada por la Autoridad demandada en su recurso de casación, por lo que debe casarse la sentencia por haberse

dejado de aplicar los presentes jurisprudenciales que reconocen la posibilidad de autotutela administrativa de la Autoridad demandada y que en aplicación del Art. 56 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa debió archivarse el proceso. Es preocupante la radical resolución del Tribunal Distrital No. 2, que impediría la propia revocatoria de sus actos por la misma administración, pues en la práctica causaría una mayor congestión a la justicia contencioso administrativo, ya que serían improcedentes los reclamos y recursos administrativos y todo debería ser resuelto por la Función Judicial.

Sin que sea necesarias más consideraciones, este Tribunal de Casación, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA:** 1) Casa la sentencia dictada por el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo, el 18 de diciembre de 2008, a las 9h10. 2) En consecuencia, y conforme el Art. 16 de la Ley de Casación, se ordena el archivo del proceso, por cuanto mediante acción de personal No. 2884 de 9 de noviembre de 2007 se ha extinguido el acto administrativo impugnado con la demanda presentada por el actor.- Notifíquese, devuélvase y publíquese.- ff) Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo, Dr. José Suing Nagua, Jueces Nacionales, Dra. Maritza Tatiana Pérez Valencia, Jueza Nacional.

Certifico.- Dra. Yashira Naranjo Sánchez, Secretaria Relatora.