



**CORTE  
NACIONAL DE  
JUSTICIA**

RECURSO DE CASACIÓN 87-2011

8  
ocho

**Juez Ponente: Dr. José Suing Nagua**

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA ESPECIALIZADA DE LO  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** Quito, a 12 de julio de 2013; las 12h08.-

**VISTOS:** Avocamos conocimiento de la presente causa en virtud de haber sido designados por el Consejo de la Judicatura de Transición mediante Resolución No. 4-2012 de 25 de enero de 2012, las Resoluciones de 30 de enero de 2012 y de 28 de marzo de 2012, de integración de las Salas Especializadas emitidas por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, así como el acta del sorteo electrónico de causas de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 4 de abril de 2012. Integra este Tribunal de Casación la doctora Maritza Tatiana Pérez Valencia, de conformidad con el artículo 2, literal c), de la Resolución No. 7-2012 de 27 de junio de 2012, y la Resolución No. 10-2012 de 29 de agosto de 2012. Tanto el Dr. César Augusto Ochoa Balarezo, Director Regional de la Procuraduría General del Estado en Cuenca, cuanto el señor Raúl Remigio Delgado Orellana, Alcalde de la Municipalidad de Guachapala y el Dr. Patricio Marcelo Astudillo, Procurador Síndico, interponen sendos recursos de casación dentro del juicio No. 081-2010, en contra de la sentencia dictada el 17 de enero de 2011 por el Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo, con sede en la ciudad de Cuenca, por la que se acepta la demanda propuesta por la señora Mirian Erika Cordero Torres en contra de la Municipalidad del Cantón Guachapala. El representante de la Procuraduría General del Estado fundamenta su recurso en la causal segunda del artículo 3 de la Ley de Casación, por falta de aplicación de los artículos 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, y 61 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En lo principal, el recurrente sostiene que el hecho de no haber citado



**CORTE  
NACIONAL DE  
JUSTICIA**

RECURSO DE CASACIÓN 87-2011

con la demanda al Procurador General del Estado en la presente causa ha producido la nulidad de todo el proceso, de conformidad con los artículos referidos; incumplimiento que no se subsana con la notificación posterior realizada a esta institución pública; esto, añade el recurrente, ha provocado que la Procuraduría no acuda a defender los intereses institucionales, lo que provoca la invalidez de lo resuelto por el Tribunal de instancia. Por su parte, los representantes legales de la Municipalidad de Guachapala fundamentan su recurso en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, por falta de aplicación de los artículos 65 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa; 131, 132, 134 y 135 del Reglamento de la referida Ley; y, por aplicación indebida de los artículos 24.17, 35.3 y 35.4 de la Constitución de la República; y, 37 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Con estos cargos, los Personeros Municipales sostienen que la sentencia desconoce flagrantemente la competencia y atribución legalmente establecida a los alcaldes para llevar a cabo el trámite de supresión de puestos; que en el caso de la demandante, se actuó en apego a la Ley y siguiendo el procedimiento establecido en la normativa señalada y que ha sido desconocida por el Tribunal *A quo*. La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en auto de admisibilidad de 23 de septiembre de 2011, admitió los recursos interpuestos. Pedidos los autos para resolver, se considera: -----

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



**CORTE  
NACIONAL DE  
JUSTICIA**

RECURSO DE CASACIÓN 87-2011

9  
nueve

**SEGUNDO:** El Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia recurrida, resolvió aceptar la demanda, declarar la nulidad de la resolución que dispuso la supresión del puesto que ocupaba la demandante por contravenir normas del debido proceso y, en consecuencia, disponer el reintegro a su puesto de trabajo en las mismas condiciones en las que se encontraba al momento de su cesación y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir, previa la liquidación con los valores recibidos por la indemnización producto de la supresión de puesto, al considerar que a la demandante no se le permitió en el procedimiento administrativo el derecho a la defensa, con lo que se le afectó su estabilidad laboral, situación que resulta contraria al ordenamiento jurídico vigente. -----

**TERCERO:** Primero esta Sala determinará si la falta de citación al Procurador General del Estado, conforme alega su representante, produce la nulidad del proceso. **3.1.** El artículo 6 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, que ha sido invocado en el recurso por el representante de esta institución, dispone que “[t]oda demanda o actuación para iniciar un proceso judicial, procedimiento alternativo de solución de conflictos y procedimiento administrativo de impugnación o reclamo contra organismos y entidades del sector público, deberá citarse o notificarse obligatoriamente al Procurador General del Estado. De la misma manera se procederá en los casos en los que la ley exige contar con dicho funcionario. La omisión de este requisito, acarreará la nulidad del proceso o procedimiento.- Se citará al Procurador General del Estado en aquellas acciones o procedimientos en los que deba intervenir directamente, y se le notificará en todos los demás de acuerdo con lo previsto en esta ley.- Las citaciones y notificaciones se harán en la persona del Procurador General del Estado o de los delegados distritales o provinciales del organismo.- De no existir tales



**CORTE  
NACIONAL DE  
JUSTICIA**

RECURSO DE CASACIÓN 87-2011

*delegaciones, las citaciones o notificaciones se harán directamente al Procurador General del Estado, en la forma prevista en este artículo.- El Procurador comparecerá directamente o mediante su delegado.- El Procurador General del Estado podrá delegar por escrito el ejercicio del patrocinio o defensa del Estado y de los organismos y entidades del sector público, a funcionarios de la Procuraduría General del Estado; y, a asesores jurídicos, procuradores, procuradores síndicos y abogados de otras entidades del sector público. El delegado que actuare al margen de los términos e instrucciones de la delegación, responderá administrativa, civil y penalmente, de modo directo y exclusivo, por los actos u omisiones verificados en el ejercicio de la delegación.- El ejercicio de acciones legales y la interposición de recursos administrativos, por parte del Procurador General del Estado o sus delegados y los representantes legales de las instituciones del sector público estarán exentos del pago de tasas judiciales y de toda clase de tributos.- La intervención del Procurador General del Estado o su delegado, no limita ni excluye las obligaciones de las máximas autoridades y representantes legales de los organismos y entidades del sector público, para presentar demandas o contestarlas e interponer los recursos que procedan conforme a la ley". Esta disposición debe ser interpretada observando la norma del artículo 5 de la misma Ley, con el objetivo de determinar en qué casos procede la citación al Procurador General del Estado y en qué otros la simple notificación. La letra b) de esta disposición atribuye como facultad del Procurador General del Estado el "[i]ntervenir como parte procesal en los juicios penales, controversias y procedimientos administrativos de impugnación o reclamo, que se sometan a la resolución de la Función Judicial, tribunales arbitrales y otros órganos jurisdiccionales, en los que intervengan los organismos y entidades del sector público,*



CORTE  
NACIONAL DE  
JUSTICIA

RECURSO DE CASACIÓN 87-2011

10  
diez

*que carezcan de personería jurídica* [énfasis fuera de texto]; por su parte, la letra c) faculta a este funcionario a “[s]upervisar el desenvolvimiento de los procesos judiciales y de los procedimientos arbitrales y administrativos de impugnación o reclamo, en los que participen las instituciones del Estado que tengan personería jurídica, e intervenir con respecto a ellos, en defensa de los intereses del Estado, ante cualquier organismo, Corte, Tribunal o Juez, dentro del país o en el exterior”. De lo transcrito es posible determinar que siempre que en los procesos judiciales intervengan una entidad del sector público **sin personería jurídica**, el Procurador General del Estado será parte procesal y, en consecuencia, requiere ser citado formalmente, so pena de incurrir en causal de nulidad procesal; pero, cuando quien interviene en el litigio es una institución, investida de personería jurídica, el Procurador supervisará el proceso e intervendrá en defensa de los intereses públicos, sin ser parte procesal; lo que implica que no se requiere la formalización en el proceso de la citación judicial, siendo suficiente únicamente la notificación prevista en el artículo 6 antes transcrito de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. 3.2. Por mandato constitucional, los gobiernos autónomos descentralizados, entre ellos los municipales, gozan de autonomía política, administrativa y financiera; la Ley Orgánica de Régimen Municipal, ahora derogada, determinaba –como ahora lo hace el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización– que los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, es decir, investidas de personalidad jurídica y, por tanto, con facultades y atribuciones autónomas para comparecer en cualquier proceso judicial. 3.3. Si la Municipalidad de Guachapala tiene personalidad jurídica y sus representantes legales han comparecido a contestar la demanda propuesta en su contra por la señora Cordero Torres, la facultad del



RECURSO DE CASACIÓN 87-2011

Procurador General del Estado, o de su representante regional, se limitaba a la supervisión del proceso y a la intervención en el mismo sin que sea parte procesal. En tal virtud, la citación con la demanda al Procurador General del Estado no era legalmente exigible en el proceso, como lo reconoció el Tribunal de instancia en la sentencia recurrida declarando la validez procesal ya que sí se había contado con este funcionario en razón de la notificación actuada en forma oportuna. Con lo expuesto, no caben las alegaciones del Director Regional de la Procuraduría General del Estado en Cuenca que lleven a declarar la nulidad del proceso, rechazándose, por tanto, el recurso de casación interpuesto por este funcionario.-----

**CUARTO:** En cuanto a los argumentos expuestos por el Alcalde y por el Procurador Síndico del Cantón Guachapala, esta Sala deberá determinar si la máxima autoridad municipal tenía la atribución de emprender el procedimiento administrativo de supresión de puestos y si, en el caso analizado, se cumplió con los presupuestos constitucionales y legales para la validez de la decisión tomada. **4.1.** La referida Ley Orgánica de Régimen Municipal, vigente en la época en que se emitió la resolución impugnada, contemplaba como atribución y facultad de los alcaldes “[f]irmar los nombramientos, dar por terminados los contratos, conceder licencias, sancionar a los funcionarios y empleados remisos en sus deberes y ejercer las demás acciones propias de la administración de personal, de conformidad con las normas legales sobre la materia”. Esta amplia enunciación de facultades en relación a la administración del recurso humano dentro de la municipalidad incluye, sin duda, el emprender procedimientos de supresión de cargos, que para la misma época, estaban regulados por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa que en el primer inciso de su artículo 65, establecía que “[l]a supresión de puestos procederá por razones



CORTE  
NACIONAL DE  
JUSTICIA

RECURSO DE CASACIÓN 87-2011

11  
once

*técnicas o económicas y funcionales en los organismos y dependencias de la función ejecutiva, se realizará previo estudio y dictamen de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público; y en las instituciones o entidades que no sean parte de dicha función con el informe de la respectiva unidad de recursos humanos, en ambos casos siempre que se cuente con fondos disponibles para el pago de la correspondiente indemnización y se produzca dicho pago al servidor removido” [énfasis fuera de texto].* Como se aprecia de la norma transcrita la discrecionalidad administrativa para la supresión de puestos se fundamentaba en el informe técnico que, para el caso de las instituciones que no formen parte de la Función Ejecutiva, debía expedir la unidad de recursos humanos de la entidad pública. 4.2. En la sentencia recurrida, los jueces de instancia sostienen que se ha violentado el principio al debido proceso al no haberse permitido el derecho a la defensa de la funcionaria cuyo puesto es suprimido, sin que se explique de manera clara cómo fue obviado este derecho dentro del procedimiento administrativo. Esta Sala no considera acertado este razonamiento, primero, porque el procedimiento administrativo para la supresión de puestos previsto en el Art. 65 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, (invocado en el recurso por la Municipalidad) dispone que en las entidades autónomas previamente a la supresión de puestos se contará con el informe de la Unidad de Recursos Humanos y con los fondos disponibles para el pago de la correspondiente indemnización, presupuestos que en el presente caso se cumplieron, por cuanto la funcionaria fue notificada con el acto administrativo que resolvió la supresión de puestos, en tanto recibió la indemnización fijada para el efecto, confiriéndosele además copia certificada del antes señalado informe del jefe de recursos humanos.- En segundo término, porque la sentencia hace mención al oficio No. 130



**CORTE  
NACIONAL DE  
JUSTICIA**

RECURSO DE CASACIÓN 87-2011

AMG de 16 de noviembre de 2009 que en opinión del Tribunal *A quo* contiene “*situaciones coyunturales, aisladas y predeterminadas*” que son contrarias, en criterio de los juzgadores, a lo que debe anteceder a un procedimiento de supresión de cargos, pero que, sin embargo, revisado el mismo, lo único que contiene es la disposición del Alcalde dirigida al Jefe de Personal de la Municipalidad para que informe sobre la pertinencia o no de la supresión de la partida presupuestaria del cargo de promotora cultural y bibliotecaria que ostentaba la demandante. 4.3. Como queda expuesto, la disposición legal de la LOSCCA transcrita obliga a que se examine, en todos los procedimientos de supresión de cargos, el informe de la unidad de recursos humanos de la entidad pública que determinará la pertinencia técnica, económica o funcional para tomar la decisión. Es pertinente determinar que la normativa jurídica aplicable a estos procedimientos no condiciona ni limita la supresión de puestos a esquemas integrales dentro de la institución; es decir, que no necesariamente ni en todos los casos, este proceso administrativo deba estar cobijado en esquemas integrales de planificación, como parece sugerir la sentencia recurrida. El límite a la discrecionalidad administrativa de la autoridad que resuelve la supresión de cargos está dado por la pertinencia técnica, económica o funcional debidamente motivada en el informe respectivo. Por lo dicho, esta Sala no comparte el criterio del Tribunal de instancia que ha considerado contrario a Derecho el procedimiento que devino en la resolución impugnada, más aún cuando no se analizó adecuadamente el informe del Jefe de Personal municipal (fojas 6 a 9 de los autos) en el que se determinó con claridad las razones de orden técnico, económico y funcional que llevaron a la decisión administrativa. Con todo lo expuesto, al no encontrar vulneración a principios constitucionales al procedimiento administrativo llevado a efecto por el Alcalde que se encuentra investido de tales facultades, esta Sala



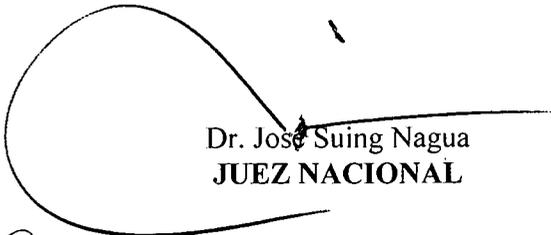
**CORTE  
NACIONAL DE  
JUSTICIA**

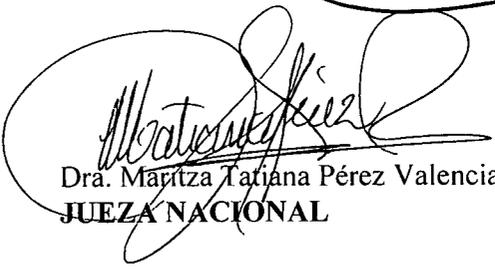
RECURSO DE CASACIÓN 87-2011

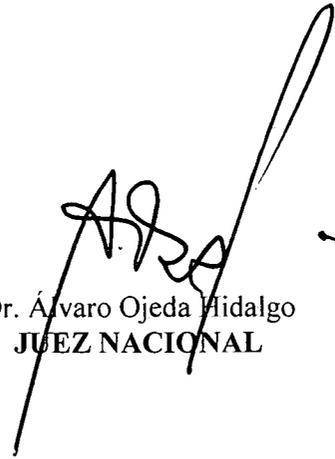
12  
doce

concluye que el Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo inaplicó la disposición del artículo 65 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, lo que consecuentemente lleva a corregir la juridicidad de la sentencia en esta instancia de casación.-----

Por lo expuesto, sin que sea necesario realizar otras consideraciones, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA,** casa la sentencia y declara la validez y legitimidad de la Resolución No. 002-09 de 8 de diciembre de 2009 emitida por el Alcalde del Cantón Guachapala. Notifíquese, publíquese y devuélvase.-

  
Dr. José Suing Nagua  
**JUEZ NACIONAL**

  
Dra. Maritza Tatiana Pérez Valencia  
**JUEZA NACIONAL**

  
Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo  
**JUEZ NACIONAL**

**Certifico**

  
Dra. Yashira Naranjo Sánchez  
**SECRETARIA RELATORA**

En Quito, hoy día doce de julio de 2013, a partir de las dieciséis horas notifiqué mediante la nota en relación y la sentencia que antecede a los demandados por los derechos que representan señores: Alcalde y Procurador Síndico de la Municipalidad de Guachapala, en el casillero judicial **1981** y al Procurador General del Estado, en el casillero judicial **1200**. No se notifica a la actora señora: Mirian Cordero Torres, por cuanto no ha señalado casilla judicial para el efecto.- Certifico. Lo interlineado "boleta" vale.



Dra. Yashira Naranjo Sánchez  
**SECRETARIA RELATORA**