



RECURSO DE CASACIÓN 093-2010

Juez Ponente: Dr. José Suing Nagua

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO. Quito, a 27 de marzo de 2013; las 16h11

VISTOS: Avocamos conocimiento de la presente causa en virtud de haber sido designados por el Consejo de la Judicatura de Transición mediante Resolución No. 4-2012 de 25 de enero de 2012, las Resoluciones de 30 de enero de 2012 y de 28 de marzo de 2012, de integración de las Salas Especializadas emitidas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, así como el acta del sorteo electrónico de causas de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 4 de abril de 2012. Interpuestos sendos recursos de casación por parte del ingeniero Quinche Leonardo Félix López, Rector y Representante Legal de la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí “Manuel Félix López”; y, por parte del doctor Jaime Andrés Robles Cedeño, Director Regional de la Procuraduría General del Estado, con sede en Portoviejo, en contra de la sentencia dictada el 25 de noviembre de 2009 por el Tribunal Distrital No. 4 de lo Contencioso Administrativo, con sede en la ciudad de Portoviejo, dentro del juicio No. 230-2008 que sigue el doctor Eduardo Alfonso Ormaza Valderrama en contra de la institución de educación superior referida, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante providencia de admisibilidad de 10 de agosto de 2010, aceptó los recursos interpuestos, excluyendo el cargo fundamentado en el artículo 273 del Código de Procedimiento Civil del recurso presentado por el ingeniero Félix López por errores en la fundamentación. El Representante Legal de la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí fundamenta su recurso en las causales primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación; esto es, con respecto a la causal primera,



RECURSO DE CASACIÓN 093-2010

por falta de aplicación de los artículos: 24.12, 24.13, 76.7, letra l), 82 y 229 de la Constitución de la República; 18.1 del Código Civil; 117, 120 y 273 del Código de Procedimiento Civil; 5 y 39 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; y, 76.7, letra l); 229 y 233 de la Constitución de la República; y, 5; 23; 24; 29; y, 30, letra c), de la Ley de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y por errónea interpretación de los artículos 29 del Estatuto de la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria “Manuel Félix López”; y, 23.26 y 23.27 de la Constitución de la República y de la sentencia constitucional No. 1179-08-RA expedida por la Primera Sala de la Corte Constitucional el 2 de diciembre de 2008. Con respecto a la causal tercera, alega falta de aplicación de los artículos 115 y 117 del Código de Procedimiento Civil, lo que ha conducido a la errónea interpretación de los artículos 20 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa; 17 y 18 del Reglamento de esta Ley; y, 29 y 72 del Estatuto de la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria “Manuel Félix López”. En lo principal, este recurrente alega que el demandante fue legalmente cesado de sus funciones mediante un acto administrativo regular y legítimo que goza de la presunción de legalidad; que el Tribunal de instancia, en la sentencia recurrida, “recogió pruebas indebidamente actuadas que no demuestran la realidad fáctica del proceso, peor la regularidad (sic) del Acto Administrativo que por su naturaleza posee legitimidad presuntiva (sic)”; que no existe justificación alguna para haber declarado la nulidad del acto administrativo, de conformidad al artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, porque no se ha verificado ninguna de las causales taxativamente previstas para tal efecto; que tampoco la sentencia está adecuadamente motivada, según lo manda el artículo 76.7, letra l) de la Constitución de la República; y, finalmente, que el Tribunal A quo no tomó en cuenta el texto del artículo 28 de la Ley de



RECURSO DE CASACIÓN 093-2010

Educación Superior, vigente a la época, que determinaba que las universidades y escuelas politécnicas estaban obligadas a tener como autoridad máxima a un órgano colegiado, con lo que se violentó la norma del artículo 30 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que obliga a designar la autoridad, funcionario o empleado de quien emana la resolución o acto impugnado. Por otro lado, el representante de la Procuraduría General del Estado, fundamenta su recurso en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación por errónea interpretación del artículo 76.7, letra 1) constitucional; y, 96, letra a) de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa. En el escrito que contiene sus argumentos sostiene que el fundamento en el que se asentó el fallo del Tribunal de instancia, es decir el derecho de todo funcionario a ejercer su legítima defensa, que supuestamente fue inobservado en el sumario administrativo, no encuentra soporte adecuado en la norma del artículo 96 de la LOSCCA que fue invocado en la sentencia, errónea interpretación que conlleva la transgresión al principio de adecuada motivación en las decisiones de los poderes públicos, que fue determinante para la decisión que se tomó. Pedidos los autos para resolver, se considera: -----

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

SEGUNDO: La Sala del Tribunal Distrital No. 4 de lo Contencioso Administrativo de Portoviejo, en la sentencia recurrida, resolvió declarar con lugar la demanda presentada por el Dr. Eduardo Alfonso Ormaza Valderrama; y, en consecuencia, declarar ilegal y nulo el acto administrativo impugnado



RECURSO DE CASACIÓN 093-2010

contenido en la Resolución No. 08-2008 de 9 de octubre de 2008 suscrita por el Ing. Quinche Leonardo Félix López, Rector de la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí “Manuel Félix López”, disponiéndose el inmediato reintegro del actor al cargo del que fue cesado y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir. El fundamento de la sentencia está en la consideración de haberse inobservado el debido proceso en el sumario administrativo al no haber sido aplicado el artículo 20 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa que dispone el registro en las acciones de personal de sanciones y cesación de funciones y su correspondiente notificación al funcionario demandante. -----

TERCERO: La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo ha dejado sentado el razonamiento de que la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación se refiere a lo que la doctrina denomina violación indirecta de la norma sustantiva. Para que prospere la casación por esta causal, el recurso debe cumplir estos requisitos concurrentes: 1. Identificar en forma precisa el medio de prueba que, a su juicio, ha sido erróneamente valorado en la sentencia (confesión de parte, instrumentos públicos o privados, declaraciones de testigos, inspección judicial, dictamen de peritos o de intérpretes, determinados, etc.); 2. Señalar, así mismo con precisión, la norma procesal sobre valoración de la prueba que ha sido violada; 3. Demostrar, con lógica jurídica, en qué forma ha sido violada la norma sobre valoración del medio de prueba respectivo; y 4. Identificar la norma sustantiva o material que ha sido aplicada erróneamente o no ha sido aplicada por vía de consecuencia del yerro en la valoración probatoria. En la especie, el Rector de la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí “Manuel Félix López”, en su escrito, a pesar de señalar claramente las normas procesales sobre valoración probatoria, y cómo su falta de aplicación condujo a la errónea interpretación de las



RECURSO DE CASACIÓN 093-2010

normas sustantivas invocadas, olvida establecer con claridad qué medios probatorios fueron los indebidamente considerados por los juzgadores de instancia y cómo la falta de aplicación normativa en relación a esas pruebas condujo al error en la decisión tomada. Esta falta en la fundamentación del recurso no es posible ser subsanada por esta Sala, por lo que se rechaza el recurso en cuanto a la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación. -----

CUARTO: Ahora bien, sobre los fundamentos de este recurrente respecto a la causal primera, esta Sala deberá resolver si la demandante equivocó su pretensión al dirigirla en contra de un funcionario que no debía responder a esa demanda; y, por otro lado, si de acuerdo a los fundamentos de la sentencia, el efecto jurídico que correspondía efectivamente era el de nulidad del acto administrativo. En el análisis que la Sala haga de estos argumentos, determinará también si la presunción de legalidad del acto administrativo fue acertadamente desvanecida por el Tribunal de instancia. **4.1.** La demanda estuvo encaminada a impugnar la Resolución No. 08-2008 de 9 de octubre de 2008, suscrita por el Ing. Quinche Leonardo Félix López, Rector de la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí “Manuel Félix López”, cuya copia certificada fue adjuntada al libelo inicial y obra a fojas siete del proceso. Por esta Resolución, el Rector, representante legal y autoridad nominadora de la institución de educación superior según los artículos 2 y 29 de su Estatuto (fojas 36), en ejercicio pleno de sus competencias consagradas en el artículo 31 del mismo cuerpo estatutario, resolvió destituir al Dr. Eduardo Alfonso Ormaza Valderrama de las funciones que venía desempeñando como Docente en la institución. Considerando esto y si el artículo 30, letra c) de la Jurisdicción Contencioso Administrativa prescribe que la demanda debe ser clara y contener “[I]a *designación de la autoridad, funcionario o empleado de quien emane la resolución o acto impugnado*”, esta Sala no encuentra



RECURSO DE CASACIÓN 093-2010

argumento suficiente para aceptar el cargo hecho en contra de la sentencia por el recurrente, el mismo que ha señalado que quien debía responder a la pretensión demandada por la actora era el Consejo Politécnico de la Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí “Manuel Félix López” y no su Rector, toda vez que también los miembros del Consejo han comparecido a juicio a contestar la pretensión del demandante. Como ya quedó señalado según el Estatuto de la entidad de educación superior, la representación legal de la institución la ostenta el Rector; adicionalmente, esta autoridad forma parte, como presidente, del Consejo Politécnico. Entre las atribuciones que tiene está “[n]ombrar y posesionar a los empleados y trabajadores de acuerdo con las partidas presupuestarias debidamente aprobadas, así como aceptar sus excusas o renunciaciones o declarar caducados los nombramientos y vacantes los cargos, de conformidad con la Ley, Estatuto Reglamentos” (artículo 31.12 del Estatuto). Por otro lado, entre las atribuciones del Consejo Politécnico, establecidas igualmente en el Estatuto, en su artículo 13, no constan las de nombrar ni remover a servidores de cargos administrativos de la institución. Esto lleva a la conclusión de que no era necesaria la actuación del Consejo Politécnico para cesar de las funciones de la demandante, toda vez que esa atribución está en cabeza del Rector de la entidad educativa. Por tanto, quien debía comparecer -como en efecto lo hizo-, en defensa del acto administrativo impugnado, era su representante legal, quien además emitió el acto administrativo, es decir, el Rector de la institución. Por lo expuesto, esta Sala no encuentra justificado el alegato de inobservancia del artículo 28 de la Ley de Educación Superior por parte del Tribunal A quo, realizado por el recurrente. **4.2.** Por otro lado, esta Sala de lo Contencioso Administrativo ha dejado sentado el criterio respecto a la distinción entre la declaración de ilegalidad y la declaración de nulidad de los actos administrativos. Se ha dicho que la ilegalidad es



RECURSO DE CASACIÓN 093-2010

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; *“más 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”* (Sentencia de 24 de abril de 2006 de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, Proceso No. 239-2003, expediente de casación 116, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 398 de 16 de noviembre de 2006). El fundamento del Tribunal Distrital No. 4 de lo Contencioso Administrativo estuvo determinado, como queda dicho, en la inobservancia al debido proceso en el procedimiento administrativo sancionatorio en contra del demandante. Al tratarse de una supuesta violación procedimental que pudo ser



RECURSO DE CASACIÓN 093-2010

determinante en la resolución que se adoptó, el efecto obligatorio sería el de inexistencia del acto administrativo, es decir, su nulidad de conformidad al artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Sin embargo, debido a los argumentos del recurrente, es necesario hacer el análisis de los fundamentos de la sentencia respecto a la violación del principio constitucional al debido proceso. **4.3.** El Tribunal de instancia considera que el haber inobservado el artículo 20 de la ahora derogada Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, LOSCCA, y los artículos 17 y 18 de su Reglamento, provocó la vulneración de la garantía del ex funcionario al debido proceso. La referida norma legal señalaba que “[l]os servidores públicos, deberán registrar sus nombramientos o contratos en la unidad de administración de recursos humanos de la respectiva entidad.- La falta de registro originará la nulidad del nombramiento o contrato. Los actos administrativos realizados con nombramientos o contratos nulos no afectarán a terceros y darán lugar a la determinación de responsabilidades administrativas, civiles, y penales.- Todo movimiento o acción de personal, se hará en el formulario que para el efecto establezca la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público”. Por su lado, las disposiciones reglamentarias aludidas, señalaban que “[l]as acciones de personal referentes a ingresos, reingresos o restituciones, ascensos, traslados, traspasos, cambios administrativos, licencias y comisiones con o sin remuneración, sanciones, incrementos de sueldos, subrogaciones o encargos, cesación de funciones, contratos, vacaciones y demás actos relativos a la administración de los recursos humanos de la entidad, se registrarán en la Unidad de Administración de Recursos Humanos o en la que hiciere sus veces y se incorporarán al expediente del servidor, cuyo control y custodia corresponde a dicha unidad” (art. 17); y, que “[l]a acción de personal registrada y debidamente



RECURSO DE CASACIÓN 093-2010

notificada al servidor surtirán los efectos legales correspondientes. La notificación se hará en persona en el lugar de trabajo o en el domicilio señalado por el servidor en su expediente y se sentará la razón correspondiente de ella.- Para el caso de negativa del servidor a recibir la notificación del acto administrativo de que se trate, se dejará sentada la razón pertinente con la presencia de un testigo” (artículo 18). Del texto de las disposiciones transcritas no es posible concluir válidamente que sean condicionantes para la instauración del sumario administrativo, ni para la tramitación de este procedimiento sancionatorio, ni para la emisión de la resolución que corresponda. Se trata únicamente de disposiciones que regulan las acciones de personal como actos de registro de los servidores públicos. Tampoco es jurídicamente aceptable que el registro de las actuaciones administrativas en relación a los funcionarios enerve de alguna manera el debido proceso. En el caso que nos ocupa, los derechos del funcionario fueron respetados durante todo el procedimiento instaurado en su contra; tan es así que notificada la Resolución de destitución, la impugnó en sede judicial. El acto administrativo emitido por el que se destituyó al accionante de su cargo de docente no requería para su existencia y validez jurídicas la emisión de la acción de personal; por lo tanto, no puede deslegitimarse por una formalidad que no enerva su legalidad. En tal virtud, el Tribunal de instancia equivocó el alcance normativo de las disposiciones señaladas, interpretación que condujo a la decisión tomada en la sentencia recurrida. -----

QUINTO: En la misma línea argumentativa, y en atención a los argumentos del representante de la Procuraduría General del Estado, esta Sala concluye que los antecedentes que dieron inicio al sumario administrativo y que fuera la causa para la sanción, esto es la falta injustificada del ex servidor a su puesto de trabajo, no fue adecuada y suficientemente desvanecidos, por lo que la presunción de



RECURSO DE CASACIÓN 093-2010

legalidad de la actuación de la institución pública no ha sido desvirtuada.

Por lo expuesto, sin que sea necesario realizar otras consideraciones, este Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, casa la sentencia y declara válido el acto administrativo por el que se cesó del cargo al demandante, doctor Eduardo Alfonso Ormaza Valderrama.- Notifíquese, publíquese y devuélvase.- Ff) Dr. José Suing Nagua.- Juez Nacional.- Dra. Maritza Tatiana Pérez Valencia. Jueza Nacional.- Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo.- Juez Nacional. Certifico.- Dra. Yashira Naranjo Sánchez.- Secretaria Relatora.