



Juicio No. 18803-2018-00323

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

**AUTOR/A: DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO**

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.** Quito, martes 24 de enero del

2023, las 09h57. **VISTOS: 1) AVOCO:** Conocemos la presente causa en virtud de que: **a)** El Dr. Patricio Secaira Durango ha sido designado Conjuez Nacional de la Corte Nacional de Justicia, por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 37-2018 de 15 de marzo de 2018, y ratificado por el artículo 2 de la Resolución No. 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y, por Oficio No. 113-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, suscrito por el Dr. Iván Saquicela Rodas Presidente de la Corte Nacional de Justicia, por el cual se le llama a integrar la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en calidad de Juez Nacional, quien actúa como Juez ponente en virtud de lo establecido en el artículo 141 del Código Orgánico de la Función Judicial. **b)** Fabián Racines Garrido ha sido designado Juez Nacional de la Corte Nacional de Justicia, por el Consejo de la Judicatura, mediante Resolución No. 008- 2021 de 28 de enero de 2021. **c)** Iván Larco Ortuño ha sido designado Conjuez Nacional de la Corte Nacional de Justicia, por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 37-2018 de 15 de marzo de 2018, y ratificado por el artículo 2 de la Resolución No. 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y, por Oficio No. 115-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, suscrito por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, por el cual se le llama a integrar la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en calidad de Juez Nacional. **d)** Mediante el sorteo pertinente, el presente juicio, signado con el **No. 18803-2018-00323**, correspondió su conocimiento a esta Sala Especializada; jueces que avocamos conocimiento de la presente causa que se encuentra en estado de dictar sentencia, para lo cual se considera:

## **2.- ANTECEDENTES:**

**2.1** El Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, expidió sentencia dentro de esta causa signada con el No. **18803-2018-00323**, el miércoles 15 de julio del 2020, las 13h43, promovido por el ciudadano JANUARIO VÍCTOR CHUNATA INCA; en contra del MINISTERIO DE EDUCACIÓN y de la PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO, en la cual se acepta parcialmente la demanda presentada, y en consecuencia se declara la ilegalidad de la

Resolución Administrativa No. 321-2018, expedida por la Subsecretaría de Educación Especializada e Inclusiva de 06 de septiembre de 2018; y se ordena que la entidad demandada en el término de cinco días contados desde la ejecutoria de la sentencia reintegre a las funciones que venía desempeñando el actor. No se dispone el pago de remuneraciones dejadas de percibir, por los argumentos establecidos en el numeral 7.6 del fallo; sin costas ni honorarios que regular.

**2.2 RECURSO:** El abogado delegado de la Subsecretaría de Educación Especializada e Inclusiva del Ministerio de Educación y de la Procuraduría General del Estado, parte demandada en el juicio de instancia, interpone recurso de casación en contra de dicha decisión judicial, sustentado en el caso **primero** del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos.

**2.3 ADMISIÓN:** La Conjueza de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante auto de lunes 11 de abril del 2022, las 12h25, admitió a trámite el recurso interpuesto en base al artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos, por el caso **primero**, por **errónea interpretación** de los artículos 65 y 142 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

**3.- COMPETENCIA:** La Sala es competente para conocer y resolver el recurso interpuesto, de conformidad con el primer numeral del artículo 184 de la Constitución de la República; numeral 1 del artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial; y, 270 del Código Orgánico General de Procesos - COGEP. Corresponde señalar que la audiencia de sustentación del recurso de casación fue realizada el día lunes 14 de noviembre de 2022, a partir de las 09h45, conforme los artículos 273 y 313 del COGEP; diligencia en la que la entidad casacionista sustentó su recurso; habiendo la contraparte, ejercido su derecho de contradicción; para luego producirse la réplica y contraréplica de los pronunciamientos de las partes; finalmente, generado el pronunciamiento oral de la decisión adoptada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

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

**5.- ALCANCE DEL RECURSO DE CASACIÓN:** La casación es un recurso extraordinario que tiene como objetivo la correcta aplicación e interpretación de las normas de derecho, sean sustanciales o procesales, que han sido usadas u omitidas en la sentencia o auto, materia del recurso, emitidas por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo o Contencioso Tributario, así como por las Salas de las Cortes Provinciales. La doctrina es coincidente y así lo ha señalado esta Corte Nacional, que entre los propósitos sustanciales de la casación, se encuentra el control efectivo

de la legalidad de las sentencias de única y de última instancia, que provengan de Tribunales Distritales y Cortes Provinciales, expedidas en juicios de conocimiento; control que se orienta a la indispensable unificación de la jurisprudencia y, desde luego, a la aplicación correcta del ordenamiento jurídico pertinente; es por eso que el recurso de casación es restablecedor del imperio de la norma jurídica que ha sido infringida por el auto o sentencia reprochadas. Cumple por eso, con hacer efectivo el principio de seguridad jurídica y de juridicidad propio del Estado constitucional de derechos y justicia (Resolución No. 171-2015 de 13 de mayo de 2015, Resolución No. 159-2015 de 30 de abril de 2015, Resolución No. 157-2015 de 30 de abril de 2015).

**6.- DECISIÓN DEL TRIBUNAL DE INSTANCIA:** El Tribunal de instancia en la parte considerativa de su sentencia estimó, principalmente que:

*“ 7.- MOTIVACIÓN: 7.1.- El Tribunal en la Audiencia Preliminar en base a la pretensión del actor y contestación de los demandados, fijó el siguiente objeto de la controversia “Revisar si procede o no la declaratoria de ilegalidad o nulidad de la Resolución Administrativa No. 321- 2018, expedida por la Subsecretaría de Educación Especializada e Inclusiva, de fecha 06 de septiembre de 2018, en base a los cargos y pretensiones constantes en la demanda, y contradicción expuesta en las contestaciones por parte de los funcionarios de la entidad demandada”. Corresponde examinar si el acto impugnado cumple con los preceptos constitucionales y legales, esto es si contienen o no una decisión ilegal, en esencia se trata de determinar si las autoridades demandadas han adecuado su accionar al principio de legalidad que como columna vertebral de las instituciones públicas manda el Art. 226 de la Constitución de la República del Ecuador, a fin de verificar si los cargos formulados por el actor tienen la fortaleza suficiente para desvirtuar la presunción de legitimidad y ejecutoriedad del cual están investidos los actos dictados por las autoridades demandadas. Conciérne entonces mediante un ejercicio intelectual analizar si los cargos formulados en la demanda tienen la fuerza probatoria para declarar la ilegalidad del acto impugnado, análisis que se lo realiza en relación a los cargos y descargos de las partes en conflicto que el Tribunal considere relevantes y pertinentes al objeto de la controversia, y además aquellos que en relación directa a los mismos comporten control de legalidad de los antecedentes o fundamentos de la resolución impugnada, supliendo incluso las omisiones en que incurran las partes sobre puntos de derecho, o se aparte del criterio que aquellos atribuyan a los hechos, conforme lo dispone el Art. 313 del Código Orgánico General de Procesos, así el asunto en cuestión se pone de manifiesto en el escenario jurídico respecto del control de legalidad que debe realizar este órgano jurisdiccional a las actuaciones administrativas que han concluido con la destitución del accionante. 7.2.- En virtud que en*

el presente proceso se trata de analizar la legalidad de la resolución del recurso extraordinario de revisión (Revisar si procede o no la declaratoria de ilegalidad o nulidad de la Resolución Administrativa No. 321-2018, expedida por la Subsecretaría de Educación Especializada e Inclusiva, de fecha 06 de septiembre de 2018), el Tribunal considera en primer término verificar si es procedente este recurso presentado por la Econ. Carolina de Lourdes Báez Oviedo, Coordinadora Zonal de Educación Zona 3, deducido al acto administrativo contenido en la resolución No. 015-JDRC-2018, emitida por la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, de fecha 03 de abril del 2018. (fjs. 368 a 371), puesto que la referida funcionaria fundamenta su recurso en la causal establecida en el literal a) del Art. 178 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), que señala: " Art. 178.- Recurso extraordinario de revisión.- Los administrados o los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central Autónoma, en el caso de resoluciones expedidas por dichos órganos, por sus subordinados o por entidades adscritas, podrán interponer ante los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma la revisión de actos o resoluciones firmes cuando concurren alguna de las causas siguientes: a) Que hubieren sido dictados con evidente error de hecho o de derecho que aparezca de los documentos que figuren en el mismo expediente o de disposiciones legales expresas (¼). El Ministerio de Educación a través de la Subsecretaría de Educación Especializada e Inclusiva, mediante la resolución impugnada, indica que es competente administrativamente para sustanciar y resolver el recurso extraordinario de revisión al amparo de lo dispuesto en el Art. 142 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, y Art. 178 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, concluyendo en declarar procedente el recurso extraordinario de revisión interpuesto por la Econ. Carolina de Lourdes Báez Oviedo, en su calidad de Coordinadora Zonal de Educación Zona 3, revocando en todas sus partes la Resolución No. 015-JDRC-2018 de fecha 03 de abril de 2018, dictada por la Junta Distrital de Resolución de Conflictos 18D01-Ambato 1, que le impone la suspensión temporal por treinta (30) días, y en su lugar dicta la sanción de destitución al accionante JANUARIO VICTOR CHUNATA INCA, del cargo del Magisterio Nacional como docente de la Unidad Educativa " Quisapincha" del cantón Ambato, provincia de Tungurahua. 7.3.- Ahora bien, en el presente fallo para discernir la controversia este órgano jurisdiccional se remite a lo previsto en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, que señala: " Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes". De su parte el Art. 76 numeral 1 *Ibidem* prescribe: " Art. 76.- 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: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes<sup>4</sup>.º. La Corte Constitucional respecto de la seguridad jurídica en la sentencia No. 016-13-SEP-CC señala: "Para tener certeza respecto a una aplicación normativa, acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional. Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos". Además en la sentencia No. 021-10-SEP-CC de fecha 11 de mayo del 2010 la Corte Constitucional indica que: "Es la necesidad de certeza y seguridad jurídica uno de los principios que alimentan el núcleo duro del deber ser de las formalidades y solemnidades que caracterizan a los procesos en derecho, sin embargo, la seguridad jurídica no se agota en las meras formas, pues en muchos casos dichas formalidades y solemnidades podrían ser el mecanismo de perpetuación de una injusticia o un sin razón jurídico. Esta Corte estima que la seguridad jurídica es uno de los resultados de la certeza que otorga el cumplimiento de la normatividad jurídica en el tiempo y a lo largo del proceso, siempre y cuando dichas normas sean justas y provoquen desenlaces justos, y cuya inobservancia sea la razón y esencia misma de una sentencia, pues lo contrario configuraría una situación jurídica injusta, irrita o fraudulentaº. Por su parte los tratadistas Juan Montana Pinto, y Angélica Porras Velasco, enunciados en la resolución No. 241-2013 - SALA PENAL, establecen que "la seguridad jurídica es aquel principio por el cual el actuar de los poderes públicos, deben contener y ostentar una regularidad o conformidad a Derecho, de tal manera que se obtenga previsibilidad en la actuación, interpretación y aplicación del ordenamiento jurídicoº. De lo expuesto se establece que la seguridad jurídica, se constituye en el respeto al principio de legalidad, siendo un principio del derecho universalmente reconocido, que se basa en la certeza del derecho, tanto en el ámbito de su publicidad como en su aplicación, y que significa la seguridad de que se conoce, o puede conocerse, lo previsto como prohibido, ordenado o permitido por el poder público. La seguridad jurídica garantiza que todo individuo sepa con entera claridad hasta donde llega su esfera de actuación jurídica y donde empieza la de los demás, es decir que conozca con plena certeza a lo que le compromete una declaración de voluntad, además de

*distinguir claramente lo que se puede de lo que no se puede hacer; lo que está permitido y lo que está prohibido. La seguridad jurídica, es un mínimo grado de certeza que los individuos debemos tener respecto de las actuaciones del poder en la administración de los bienes públicos, en la protección de los derechos, en el amparo a las libertades, en la defensa de las propiedades, en la restauración de los daños, etc, en todos y cada uno de nuestros actos sea como administradores de justicia o como abogados en libre ejercicio por decir algo. En definitiva la seguridad jurídica no consiste sino en la certeza del imperio de la Ley; esto es, en la garantía de que el ordenamiento jurídico será aplicado de manera objetiva; es además, un principio fundamental del Estado de Derecho, que se traduce en el aval que éste ofrece a toda persona, de que serán respetados sus derechos consagrados en la Constitución y en las leyes, y que por tanto no serán alterados o vulnerados posteriormente, contraviniendo la norma jurídica en virtud de la cual han sido adquiridos; es, por tanto, un bien colectivo.º (Resolución No. 241- 2013 - Sala Penal). 7.4.- Bajo el análisis de este derecho fundamental de la seguridad jurídica prevista en la Constitución de la República del Ecuador, se procede a verificar si para dictar la resolución impugnada se respetó este derecho, esto es, el respeto a la Constitución y a la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes que haga procedente la interposición del recurso extraordinario de revisión planteado por la autoridad educativa. Para el efecto el Tribunal en primer término se remite a lo previsto en el Art. 142 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural que taxativamente señala: “Art. 142.-De los recursos.- A excepción de lo establecido en el artículo 65, contra los actos administrativos expedidos por las autoridades educativas con fundamento en las disposiciones de esta Ley, podrán interponerse los recursos previstos en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, en la forma, plazos y procedimiento determinados en dicho Estatuto, sin perjuicio de las acciones judiciales y constitucionales a las que hubiere lugar. Los actos normativos expedidos por dichas autoridades, con arreglo a la presente ley, podrán ser impugnados únicamente ante sede contenciosa administrativaº. De su parte el Art. 65 Ibídem señala: “Art. 65.-Juntas Distritales de Resolución de Conflictos.-Las Juntas Distritales son el ente encargado de la solución de conflictos del sistema educativo. Tienen una conformación interdisciplinaria de tres profesionales que serán nombrados directamente por la autoridad competente: el Director Distrital, el Jefe de Recursos Humanos y el Jefe de Asesoría Jurídica. “La Junta Distrital estará presidida por el Director Distritalº. Las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos podrán imponer las sanciones de acuerdo a la falta cometida, las que pueden ser: ‘ Suspensión temporal sin goce de remuneración; y, ‘ Destitución del cargo. “Las*

resoluciones de las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos serán apelables únicamente con efecto devolutivo ante la máxima autoridad del Nivel de Gestión Zonal correspondiente, sin perjuicio del derecho a recurrir ante sede contencioso administrativa°. De las disposiciones antes señaladas es claro para este órgano jurisdiccional, que en la referida normativa se ha previsto indefectiblemente que en contra de los actos administrativos expedidos por las autoridades educativas podrán interponerse los recursos previstos en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), a excepción de las resoluciones expedidas por las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos, conforme así lo manda el artículo 65, de la indicada ley, en otras palabras no caben los recursos previstos en el ERJAFE en contra de las resoluciones emitidas por las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos, porque imperativamente el Art 142 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, no lo faculta. Lo que procede en contra de estas resoluciones (Art 65, ibídem, Juntas Distritales de Resolución de Conflictos) en el ámbito administrativo es únicamente el recurso de apelación con el efecto devolutivo (Art. 65 LOEI), o la interposición de las acciones judiciales y constitucionales en el ámbito judicial (Art. 142 LOEI), en conclusión podría interponerse los recursos previstos en el ERJAFE en cualquier otra resolución del Ministerio de Educación que no sean las dictadas por las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos, y que se refieran a sanciones de docentes, de conformidad al Art. 65 LOEI. 7.5.- En el caso en estudio y en ejercicio del control de legalidad previsto en los artículos 300 y 313 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), se aprecia que en contra de la Resolución Administrativa No. 015-JDRC-2018 de fecha 03 de abril de 2018, dictada por la Junta Distrital de Resolución de Conflictos 18D01-Ambato 1, se ha interpuesto equivocadamente un recurso de revisión contemplado en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), contraviniendo expresamente lo previsto en el Art 142 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, pues claramente esta norma legal señala que cabe los recursos del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, excepto en contra de las resoluciones que emiten las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos, conforme el Art 65, de la ley indicada. En la especie conforme se manifestó el recurso de revisión fue interpuesto en contra de la resolución emitida por la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, en consecuencia se concluye que la actuación de la entidad demandada a todas luces es ilegal, contraviniendo expresas normas legales y constitucionales, y afectando el derecho a la seguridad jurídica del accionante (Art. 82 CRE), y el principio de legalidad previsto en Art. 226 de Constitución de la República del Ecuador. 7.6.- Al tenor del principio de seguridad jurídica establecido en el Art. 82 de la Constitución de la República

*del Ecuador, se establece claramente que en el presente caso se ha configurado la ilegalidad del acto administrativo y no la nulidad, por cuanto del proceso no consta que se haya incurrido en alguno de los presupuestos que establece la normativa para que prospere la nulidad, más bien la entidad demandada actúa ilegalmente al plantear y resolver un recurso no previsto en la ley, vulnerando un derecho subjetivo del actor. La anterior Corte Suprema de Justicia, v.g., en el Expediente 255-2009, publicado en el Registro Oficial Suplemento 100, 14 de Diciembre del 2010, señaló: " Conforme ha señalado, en numerosas ocasiones, esta Sala, la ilegalidad es el género, en tanto que la nulidad es la especie, en tratándose de un recurso subjetivo como es el propuesto por el recurrente. Siempre que se viola un derecho subjetivo del recurrente 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: así el acto ilegal evidentemente existe solamente que no es eficaz: en tanto que el acto nulo se reputa inexistente." . En la Gaceta Judicial. Año CVIII. Serie XVIII, No. 4. Página 1631. (Quito, 24 de mayo de 2007), al respecto también se dice: " Cuando un acto administrativo es declarado simplemente ilegal, los efectos de dicha declaratoria se producen desde que se la efectúa, mientras que cuando un acto administrativo es declarado nulo (esto es, una especie de ilegalidad tasada por su gravedad) se entiende que el acto administrativo nunca produjo efectos. Este mismo criterio ha sido incorporado en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, en el artículo 47. De cuanto se ha dicho, se infiere con facilidad que la carga patrimonial que deviene de la separación de un funcionario público originada en un acto administrativo posteriormente declarado ilegal no puede ser concebida como un daño ilícito, pues, la misma Ley que regula las relaciones entre la Administración y sus servidores lo prevé como un efecto jurídicamente admisible. Por el contrario, cuando un acto administrativo es declarado nulo (ilegalidad calificada por su gravedad), el daño patrimonial se lo concibe como ilícito y, por ello, el legislador ha previsto el pago de las prestaciones que el funcionario dejó de percibir durante el tiempo que duró la separación de su cargo. Nótese que la carga patrimonial que comentamos tiene origen constitucional, en la medida en que el segundo inciso del numeral 9 del artículo 35 de la Constitución Política establece que "Las relaciones de las instituciones comprendidas en los numerales*



1, 2, 3 y 4, del Art. 118 y de las personas jurídicas creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal, con sus servidores, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública, salvo las de los obreros, que se regirán por el derecho del trabajo°. En estos mismos términos se ha pronunciado la ex Corte Suprema de Justicia en: el Expediente 263-07, Registro Oficial 366, 24 de Junio del 2008, y en el fallo No. 67-2004, publicado en la Gaceta Judicial. Año CVIII. Serie XVIII, No. 4. Página 1631, de 24 de mayo de 2007. De lo expuesto queda aclarado que la ilegalidad es el género y la nulidad la especie, en la presente causa no se han configurado los presupuestos para declarar la nulidad para que sea procedente mandar a pagar las remuneraciones dejadas de percibir, siendo que los efectos de la ilegalidad y de la nulidad son totalmente diferentes, advirtiendo que cuando el acto es nulo se considera en derecho que éste no existió, lo cual implicaría 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, según dispone el artículo 23 literal h de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP); en tanto que en el caso de la ilegalidad como ocurre en el presente caso, al existir el acto aunque con incapacidad de producir efectos, por su ilegalidad, no hay lugar al pago de tales remuneraciones. Además es pertinente destacar que la destitución del docente, no solo que resultó ilegal, sino que deja en evidencia la falta de análisis y prudencia de las autoridades administrativas sancionadoras en la admisión de recursos extraordinarios de revisión, pues no solo se tiene que determinar de manera objetiva si procede o no dicho recurso en materia de educación, sino además observar de manera técnico-jurídico la fundamentación de la causal por la cual se interpone dicho recurso, pues sólo así se puede prevenir la vulneración de los derechos subjetivos de los administrados. En conclusión en el presente caso al tratarse de una ilegalidad de la resolución que se impugna, no procede la cancelación de las remuneraciones dejadas de percibir, ya que estas responden a la nulidad, por lo que se descarta esta posibilidad en el caso en análisis.

**8.- DECISIÓN SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO, DETERMINANDO LA COSA, CANTIDAD O HECHO AL QUE SE CONDENE, SI CORRESPONDE:** Por las consideraciones expuestas, el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Ambato, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, ACEPTA parcialmente la demanda presentada por JANUARIO VICTOR CHUNATA INCA, y en consecuencia declara la ilegalidad de la Resolución Administrativa No. 321-2018, expedida por la Subsecretaría de Educación Especializada e Inclusiva, de fecha 06 de septiembre de 2018. Se ordena que la entidad demandada en el término de

*cinco días contados desde la ejecutoría de esta sentencia reintegre a sus funciones que venía desempeñando el actor de la presente causa. No se dispone el pago de remuneraciones dejadas de percibir, por los argumentos establecidos en el numeral 7.6 del fallo. Sin costas ni honorarios que regular.º.*

## **7.- DEL RECURSO INTERPUESTO:**

El recurso interpuesto se admitió por el caso **primero** del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos.

### **7.1 Fundamentación del caso primero del artículo 268 del Código Orgánico General de Procesos:**

**7.1.1** El delegado del Ministerio de Educación y de la Procuraduría General del Estado alega que si bien las normas procesales corresponden al caso en examen, el Tribunal Contencioso Administrativo les da un sentido que no poseen, señalando que bajo el sustento jurídico de que no procede el recurso extraordinario de revisión en contra de los actos administrativos expedidos por las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos del Ministerio de Educación, inobservan el artículo 173 de la Constitución del Ecuador, que establece que <sup>a</sup> *Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, en vía administrativaº*, texto constitucional jerárquicamente superior a la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Menciona que al darle una perspectiva diferente no le permite su facultad de autotutela administrativa de revisión de actos suscritos por sus subordinados, inobservando el artículo 173 de la Constitución; lo cual alega deviene en una interpretación restrictiva y limitativa que ha limitado el ejercicio de defensa y debido proceso que le asiste al Ministerio de Educación.

**7.1.2** Respecto del artículo 142 de la LOEI, menciona que el Tribunal Contencioso le da un sentido y alcance que no lo tiene; pues señala que si bien dicho artículo se refiere a la excepción establecida a los actos administrativos expedidos de las Junta Distritales, no es menos cierto que los Cuerpos Colegiados a Nivel Nacional, son órganos de la Administración Pública Central, es decir las Juntas Distritales son adscritas al Ministerio de Educación, por lo tanto procede la interposición del recurso extraordinario de revisión, que consta en el literal a) del artículo 178 del ERJAFE.

### **7.2 Sobre el caso 1ero del artículo 268 del COGEP:**

El caso primero del artículo 268 del COGEP, se refiere al vicio del auto o sentencia recurrida que se

genera:

*<sup>a</sup> Cuando se haya incurrido en aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales, que hayan viciado al proceso de nulidad insubsanable o causado indefensión y hayan influido por la gravedad de la transgresión en la decisión de la causa, y siempre que la respectiva nulidad no hay sido subsanada en forma legal<sup>o</sup>.*

La doctrina y los fallos expedido por las salas especializadas de la Corte Suprema de Justicia y por las que pertenecen a la actual Corte Nacional de Justicia, coinciden en señalar que: *<sup>a</sup> Por medio de esta causal se impugna la inobservancia de las formas legales que garantizan la válida constitución y desenvolvimiento de la relación procesal a través de la denuncia de errores in procedendo que impidan el pronunciamiento de la sentencia de mérito o de fondo. En consecuencia, cuando una de las partes estima que existe motivo de nulidad que debe ser declarada, puede acceder a la casación a través de la causal<sup>1/4</sup>° (R.O. No.109 de 20 de junio de 2000 p.27. Citado por Manuel Tama <sup>a</sup> El recurso de Casación en la Jurisprudencia Nacional<sup>o</sup>. Edilex. 2011. Guayaquil. Pág.190).*

Humberto Murcia Ballén, enseña ("*Recurso de Casación Civil*", 4ta. edición, Edit. Gustavo Ibáñez, Bogotá, 1996, pág. 275) que:

*"Por cuanto las diferentes causales de casación corresponden a motivos o circunstancias disímiles, son por ende autónomas e independientes, tienen individualidad propia y en consecuencia, no es posible combinarlas para estructurar en dos o más de ellas un mismo cargo, ni menos pretender que el mismo cargo pueda formularse repetidamente dentro de la órbita de causales distintas<sup>1/4</sup>°.*

**7.3** La norma que contiene la causal invocada y que es materia de este examen trae varios elementos que deben ser enunciados:

**a)** Señala los modos de infracción en los que pueden estar presentes los vicios que de ella se derivan; los cuales por su propia esencia son autónomos, ya que reflejan situaciones distintas; es por ello que, respecto de una misma norma no puede alegarse sino uno de esos yerros (aplicación, indebida, falta de aplicación o errónea interpretación); por consiguiente, si se escogen dos modos o tres, para denunciar la infracción de una misma norma, el recurso es absolutamente improcedente, por una evidente incongruencia y contradicción. Es indispensable por tanto que el recurso exprese con claridad y precisión cuál de los modos de infracción estima que se halla presente en la sentencia o auto del que ha recurrido.

**b)** Que cualquiera de esos yerros, hayan viciado el proceso de nulidad insubsanable o causado indefensión; cabe entonces preguntar, en qué circunstancias pueden estar presentes estos dos institutos

jurídicos que trae la causa; al respecto, se puede apreciar, sobre la nulidad que al caso es aplicable el principio jurídico de que sin texto no hay nulidad (*pas de nullité sans texte*); el cual está recogido en el Art. 107 del COGEP. Del mismo modo, en el caso de la denuncia de indefensión, definida como el hecho por el cual se impide o se restringe a una persona el ejercicio libre de su derecho a defenderse dentro de un proceso judicial. Se impide la defensa cuando se imposibilita, se prohíbe, o se priva que la persona pueda exponer su posición en el juicio o presentar y actuar pruebas para justificar su derecho. Se restringe la defensa en cambio, cuando se dificulta, se veda, se coarta o se obstaculiza ese derecho; a través de distintos medios, sean físicos, de autoridad o jurídico-procesales; imposibilitando el uso de los medios o haciendo que estos sean realmente insuficientes, para la finalidad perseguida por la persona que sufre esa acción o esa omisión.

Varias son las normas jurídicas que trae la Constitución ecuatoriana, orientadas a garantizar los derechos de defensa de las personas; así: Artículo 75 relativo al acceso y a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, artículo 76 que contiene varias garantías al debido proceso; artículo 77; entre otros; varios de los cuales están desarrollados en varios cuerpos legales. Consecuentemente, cuando se denuncian los vicios relativos a esta causal, en la modalidad de indefensión, es indispensable que se establezca cuáles son los hechos o las omisiones que justificarían esa denuncia, remitiéndose igualmente a las normas jurídicas nacionales o convencionales que determinen ese vicio.

c) Que evidenciándose la causa de nulidad o los elementos que justifiquen la existencia de la indefensión hayan influido, por la gravedad de la transgresión, en la decisión tomada por el Juzgador de instancia; la cual opera condicionada a que esa nulidad no haya sido objeto de subsanación legal en el proceso.

La **errónea interpretación** ocurre <sup>a</sup>¼ cuando el precepto legal aplicado en la sentencia es el pertinente, pero se le da un sentido o alcance diferente, sin profundizar en el pensamiento latente en la norma, en el espíritu de la ley y en la intrínseca intención del Legislador. Tal situación es entonces una violación directa de la ley<sup>14</sup> R.O. No. 238 5/enero/2001. Pág. 19º (citado por Tama Manuel. El recurso de Casación en la jurisprudencia nacional. Edilex. 2011. Pág.151).

**7.4** Las normas de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, que se alegan erróneamente interpretadas establecen:

***Art. 65.- Juntas Distritales de Resolución de Conflictos.** - (Reformado por el Art. 1 de la Ley s/n, R.O. 572-S, 25-VIII-2015).- Las Juntas Distritales son el ente encargado de la solución de conflictos del sistema educativo. Tienen una conformación interdisciplinaria de tres profesionales que serán nombrados directamente por la autoridad competente: el*

*Director Distrital, el Jefe de Recursos Humanos y el Jefe de Asesoría Jurídica. La Junta Distrital estará presidida por el Director Distrital.*

*Las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos podrán imponer las sanciones de acuerdo a la falta cometida, las que pueden ser:*

- *Suspensión temporal sin goce de remuneración; y,*
- *Destitución del cargo.*

*Las resoluciones de las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos serán apelables únicamente con efecto devolutivo ante la máxima autoridad del Nivel de Gestión Zonal correspondiente, sin perjuicio del derecho a recurrir ante sede contencioso administrativa.*

**Art. 142.- De los recursos.-** *(Sustituido por el Art. 10 de la Ley s/n, R.O. 572-S, 25-VIII-2015).- A excepción de lo establecido en el artículo 65, contra los actos administrativos expedidos por las autoridades educativas con fundamento en las disposiciones de esta Ley, podrán interponerse los recursos previstos en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, en la forma, plazos y procedimiento determinados en dicho Estatuto, sin perjuicio de las acciones judiciales y constitucionales a las que hubiere lugar.*

*Los actos normativos expedidos por dichas autoridades, con arreglo a la presente ley, podrán ser impugnados únicamente ante sede contenciosa administrativa.*

**7.5** Conforme se desprende del análisis realizado previamente del caso primero del artículo 268 del COGEP, un requisito indispensable para que prospere, es que los yerros alegados vicien el proceso de nulidad insubsanable o causen indefensión, los cuales están determinados en normativa legal; en el presente caso no se argumenta ni señala que normas legales relativas a las causas de nulidad o indefensión han sido infringidas, lo cual determina la inexistencia de una proposición jurídica completa.

Sin perjuicio de lo indicado, este Tribunal de Casación, no observa que en la sentencia recurrida, exista la errónea aplicación de las normas alegadas por la entidad casacionista, más bien considera que las mismas han sido aplicadas e interpretadas correctamente, pues de los hechos del presente caso se infiere que el Ministerio de Educación inobservó el artículo 65 de la Ley Orgánica de Educación

Intercultural, norma procesal que impide la apelación de las resoluciones de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos al presentar el recurso de revisión a la Resolución No. 015-JDRC-2018 de 3 de abril de 2018 expedida por la Junta Distrital de Resolución de Conflictos; la cual es concordante con la norma contenida en el artículo 142 ibídem que determina que los actos normativos expedidos por dichas autoridades, pueden ser impugnados únicamente ante sede contenciosa administrativa.

De lo antes indicado se concluye la improcedencia del recurso de casación examinado.

**8.- DECISIÓN:** Por las consideraciones expuestas, esta Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, rechaza** el recurso de casación interpuesto por el delegado del Ministerio de Educación y de la Procuraduría General del Estado; consecuentemente **NO CASA**, la sentencia expedida el miércoles 15 de julio del 2020, las 13h43, por el Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato. Actúe la Dra. Ivonne Marlene Guamaní León en calidad de Secretaria Relatora, según acción de personal No. 1040-DNTH-2021-OQ.- **Notifíquese, publíquese y devuélvase.-**

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

**JUEZ NACIONAL (PONENTE)**

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

**JUEZ NACIONAL (E)**

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO

**JUEZ NACIONAL**

**VOTO SALVADO DEL JUEZ NACIONAL (E), SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA, DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO.**

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.** Quito, martes 24 de enero del 2023, las 09h57. **VISTOS:** Conforme el artículo 204 del Código Orgánico de la Función Judicial, por disentir de la Resolución de mayoría, emito el presente voto salvado expresando los puntos concretos de mi discrepancia:

**PRIMERO:** La institución casacionista acusa a la sentencia recurrida del vicio de errónea interpretación de los artículos 65 y 142 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Al respecto, el vicio de errónea interpretación comporta la aplicación pertinente de una norma al caso concreto, pero que el juzgador al emplearla le ha otorgado un alcance o dimensión distinta al que previno el legislador. *<sup>a</sup>Se trata de la exégesis equivocada de la norma en su contenido mismo, independientemente de las cuestiones de hecho debatidas en la sentencia y del caso que trata de regular. La norma jurídica es la que gobierna el asunto, pero en sentido diverso, por lo tanto, yerra en el enfoque verdadero de ella, en su espíritu y alcances. Hay entonces insuficiencia del juicio o exceso al formularlo<sup>o</sup>* (Luis Armando Tolosa Villabona, Teoría y Técnica de la Casación, Ediciones Doctrina y Ley Ltda., Bogotá Colombia). Por tanto, en la concurrencia del vicio de errónea interpretación intervienen dos supuestos fundamentales: **a)** la norma ha sido aplicada en el fallo impugnado, es decir, consta incorporada en su motivación y, **b)** la norma es la adecuada para el caso

litigado, por tanto no cabe discusión sobre su pertinencia; no obstante, el juez en su tarea le ha atribuido una interpretación distorsionada de su verdadero sentido. Para que prospere el vicio de errónea interpretación, el casacionista debe explicar cómo la norma que acusa ha sido erróneamente interpretada, por el Tribunal de instancia, y además debe demostrar que la norma se encuentre expresamente aplicada en el fallo, para que de esta forma los jueces de casación logren advertir en su contexto argumentativo la interpretación errónea que se le otorgó.

En lo que respecta al cargo casacional, la entidad recurrente fundamenta su impugnación en los siguientes términos: *“1/4 el Tribunal Contencioso ha entendido rectamente el contenido de la norma en el caso, el artículo 142 de la LOEI, más no lo hace en su alcance y significado, por cuanto el mismo ERJAFE, faculta a la administración a interponer los recursos de impugnación previstos en dicho Estatuto, es más la disposición final primera ibídem señala que 4) Las normas procesales aquí contenidas prevalecen sobre cualquier otra norma procedimental administrativa aplicable a la Administración Pública Central (1/4) 2) a saber el Ministerio de Educación al ser un órgano de la Administración Pública Central, estaba facultado para revisar, interponer, y resolver respecto a los actos administrativos que contenían errores de hecho y de derecho expedidos por las Juntas Distritales a Nivel Nacional; entonces el Tribunal Contencioso de la Ciudad (sic) de Ambato, le da un sentido y alcance al artículo 142 de la LOEI, alejado de la legalidad, que no lo tiene; por lo descrito ut supra, inclusive rompiendo el esquema garantista de derechos constitucionales, ya que el artículo 173 de la Norma Fundamental, establece que, 2) Los actos administrativos de cualquier autoridad del estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa 2) es decir, el Ministerio de Educación en su potestad de revisión y autotutela administrativa esta facultado para analizar, revisar, conocer, interponer y resolver los actos administrativos expedidos por sus subordinados 1/4 °*

**SEGUNDO:** A fin de determinar si el vicio de errónea interpretación está o no presente en la sentencia recurrida, corresponde remitirse a la parte pertinente del fallo recurrido en la que el Tribunal de instancia señala: *“Bajo el análisis de este derecho fundamental de la seguridad jurídica prevista en la Constitución de la República del Ecuador, se procede a verificar si para dictar la resolución impugnada se respetó este derecho, esto es, el respeto a la Constitución y a la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes que haga procedente la interposición del recurso extraordinario de revisión planteado por la autoridad educativa. Para el efecto el Tribunal en primer término se remite a lo previsto en el Art. 142 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural que taxativamente señala: “Art. 142.-De los recursos.- A excepción de lo establecido en el artículo 65, contra los actos administrativos expedidos por las autoridades educativas con fundamento en las disposiciones de esta Ley, podrán interponerse los recursos previstos en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, en la forma,*



plazos y procedimiento determinados en dicho Estatuto, sin perjuicio de las acciones judiciales y constitucionales a las que hubiere lugar. Los actos normativos expedidos por dichas autoridades, con arreglo a la presente ley, podrán ser impugnados únicamente ante sede contenciosa administrativa<sup>o</sup>. De su parte el Art. 65 *Ibidem* señala: <sup>a</sup> Art. 65.- Juntas Distritales de Resolución de Conflictos.-Las Juntas Distritales son el ente encargado de la solución de conflictos del sistema educativo. Tienen una conformación interdisciplinaria de tres profesionales que serán nombrados directamente por la autoridad competente: el Director Distrital, el Jefe de Recursos Humanos y el Jefe de Asesoría Jurídica. <sup>a</sup> La Junta Distrital estará presidida por el Director Distrital<sup>o</sup>. Las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos podrán imponer las sanciones de acuerdo a la falta cometida, las que pueden ser: ´ Suspensión temporal sin goce de remuneración; y, ´ Destitución del cargo. <sup>a</sup> Las resoluciones de las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos serán apelables únicamente con efecto devolutivo ante la máxima autoridad del Nivel de Gestión Zonal correspondiente, sin perjuicio del derecho a recurrir ante sede contencioso administrativa<sup>o</sup>. De las disposiciones antes señaladas es claro para este órgano jurisdiccional, que en la referida normativa se ha previsto indefectiblemente que en contra de los actos administrativos expedidos por las autoridades educativas podrán interponerse los recursos previstos en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), a excepción de las resoluciones expedidas por las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos, conforme así lo manda el artículo 65, de la indicada ley, en otras palabras no caben los recursos previstos en el ERJAFE en contra de las resoluciones emitidas por las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos, porque imperativamente el Art 142 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, no lo faculta. Lo que procede en contra de estas resoluciones (Art 65, *ibidem*, Juntas Distritales de Resolución de Conflictos) en el ámbito administrativo es únicamente el recurso de apelación con el efecto devolutivo (Art. 65 LOEI), o la interposición de las acciones judiciales y constitucionales en el ámbito judicial (Art. 142 LOEI), en conclusión podría interponerse los recursos previstos en el ERJAFE en cualquier otra resolución del Ministerio de Educación que no sean las dictadas por las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos, y que se refieran a sanciones de docentes, de conformidad al Art. 65 LOEI. 7.5.- En el caso en estudio y en ejercicio del control de legalidad previsto en los artículos 300 y 313 del Código Orgánico General de Procesos (COGEP), se aprecia que en contra de la Resolución Administrativa No. 015-JDRC-2018 de fecha 03 de abril de 2018, dictada por la Junta Distrital de Resolución de Conflictos 18D01-Ambato 1, se ha interpuesto equivocadamente un recurso de revisión contemplado en el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), contraviniendo expresamente lo previsto en el Art 142 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, pues claramente esta norma legal señala que cabe los recursos del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, excepto en contra de las resoluciones que emiten las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos,

*conforme el Art 65, de la ley indicada. En la especie conforme se manifestó el recurso de revisión fue interpuesto en contra de la resolución emitida por la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, en consecuencia se concluye que la actuación de la entidad demandada a todas luces es ilegal, contraviniendo expresas normas legales y constitucionales, y afectando el derecho a la seguridad jurídica del accionante (Art. 82 CRE), y el principio de legalidad previsto en Art. 226 de Constitución de la República del Ecuador. 7.6.- Al tenor del principio de seguridad jurídica establecido en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, se establece claramente que en el presente caso se ha configurado la ilegalidad del acto administrativo y no la nulidad, por cuanto del proceso no consta que se haya incurrido en alguno de los presupuestos que establece la normativa para que prospere la nulidad, más bien la entidad demandada actúa ilegalmente al plantear y resolver un recurso no previsto en la ley, vulnerando un derecho subjetivo del actor°.*

**TERCERO.-** De lo transcrito se observa que el Tribunal de instancia considera que de conformidad al texto de los artículos 65 y 142 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, la administración pública está imposibilitada de revisar sus propias actuaciones, aduciendo para el efecto que dichas normas han establecido que el único recurso que cabe respecto a las resoluciones emitidas por las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos es el de apelación, agregando que los recursos previstos en el ERJAFE caben respecto a cualquier otra resolución del Ministerio de Educación que no sean las dictadas por las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos.

Al respecto se debe señalar que uno de los principios fundamentales del Derecho Administrativo es el de la autotutela según el cual a la administración pública le está reservada la facultad de revisar sus propios actos en cualquier tiempo, y es precisamente por ello que los tratadista Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández señalan que: " ... *la Administración está capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del statu quo, eximiéndose de ese modo de la necesidad, común a los demás sujetos, de recabar una tutela judicial.*" (Curso de Derecho Administrativo I, Décima Edición, Civitas Ediciones S.L., Madrid-España, 2001, página 505). Es por este motivo que el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), aplicable al presente caso, en su artículo 167 regula la facultad de la administración pública para revisar sus resoluciones y actos al disponer lo siguiente: <sup>a</sup> *Revisión de disposiciones y actos nulos.- 1. La Administración Pública Central, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, declarará de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en este estatuto*<sup>1/4</sup> °. Concordantemente, el numeral 1 del artículo 179 del ERJAFE dispone: <sup>a</sup> *Revocación de actos y rectificación de errores.- 1. La Administración Pública Central podrá revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o*

*desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico*<sup>o</sup>. En la misma línea y a fin de viabilizar y concretar la facultad revisora de la administración pública, el artículo 178 del ERJAFE dispone: *<sup>a</sup> Recurso extraordinario de revisión.- Los administrados o los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma, en el caso de resoluciones expedidas por dichos órganos, por sus subordinados o por entidades adscritas, podrán interponer ante los ministros de Estado o las máximas autoridades de la Administración Pública Central autónoma la revisión de actos o resoluciones firmes cuando concurren alguna de las causas siguientes:*<sup>1/4</sup> *o*. Queda claro entonces que la autotutela prevista en la legislación ecuatoriana implica la potestad que tiene la administración pública de revisar sus actos, aún de oficio y en cualquier momento, con el propósito de corregir o revocar los actos que adolezcan de algún tipo de vicio, y así se ha pronunciado esta Sala Especializada de casación cuando en su sentencia dictada el 31 de enero de 2007 dentro del proceso No. 158-2004 determinó la siguiente: *"... la administración, en ejercicio de su potestad de autotutela, es competente para dejar sin efecto cualquier acto administrativo nulo de pleno derecho (actos irregulares), explícito o presunto, aun cuando de éste se pueda sostener que se han generado derechos para el administrado, pues, es evidente que los actos nulos de pleno derecho no se pueden consentir, porque afectan el orden público, destinatario del acto administrativo*<sup>1/4</sup> *o*. Cabe además recordar que la validez de los actos emanados de la administración pública pueden ser impugnados en la vía administrativa y/o judicial, garantía ésta que está prevista en el artículo 173 de la Constitución de la República, que ordena: *<sup>a</sup> 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*<sup>o</sup>.

Respecto a la impugnación en sede administrativa el catedrático Alvaro Mejía ha señalado: *<sup>a</sup> El recurso extraordinario ha sido creado para que la Administración Pública cuide la legalidad, corrección y justicia de sus actuaciones, y no para que el ciudadano tenga un medio más de contradicción. Este recurso no se considera una instancia más y que la petición de parte del interesado no le obliga a tramitarlo a la Administración Pública*<sup>o</sup>. (Recursos Administrativos, Naturaleza Jurídica y su Aplicación, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011, pág. 51). De la normativa citada así como de la jurisprudencia y doctrina enunciadas anteriormente, y subsumiéndolas al caso concreto, se concluye que el Ministerio de Educación, en ejercicio de su autotutela, está facultado para revisar sus propios actos. Paralelamente, el ERJAFE ha previsto los distintos medios impugnatorios a través de los cuales se puede anular o revocar dichos actos, medios éstos entre los que se encuentra el Recurso Extraordinario de Revisión. Es la propia Constitución de la República la que ha determinado de manera categórica que todos los actos de la autoridad pública pueden ser impugnados en la vía administrativa; de tal manera que, sostener que respecto a los actos emanados de

las Juntas Distritales del Ministerio de Educación solamente se pueden plantear el recurso de apelación, es una interpretación restrictiva y limitativa que lesiona la norma constitucional antes referida e inobserva los principios básicos del Derecho Administrativo y del debido proceso.

Por todo lo expuesto, se verifica la errónea interpretación de los artículos 65 y 142 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, toda vez que correspondía que el Tribunal de instancia realice una interpretación sistemática de los mismos, en consideración de lo dispuesto en las normas del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y de la Constitución de la República señalados *ut supra*, en tal virtud considero que se debe aceptar el recurso de casación y casar la sentencia. **Notifíquese, devuélvase y publíquese.-**

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO

**JUEZ NACIONAL (PONENTE)**

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

**JUEZ NACIONAL (E)**

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO

**JUEZ NACIONAL**