

Recurso 100-2007

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Quito, a ¹² de Octubre

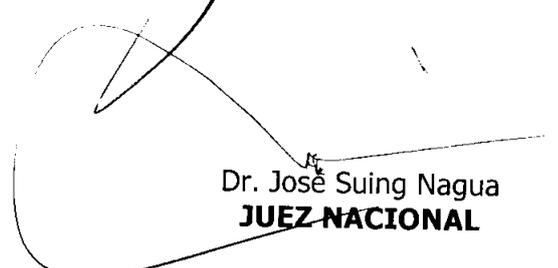
de 2012; a las 14:07 VISTOS:): Por cuanto, mediante

Resolución del Pleno de la Corte Nacional de Justicia No. 10-2012 de 29 de agosto de 2012, la doctora Ximena Vintimilla Moscoso, Jueza de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, fue trasladada a la Sala Especializada de lo Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de esta Corte, actúa el doctor Álvaro Ojeda Hidalgo, Juez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conforme el artículo 2, literal c), de la Resolución No. 7-2012 de 27 de junio de 2012 y la Resolución 10-2012 de 29 de agosto de 2012. En lo principal: **1)** Agréguese al proceso el escrito y los anexos que anteceden; **2)** La señora Teresa Rivadeneira Coello en el recurso de casación planteado contra la sentencia del Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo, dentro del término legal solicita que amplíe la sentencia dictada el 27 de julio de 2012 a las 11:23. Para resolver lo pertinente se considera: **PRIMERO:** Mediante providencia de 20 de agosto de 2012, notificada el 21 de agosto del mismo año, se ha corrido traslado a las partes por cuarenta y ocho horas con la solicitud de ampliación.- **SEGUNDO:** En fecha 22 de agosto de 2012, la Gerente General y representante del Banco Central del Ecuador, dentro del término concedido se pronuncia respecto a la solicitud de ampliación presentado por la señora Teresa Rivadeneira Coello.- **TERCERO:** El Art. 47 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en concordancia con el Art. 281 del Código de Procedimiento Civil, establece que: *"El Tribunal no puede revocar ni alterar, en ningún caso, el sentido de la sentencia pronunciada; pero podrá aclararla o ampliarla, si alguna de las partes lo solicitare dentro del término de tres días"*; en tanto que el Art. 48 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dispone que: *"La aclaración tendrá lugar si la sentencia fuere obscura; y la ampliación, cuando no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos, o se hubiere omitido decidir sobre costas."*- **CUARTO:** Ampliar procede cuando no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos.- **QUINTO:** El proceso intelectual de aplicación de la norma, en la sentencia librada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia el 27 de julio de 2012 a las 11:23, se encuentra debidamente fundamentada sin que se

observe en la estructura del fallo, ausencia de resolución de los puntos confrontados y controvertidos en el recurso de casación ni oscuridad de los mismos. Cada una de las acusaciones formuladas en el escrito de postulación del recurso de casación fueron debidamente consideradas y resueltas bajo los argumentos jurídicos pertinentes.- **SEXTO:** Por las consideraciones ya expuestas, se deniega la petición de ampliación de la sentencia presentados por la señora Teresa Rivadeneira Coello.- **Notifíquese y devuélvase.**


Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo
JUEZ NACIONAL (VS)


Dra. Maniza Tatiana Pérez Valencia
JUEZA NACIONAL


Dr. José Suing Nagua
JUEZ NACIONAL

Certifico:

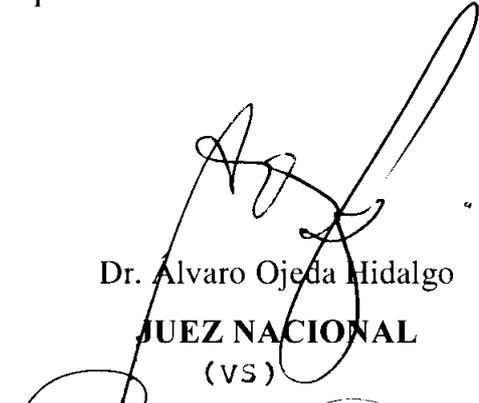

Dra. Yashira Naranjo Sánchez
SECRETARIA RELATORA

Recurso de Casación No. 100-2007

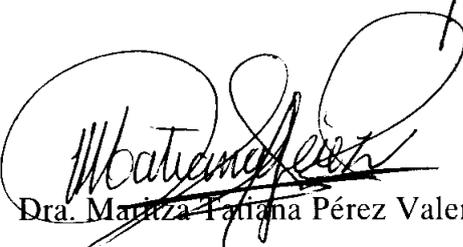
VOTO SALVADO DEL DOCTOR ALVARO OJEDA HIDALGO.- CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-

Quito, 02 de Octubre de 2012, a las 14:07.-----

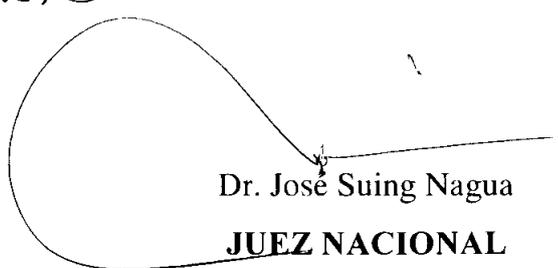
VISTOS: Al no integrar originalmente el Tribunal que expidió la sentencia, no me corresponde pronunciarme sobre la petición de ampliación, que se formulan respecto a dicho fallo; en tal virtud, suscribo la providencia que antecede únicamente por obligación legal.- Notifíquese.-



Dr. Alvaro Ojeda Hidalgo
JUEZ NACIONAL
(VS)

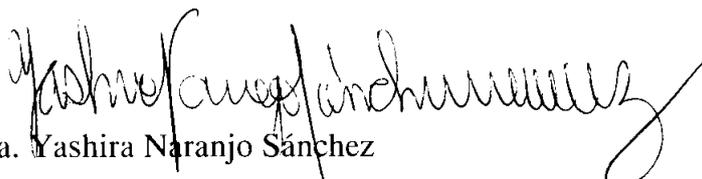


Dra. Maritza Tatiana Pérez Valencia
JUEZA NACIONAL



Dr. José Suing Nagua
JUEZ NACIONAL

Certifico:



Dra. Yashira Naranjo Sánchez
SECRETARIA RELATORA

En Qui...

...to hoy día martes dos de octubre de dos mil doce, a partir de las dieciséis horas notifiqué mediante boletas, la providencia que antecede y el voto salvado que anteceden, a la parte actora **TERESA RIVADENEIRA COELLO** en las casillas judiciales **2146** y **191**, y por los derechos que representan señores: **GERENTE GENERAL DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR** en la casilla judicial **1357**, y **PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO** en la casilla **1200**. – Certifico:


Dra. Yashira Naranjo Sánchez
SECRETARIA RELATORA

84
actos
cas-100

RESOLUCION No. 159 - 2012

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA DEL ECUADOR

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

JUEZA PONENTE: DRA. MARITZA TATIANA PÉREZ VALENCIA

RECURSO DE CASACIÓN N° 100-2007

DEMANDADOS: BANCO CENTRAL DEL ECUADOR.
(RECURRENTES): PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO.
ACTOR: TERESA RIVADENEIRA COELLO

Quito, 27 de julio de 2012 , a las 11:23

VISTOS: En virtud de que el Consejo de la Judicatura de Transición designó a la Dra. Maritza Tatiana Pérez Valencia y al Dr. José Suing Nagua, como jueces nacionales, mediante Resolución No. 004-2012 de 25 de enero de 2012; y el Pleno de la Corte Nacional de Justicia mediante Resoluciones de 30 de enero y 28 de marzo de 2012, nos designó para integrar esta Sala Especializada, y el Dr. Richard Villagómez Cabezas Conjuez Nacional de la Corte Nacional de Justicia, quien mediante Oficio 1058-SG-CNJ-2012 fue llamado a sustituir a la Dra. Ximena Vintimilla Jueza Nacional, somos competentes y avocamos conocimiento de la presente causa, conforme al artículo 1 de la Ley de Casación y el artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial disponemos que se agregue a los autos el escrito presentado por la señora Teresa Rivadeneira Coello, el 9 de julio de 2012 a las 11h55, mediante el que solicita se declare el abandono del recurso. Al respecto, es necesario señalar, el tiempo para configurar el abandono discurre desde la fecha de la última diligencia practicada en el juicio, que en el presente caso es el 12 de junio de 2012, a las 10h04, en la que se expide la providencia de autos para resolver. A más de ello, es necesario precisar, que el proceso contencioso administrativo se inicia en sede judicial con el libelo de demanda, y la





Recurso de Casación
No. 100-2007

Procurador General del Estado

acción se extingue con la expedición de la respectiva sentencia, la cual se dictó, en el presente caso, el 21 de agosto de 2006. Este expediente, se encuentra en la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia por los recursos de casación que interpuestos por el Gerente del Banco Central y el Procurador General del Estado.- La casación, como lo reconoce la doctrina especializada y lo ratifica la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Nacional de Justicia "es una demanda contra la sentencia", la cual a diferencia de lo que ocurre con la demanda inicial, se interpone en contra de un auto definitivo o sentencia y busca corregir los errores de derecho en los que haya incurrido el Tribunal de instancia al expedir dichas providencias. Por lo tanto, en este caso es aplicable la excepción prevista en el inciso final del Art. 389 del Código de Procedimiento Civil que a la letra señala: "...*Este abandono no tendrá lugar cuando los actores sean entidades o instituciones del sector público...*".- Por lo expuesto, al constatarse que en este caso no ha transcurrido el plazo previsto en el Art. 386 del Código de Procedimiento Civil y al pertenecer las entidades recurrentes al sector público la petición de abandono efectuada por la señora Teresa Rivadeneira Coello deviene en improcedente, en tal virtud, las partes estarán a lo dispuesto en el auto de 12 de junio de 2012, a las 10h04. En lo principal-----

I. ANTECEDENTES

1.1.- El señor Mauricio Pareja Canelos en calidad de Gerente General y Representante Legal del Banco Central del Ecuador, interpone Recurso de Casación en contra de la sentencia dictada el 21 de agosto de 2006, por el Tribunal Distrital N° 2 de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil, dentro del recurso de plena jurisdicción o subjetivo N° 251-04, cuyo fallo de mayoría acepta la demanda y declara la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio N° SE-0868-2004 de 9 de febrero de 2004 del Gerente General del Banco Central del Ecuador que contiene la supresión de la partida presupuestaria N° 54230002-

85
ochenta
y cinco

07AD2-75940, que cesaba en funciones a la actora, y ordena que la misma sea reincorporada a su puesto específico de trabajo en la Sección Cultural de la Sucursal Mayor y en el plazo de treinta días se le liquide y paguen todas las remuneraciones y valores dejados de percibir.-----

1.2.- El Gerente General del Banco Central del Ecuador fundamenta su recurso en las causales primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación y alega que la sentencia registra falta de aplicación de los artículos 118, 261 y 35 numeral 9 de la Constitución; 48 literal c) y 65 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público; errónea interpretación del artículo 65 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público de las Resoluciones DBCE-158-E-BCE y DBCE-159-D-BCE; artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, por haberse quebrantado en la apreciación de la prueba elementos de la sana crítica. Expresa aplicación indebida de la Resolución de la Gerencia del Banco Central BCE-023-202 del 10 de junio de 2002, "*derogada mediante Resolución Administrativa No. BCE-C-003-2004 expedida el 4 de febrero de 2004...*" del Reglamento para la supresión de puestos y su correspondiente indemnización, expedido mediante Decreto Ejecutivo 928, publicado en el Registro Oficial N° 236 del 20 de julio de 2003, de los artículos 25 literal h), 46 inciso segundo y 79 de la vigente Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, artículo 84 del Reglamento Codificado de la Administración Integrada del Recurso Humano del Banco Central del Ecuador, artículos 272 y 273 numerales 26 y 27 de la Constitución; artículo 59 literal b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; Disposición General Octava de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público y de los precedentes obligatorios referidos en la sentencia. -----



Recurso de Casación
No. 100-2007

1.3.- El Dr. Sócrates José Vera Castillo, Director Regional N° 1 de la Procuraduría General del Estado, también plantea recurso de casación, en contra de la sentencia del 21 de agosto de 2006, en el juicio de impugnación antedicho, atribuyendo a este fallo el vicio de indebida aplicación del Decreto Ejecutivo N° 928 publicado en el Registro Oficial N° 236 del 20 de julio de 1993 "*que reglamenta el literal b) del artículo 59 de la derogada Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa*" y de errónea interpretación del numeral 9 del artículo 35 de la Constitución Política. -----

1.4.- Mediante providencia de 3 de octubre de 2007, y su posterior aclaración de 7 de noviembre de 2007 se aceptan los recursos de casación con la única excepción que del recurso propuesto por el Gerente General del Banco Central respecto al artículo 65 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público por cuanto el recurrente ha alegado errónea interpretación y falta de aplicación de esta disposición de manera simultánea sin reparar que estos vicios son conceptos diferentes e incompatibles. La actora da contestación al traslado respectivo, en general, en el sentido de que los recurrentes no mencionan en sus recursos cómo las causales que invocan y los vicios que atacan han sido determinantes en la parte dispositiva del fallo, o cómo esos vicios han influido en la decisión de la causa y peor manifiestan cómo han conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de las normas de derecho en la sentencia, por lo que estas autoridades no acatan la estricta formalidad y lógica del Recurso de Casación. Aduce que no existe una fundamentación congruente y de nivel técnico que requiere este tipo de recursos. Pedidos los autos para resolver, se considera: -----

**II.- ARGUMENTOS QUE CONSIDERA LA SALA ESPECIALIZADA DE LO
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA**

2.1.- Validez: En la tramitación de este recurso extraordinario de casación, se han observado las solemnidades inherentes a esta clase de impugnaciones, y no existe nulidad alguna que declarar. -----

2.2.- Determinación de los problemas jurídicos a resolver: La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativa de la Corte Nacional de Justicia examinará si la sentencia, sujeta al análisis casacional por el legitimario, tiene sustento legal y para ello es necesario determinar cuáles son los fundamentos que se plantean dentro del recurso: -----

a) ¿El fallo de instancia, incurre en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, al supuestamente infringir los artículos invocados en el escrito de casación de los recurrentes, al haber declarado en sentencia nulo el acto administrativo por el cual se suprimía el cargo de la actora? -----

b) ¿El fallo de instancia, incurre en el vicio previsto en la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, al no aplicar el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, al supuestamente haber quebrantado las reglas elementales de la sana crítica en la valoración de la prueba lo que ha llevado a la aplicación indebida o falta de aplicación de las disposiciones invocadas por el recurrente en su escrito de casación? -----

III.- MOTIVACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

3.1.- En primer lugar, hay que señalar que la casación es un recurso extraordinario que tiene como objetivo la correcta aplicación e interpretación de las normas de derecho sustanciales como procesales dentro de la sentencia del inferior, teniendo como impedimento la revaloración de la prueba, criterio que ha sido puesto de manifiesto en varios fallos de la Sala.-----

3.2.- Planteada la problemática a resolver, esta Sala considera: La causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación establece: *"Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los*

precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva." En esta causal se prevén tres formas diferentes de infracción del derecho, correspondientes al error in iudicando o error en juicio, las cuales se constituyen en equivocaciones diferentes que puede incurrir un juzgador. El vicio de aplicación indebida de las normas de derecho, se produce, cuando el juzgador equivocadamente atribuye a una disposición legal sustantiva, general, impersonal y abstracta, un alcance que no tiene, utilizándola para declarar, reconocer o negar un derecho, en un caso particular, determinado y concreto, disposición que es diferente a la relación sustancial del precepto y que por tanto no debía utilizar. La falta de aplicación es la omisión que realiza el juzgador en la utilización de las normas, que debían clara y razonablemente utilizarse en una situación concreta.-----

3.3.- La causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, establece: "*Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto*". Esta causal se refiere a lo que la doctrina denomina violación indirecta de la norma sustantiva y contempla varias situaciones jurídicas que no pueden darse simultáneamente y que deben ser individualizadas para su pertinente demostración en cada caso. La falta de aplicación es el vicio en que incurre el juzgador en la omisión de aplicar los preceptos jurídicos relacionados con la valoración de la prueba. Adicional, en cualquiera de las situaciones previstas para esta causal, es necesario cumplir con las siguientes condiciones recurrentes: 1.- Identificación en forma precisa del medio de prueba que a su juicio ha sido erróneamente valorado en la sentencia; 2.- Establecimiento con precisión de la norma procesal sobre valoración de prueba que ha sido violada; 3.- Demostración con lógica jurídica en qué forma ha sido violada la norma sobre valoración del medio de prueba respectivo; y, 4) Identificación de la norma sustantiva o material

87
acheta-1
sie te

que ha sido aplicada erróneamente o que no ha sido aplicada a consecuencia del
yerro en la valoración probatoria. -----

3.4.- Es necesario precisar que, no es materia de casación cualquier error de
derecho, sino aquéllos que por su trascendencia tengan influencia decisiva en el
fallo, como ordena la Ley de Casación: "que hayan sido determinantes de su parte
dispositiva (artículo 3, primera causal) -----

3.5.- En relación al problema jurídico planteado en el literal a) del numeral 2.2 de
la presente resolución se analiza: a) El artículo 59 de la Ley de Servicio Civil y
Carrera Administrativa publicada en el Registro Oficial N° 574 de 26 de abril de
1978 estableció: "*Derechos de los servidores públicos.- Son derechos de los
servidores públicos: ... d) Recibir la indemnización por supresión de puestos,
equivalente a la remuneración mensual promedio de todos sus ingresos en el
último año, multiplicada por cuatro y por el número de años o fracción de años de
servicio en el sector público, hasta un máximo de ciento sesenta millones de
sucres.*" (El subrayado pertenece a la Sala). El 10 de abril de 1985, se publicó en
el Registro Oficial N° 165 el Reglamento General de la Ley de Servicio Civil y
Carrera Administrativa en cuyo artículo 132 se regulaba: "*La supresión de un
puesto incorporado a la carrera administrativa sólo procederá por razones técnicas
y deberá hacerse previo dictamen de la Dirección Nacional de Personal*". Posterior
a esta normativa se publicó el Reglamento para la supresión de puestos, en el
Registro Oficial N° 236 del 20 de julio de 1993, con el fin de permitir la aplicación
de esta figura jurídica, prevista en el citado artículo 59, conforme el propio
considerando segundo de dicha reglamentación, en la que se dispuso en su
artículo 2: "*SUPRESIÓN DE PUESTOS EN LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y
AUTONOMAS.- Las entidades y organismos cuyos puestos no administra la
Dirección Nacional de Personal, pero pertenecen al Servicio Civil, se guiarán por
sus propias leyes y por las normas que constan en el presente Decreto, pero no
podrán cancelar indemnizaciones por supresión de puestos por montos que*



excedan a los fijados en el literal d) del Art. 71 de la Ley de Presupuestos del Sector Público.”. Ulterior, con la Constitución Política promulgada en el Registro Oficial N° 1 del 11 de agosto de 1998, se determinaba en su artículo 261, la naturaleza jurídica del Banco Central del Ecuador, en los siguientes términos: *“El Banco Central del Ecuador, persona jurídica de derecho público con autonomía técnica y administrativa, tendrá como funciones establecer, controlar y aplicar las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria del Estado y, como objetivo, velar por la estabilidad de la moneda.”*. Por su parte el segundo inciso del artículo 119 de la Carta Política reafirmaba el concepto y alcance de la autonomía para las instituciones que se regían por dicho estatus: *“Aquellas instituciones que la Constitución y la ley determinen, gozarán de autonomía para su organización y funcionamiento.”* Concomitantemente el artículo 35 numeral 9 inciso tercero de la norma constitucional citada disponía: *“Cuando las instituciones del Estado ejerzan actividades que no puedan delegar al sector privado, ni éste pueda asumir libremente, las relaciones con sus servidores, se regularán por el derecho administrativo, con excepción de las relaciones con los obreros, que estarán amparadas por el derecho del trabajo”*. En virtud de las normas señaladas, mediante Resolución N° BCE-023-2002 10 de junio de 2002, el Banco Central del Ecuador emite disposiciones relacionadas con la supresión de puestos, en cuyo artículo 2 se ordenaba: *“Las solicitudes para la supresión de puestos o plazas serán presentadas por los Directores Generales o los Directores del Proceso, según el caso, a la autoridad nominadora, la misma que solicitará a la Dirección de Recursos Humanos la realización de una auditoría administrativa.- El resultado de la auditoría administrativa será puesto a consideración de la Gerencia General, la que resolverá sobre la supresión de puestos. Dicha decisión será comunicada a la Dirección de Recursos Humanos para que expida la correspondiente resolución administrativa, previa la verificación de la existencia de fondos para el pago de indemnizaciones.”*. Posteriormente se emite, con un rango jerárquico superior, la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Homologación de las

Remuneraciones del Sector Público, en el Suplemento del Registro Oficial N° 84 del 6 de octubre de 2003. Dicha norma aplicable a todas las instituciones, entidades y organismos del Estado de conformidad con su artículo 3, instituía en el literal c) de su artículo 49 dentro de los casos de cesación definitiva de los servidores públicos, a la supresión del puesto. Más tarde, con la expedición de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, promulgada en el Registro Oficial N° 16 de 12 de mayo de 2005, se mantenían los textos de las figuras de los subsistemas de administración de recursos humanos recogidas en la Ley Orgánica de 2003. b) De la normativa citada se concluye que el Banco Central del Ecuador se constituyó como una institución del sector público, de característica autónoma y por tal distinta a la Función Ejecutiva, con funciones constitucionales y legales propias de política monetaria y financiera. Las relaciones jurídicas de esta institución con sus funcionarios y servidores se sujetan al derecho administrativo. Por tal la figura de la supresión de puestos, a partir de la expedición de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y Homologación de Remuneraciones del sector Público, se sujeta a las disposiciones allí establecidas, puesto que dicho cuerpo normativo derogó expresamente las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento General de aplicación y por lo tanto todas las demás normas de rango inferior que se le opongan o que hayan nacido en virtud de los cuerpos reguladores derogados. c) De las disposiciones y silogismos indicados se establece que la acusación del recurrente, Gerente General del Banco Central, respecto de la falta de aplicación de los artículos 35 numeral 9 inciso tercero, 118 y 261 de la Constitución Política y de la Procuraduría General del Estado en relación del primer artículo de la Constitución Política mencionado, no tienen asidero, por cuanto dichas disposiciones se refieren al estatus jurídico del Banco Central del Ecuador en relación a su pertenencia al sector público, su naturaleza y relación jurídica con su personal, lo cual no es infringido en el fallo porque no es materia de discusión. d) En lo relacionado a los vicios que imputa el

Gerente General del Banco Central, relativos a aplicación indebida de la Resolución N° BCE-023-2002 de 10 de junio de 2002, del Reglamento para la supresión de puestos denunciado por el Gerente General y la Procuraduría General del Estado; y, la falta de aplicación de los artículos 48 literal c), revisado el fallo, en el mismo se establece: *"...Aquí la Sala considera importante señalar que la supresión del puesto específico de trabajo de la actora debió, necesaria y obligatoriamente someterse, además de las normas del Art. 65 de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, al trámite previsto en la Resolución de Gerencia del Banco Central del Ecuador No. BCE-023-2002 de 10 de junio de 2002 o, en su defecto al establecido en el Reglamento de Supresión de Puestos del Sector Público que no ha sido derogado sino el día en que se promulgó el Reglamento a la Ley en referencia, lo que jamás ocurrió. La autoridad demandada sostiene que esta resolución BCE-023-2002, ha sido derogada con fecha 4 de febrero de 2004 y que por tanto no debió observarla. Al respecto a más de exteriorizar la extrañeza de derogar un instrumento jurídico tan valioso, precisamente cuando más necesitaba la institución para escoger, no los funcionarios que debían salir de ella sino la eliminación de las funciones que consideraban innecesarias, cabe dejar constancia de que, esta derogatoria, le fue notificada a la Unidad de Recursos Humanos, como consta de autos, el día nueve de febrero de 2004, a las 8h40; es decir cuando ya los actores habían sido notificados con el acto administrativo que contenía la supresión de sus puestos específicos de trabajo y su correspondiente partida presupuestaria; en consecuencia esa Unidad de Recursos Humanos, por haber desconocido la derogatoria, necesariamente debió preparar el informe que establece el Art. 65 de la Codificación a la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control (sic), y proceder tomando en cuenta las disposiciones de esa resolución de Gerencia...."* Conforme se estudió en los literales a) y b) del numeral 3.5 de la presente resolución, el acto normativo y el reglamento invocados, están derogados a partir de la expedición de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de

Homologación de Remuneraciones del Sector Público, por lo que no procedía seguir aplicando las disposiciones de dicho cuerpo normativo, dado el nivel jerárquico de dicha Ley, y por cuanto el Reglamento de Supresión de Puestos Públicos fue emitido según sus considerandos, con miras a la aplicación del artículo 59 de la derogada Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Adicionalmente en el fallo se determina que el acto administrativo impugnado fue el oficio N° SE-0868-2004 de 9 de febrero de 2004 expedida por el Gerente General del Banco Central del Ecuador, que suprimía la partida presupuestaria N° 54230002-07AD2-75940, lo que conlleva a la conclusión de que en razón del tiempo, los cuerpos normativos observados por los legitimarios, no debían ser aplicados para la presente causa, por lo que se configura el vicio de aplicación indebida de dicha normas, prevista en la causal del numeral primero del artículo 3 de la Ley de Casación. e) En lo relacionado con la falta de aplicación de las resoluciones DBE-158-E-BCE y DBCE-159-D-BCE, ambas de 4 de febrero de 2004 emitidos por el Directorio del Banco Central del Ecuador, que, en su orden, contienen "*Las Políticas de Redimensionamiento, Distribución y Desvinculación del Personal del Banco Central del Ecuador*", y "*El Proceso de Desvinculación del Personal del Banco Central del Ecuador*".- Estos actos contemplan los criterios técnicos especializados de selección para reducir al personal y la masa salarial de esta institución, en base a distintos factores y porcentajes de ponderación; y, por otra parte se determina los mecanismos administrativos para esta desvinculación. Por tal, estos actos se constituyeron en herramientas técnicas para la concreción de la supresión de puestos en la institución demandada, disposiciones que no son tomadas en cuenta en el fallo recurrido, por lo que se configura la causal alegada por el Gerente del Banco Central en lo relacionado a la falta de aplicación de las resoluciones observadas. f) Considerando pertinente el estudio de la causal tercera de la Ley de Casación en correspondencia al caso, relativo a la falta de aplicación del artículo 115 del Código de Procedimiento Civil, al supuestamente haberse quebrantado las reglas de la sana crítica en la apreciación de la prueba y de



Recurso de Casación
No. 100-2007

conformidad con el numeral 3.3 del presente fallo de casación, se estima: Los medios de prueba erróneamente valorados, según el recurrente serían el informe N° DRH-0240-2004, del 4 de febrero de 2004, emitido por la Dirección de Recursos Humanos del Banco Central del Ecuador; el dictamen del Procurador General del Estado, emitido en consulta para el presente caso; el Informe de la Superintendencia de Bancos y Seguros, órgano de control del Banco Central, remitido con Oficio IG-INIF-2004-233 del 23 de marzo de 2004; la desestimación fiscal y archivo de la denuncia presentada en contra del Banco Central del Ecuador; las resoluciones de la Primera y Tercera Sala del Tribunal Constitucional que negaron los amparos constitucionales presentados en contra del Banco Central del Ecuador; el oficio N° SENRES-D-2004 14379 de 19 de noviembre de 2004, del Secretario Nacional Técnico de SENRES. La norma jurídica procesal sobre la valoración de la prueba que ha sido violada según el recurrente es el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil que expresa: *"La prueba deberá ser apreciada en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustantiva para la existencia o validez de ciertos actos.- El juez tendrá obligación de expresar en su resolución la valoración de todas las pruebas producidas."* La explicación de la forma en que la norma sobre valoración del medio de prueba ha sido violada, sería en relación al informe N° DRH-0240-2004, del 4 de febrero de 2004, que según el demandado es el relacionado con el requisito exigido en el artículo 65 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y que en sentencia el juzgador, le quitó ese valor sin motivar su razonamiento, según afirmó el recurrente: *"Este juicio de desvalor se produce sin que del contenido de ese documento aparezca elemento fáctico alguno que permita lógicamente llegar a la conclusión descrita, la cual deviene en arbitraria y caprichosa desde el punto de vista lógico y resulta por consiguiente incompatible con las reglas de la sana crítica."* En relación con el dictamen del Procurador, el demandado establece que se procedió a apreciar parcialmente la prueba y por lo tanto se ha quebrantado con el mandato expreso del artículo 115

90
noventa

citado. En lo tocante a las demás informes, documentos y fallos, se expresa que tampoco los mismos son tomados en cuenta ni valorados en sentencia. En relación a las normas sustantivas infringidas con la configuración de este vicio, serían las previstas en los párrafos del escrito de interposición del recurso por parte del Gerente General del Banco Central: 3.1, 3.2, 3.3, 3.4 y 3.5, y las establecidas en los numerales 2 y 3 del ordinal tercero del escrito de casación de la Procuraduría General del Estado, es decir las normas analizadas en el numeral 3.5 de la presente resolución. Una vez observados los requisitos previstos para la causal que se persigue, revisados los autos se observa, que el proceso de supresión de cargos en el Banco Central del Ecuador ha contado con la opinión favorable de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, la cual ha manifestado que *"el Banco Central del Ecuador actuó con apego a las normas legales vigentes y con la transparencia que debe caracterizar los actos jurídicos"* (foja 298 del expediente); de la Procuraduría General del Estado, que consideró que *"no existe óbice legal para que actualmente el Banco Central del Ecuador o cualquier otra institución o entidad del Estado sujeta a la Ley mencionada ut supra inicie, de conformidad con el artículo 66 ibídem, un proceso de desvinculación a través del mecanismo de supresión de puestos, a cuyo efecto la entidad de que se trate debe cumplir los requisitos establecidos en la norma en ciernes"* (foja 671), resaltando en el mismo, el criterio que la supresión de puestos procede por razones técnicas, económicas y funcionales y que en las instituciones o entidades que no sean parte de la función ejecutiva se requería únicamente el informe de la respectiva unidad de recursos humanos y no del estudio y dictamen de la SENRES, como sucedía en el caso de los organismos y dependencias de la función ejecutiva; y, de la Superintendencia de Bancos, que expresó: *"El 09 de febrero de 2004 se desvinculó a 294 empleados y funcionarios del Banco Central del Ecuador, en base al artículo 66 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa..."* y que por otra parte afirmó: *"...que no existe disposición normativa que limite la potestad del Banco Central del*



Recurso de Casación
No. 100-2007

Ecuador para proceder a la supresión de partidas, tal como consta en el artículo 66 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público. (fojas 204 y 206 del expediente). Los criterios de los entes descritos, emitidos dentro del ámbito de su competencia, reflejan la factibilidad del proceso de supresión de cargos públicos en el Banco Central del Ecuador. La apreciación conjunta de la prueba documental aportada en el proceso, las cuales en sus argumentos y conclusión son coincidentes, contrario a lo afirmado en sentencia: *"Consta de autos los pronunciamientos de los señores Procurador General del Estado, Superintendente de Bancos y Secretario General SENRES quienes afirman que el Banco Central del Ecuador se encuentra facultado a suprimir puestos de trabajo y su correspondiente partida presupuestaria sin que hayan emitido juicio de valor sobre el proceso mismo de supresión llevado a cabo en la Institución demandada, amén de la certificación escrita que emiten y consta en autos los señores Superintendente de Bancos, Secretario Nacional Técnico de SENRES y Procurador General del Estado quienes, como no puede ser de otra manera, dicen no haber intervenido en dicho proceso y peor haberse pronunciado sobre su legalidad"*, permiten concluir que no se observaron los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba. En adición, también se concluye esta inobservancia, del estamento penal, ámbito en el que comparecieron los accionantes para denunciar presuntas irregularidades cometidas por las autoridades del Banco Central del Ecuador en el proceso de desvinculación tantas veces indicado, dentro de la indagación previa N° 003-04-JC, donde se resolvió desestimar la denuncia presentada y ordenar su archivo ante la *"... ausencia de elementos de convicción aptos para sustentar la presunta noticia criminis, según queda expresado, deviene en innecesario el accionar del Ministerio Público"* (fojas 303 del expediente); y en el ámbito constitucional, de las resoluciones que negaron los amparos presentados en contra del Banco Central del Ecuador, lo que permite ratificar la configuración de la causal tercera del artículo 3 de la Ley de Casación establecida por el recurrente en relación con la

infracción al artículo 115 del Código de Procedimiento Civil que exige apreciar la prueba en su conjunto. Respecto del informe N° DRH-0240-2004, del 4 de febrero de 2004, emitido por la Dirección de Recursos Humanos del Banco Central del Ecuador, (fojas 224), de igual manera en ella se desarrolla las razones técnicas y económicas del nivel de redimensionamiento y distribución del personal y costos con el fin de aplicar el procedimiento de supresión de puestos, así se cita: *"2. Las Direcciones de Desarrollo Organizacional y de Recursos Humanos han determinado que, la relación que existe entre el número de plazas de los procesos gobernantes y sustantivos y los habilitantes y especiales, no es la adecuada, toda vez que se evidencia un mayor número de personal de área de apoyo que en aquellas que llevan adelante los procesos de banca central."* Por lo que es evidente que este informe corresponde al procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa para la supresión de puestos, contrario a lo afirmado en el fallo: *"Se reitera una vez más, que el informe DRH - 240 de 4 de febrero de 2004, según la propia autoridad demandada, no es el previsto en el Art. 65 de la Ley Orgánica de referencia pues, pues como ésta afirma y demuestra, este informe DRH-240 fue el sustento para que se inicie en el Banco Central del Ecuador el proceso de supresión de puestos, el mismo que no contiene las razones económicas o técnicas y funcionales que justifiquen la supresión de los específicos puestos de trabajo de la accionante"*. Por lo tanto, se acepta el cargo formulado por los recurrentes. g) En lo relativo al vicio imputado por el Gerente General del Banco Central del Ecuador de indebida aplicación de los artículos 25 literal h) y 46 inciso segundo de la vigente Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en el fallo se colige: *"Se ha dicho insistentemente y en esta ocasión la Sala no tiene inconveniente en repetir e insistir en que, los actos administrativos que suprimen los puestos de trabajo de los actores violan la norma de aplicación obligatoria, contenida el Art. 65 de Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, porque no existe el informe de Recursos Humanos en esa norma determinado, por lo que es claro que se la ha violado,*

produciendo la nulidad del acto que debe ser declarada por esta Sala en estricto cumplimiento a lo dispuesto en esa disposición general, por lo que, los actores tienen derecho a que se les reconozca todas sus pretensiones procesales, en estricto y cabal cumplimiento también de lo que dispone la letra h) del art. 25 de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, vigente al momento de la supresión del puesto de trabajo.”) El literal h) del artículo 25 de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, disponía: “Derechos de los servidores públicos.- Son derechos de los servidores públicos: ... h) Ser restituidos a sus puestos en el término de cinco días posteriores a la ejecutoria de la sentencia en caso de que el Tribunal competente haya fallado a favor del servidor suspendido o destituido y recibir de haber sido declarado nulo el acto administrativo impugnado, las remuneraciones con los respectivos intereses que dejó de percibir en el tiempo que duró el proceso legal respectivo;”. El artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, publicada en el Registro Oficial N° 338 de 18 de marzo de 1968 establece: “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.”. El artículo 122 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, publicado en el Registro Oficial N° 536 del 18 de marzo de 2002, regula: “1. La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos se realizará de conformidad con lo que dispone la Constitución y la Ley... La falta de motivación... produce la nulidad absoluta del acto administrativo o resolución. ...”. El artículo 129 del referido Estatuto dispone: “1. Los actos de la Administración Pública son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: a. Los que lesionen, de forma ilegítima, los derechos y libertades consagrados en el artículo 24 de la Constitución

Política de la República; b. Los dictados por órgano incompetente por razón de la materia, del tiempo o del territorio; c. Los que tengan un contenido imposible; d. Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta; e. Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos de la administración, sean colegiados o no; f. Los actos expesos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición; y, g. Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal. ... 2. En concordancia con lo estipulado (sic) en el artículo 272 de la Constitución, también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, los tratados internacionales, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales.”. La doctrina de los actos administrativos establece que los requisitos esenciales de dichos actos a saber serían: la competencia del órgano, el cumplimiento de los presupuestos de hecho previstos en la ley para que el acto pueda ser dictado, el objeto y contenido lícitos, la ausencia total del procedimiento administrativo previo, el acatamiento de los fines previstos en el ordenamiento jurídico y la motivación. La ausencia o incumplimiento de uno de ellos, de conformidad con las teorías de la nulidad, resultaría en una nulidad absoluta radical o de pleno derecho del acto, lo que provocaría la inexistencia del mundo jurídico del mismo. Lo contrario sucedería con los vicios del acto administrativo que generan nulidad relativa (anulabilidad), los cuales al no ser graves, serían susceptibles de ser superados a través de convalidaciones, evitando así la invalidez del acto. Respecto de los primeros vicios, de manera jerárquica la Constitución de la República y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa restringirían los casos de nulidad absoluta a la falta de motivación, a la incompetencia del ente que



Recurso de Casación
No. 100-2007

lo emite, y a la inobservancia de las formalidades (procedimiento) para la emisión del acto, siempre que su influencia sea determinante en la resolución. En un rango jurídico más inferior y con un ámbito restringido de aplicación, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva ha desarrollado con mayor amplitud los vicios que causarían la nulidad absoluta del acto administrativo, adicionando otros relacionados con infracciones graves al ordenamiento jurídico a la consecución de sus fines, o al cometimiento de delitos. Concomitantemente la formación de los actos administrativos también se sujeta al cumplimiento de distintas formalidades, las cuales tienden a variar dada la naturaleza del acto que se pretende emitir. Así cuando la administración va a reconocer una cierta situación jurídica a favor o en contra del administrado, la sujeción de la gestión administrativa al procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico es necesaria, con el fin de garantizar el debido proceso o para configurar la actuación administrativa en razón de la naturaleza de un acto. De las consideraciones expuestas y de los análisis realizados en el presente numeral, se concluye que los actos emitidos por el Gerente General del Banco Central con ocasión de la supresión de puestos son legítimos, puesto que el procedimiento para la emisión de estos actos (requisito esencial en la formación de los actos administrativos), ha sido realizado conforme las normas del ordenamiento jurídico aplicables al mismo; por lo que se ha establecido en la sentencia una indebida aplicación del artículo 25 literal h) y 46 inciso segundo de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público relacionadas con el efecto que se establece en dicha norma, para el caso de la anulación de los actos emitidos en virtud de las disposiciones del mencionado Código. En consecuencia y sin que sea meritorio considerar las demás alegaciones propuestas por los recurrentes.-----

IV.- DECISIÓN

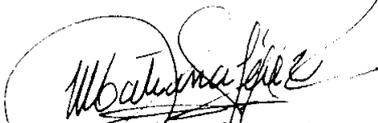
Por las consideraciones expuestas, la Sala de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO**

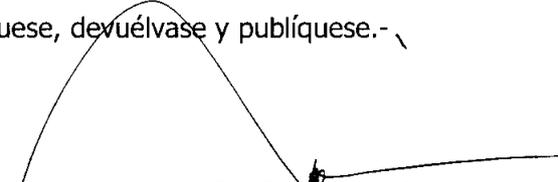
93
noventa y
Tres

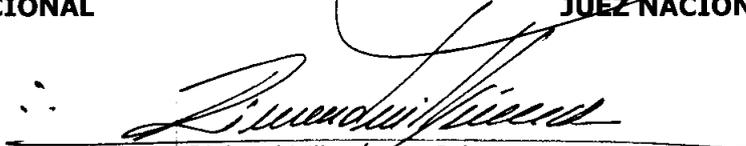
**SOBERANO DEL ECUADOR, POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y
LEYES DE LA REPÚBLICA**, expide la siguiente: -----

SENTENCIA

1. Casa la sentencia objeto de los recursos y, consecuentemente, rechaza la demanda interpuesta. Sin costas. Notifíquese, devuélvase y publíquese.-

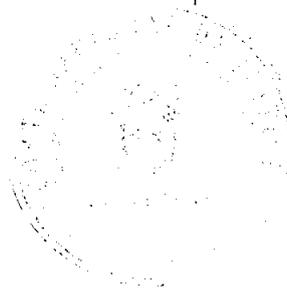

Dra. Tatiana Pérez Valencia
JUEZA NACIONAL


Dr. José Suing Nagua
JUEZ NACIONAL

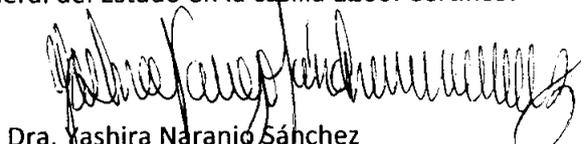

Dr. Richard Villagómez Cabezas
CONJUEZ NACIONAL

Certifico:


Dra. Yashira Naranjo Sánchez
SECRETARIA RELATORA



En Quito hoy día viernes veintisiete de julio de dos mil doce, a partir de las dieciséis horas notifiqué mediante boletas, la nota en relación y la sentencia que anteceden, a la parte actora TERESA RIVADENEIRA COELLO, en las casillas judiciales **2146 y 191**, y a los demandados por los derechos que representan señores: GERENTE GENERAL DEL BANCO CENTRAL DEL ECUADOR en la casilla **1357**, y Procurador General del Estado en la casilla **1200**. Certifico.


Dra. Yashira Naranjo Sánchez
SECRETARIA RELATORA

