

33
trauco y
-pro

JUEZ PONENTE: Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo
CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- Quito, 08 de agosto de 2014; a las 10h55.-----

VISTOS: En virtud de que la Jueza y el Juez Nacionales quienes suscribimos, hemos sido designados por el Consejo de la Judicatura de Transición mediante Resolución No. 4-2012 de 25 de enero del 2012; y el Pleno de la Corte Nacional de Justicia mediante Resoluciones No. 1-2012 de 30 de enero del 2012, No. 4-2012 de 28 de marzo de 2012 y, No. 3-2013 de 22 de julio de 2013, nos designó para integrar esta Sala Especializada; y, conforme el acta de sorteo electrónico de 4 de abril del 2012 que consta en el expediente de casación, somos el Tribunal competente y conocemos de la presente causa, acorde con los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial, y artículo 1 de la Ley de Casación; integra este Tribunal de Casación el Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo, conforme el artículo 2, literal c), de la Resolución No. 7-2012 de 27 de junio de 2012 y la Resolución No. 10-2012 de 29 de agosto de 2012. El Conjuez Nacional quien suscribe esta sentencia, Dr. Juan Montero Chávez, asume la competencia conforme al artículo 174 del Código Orgánico de la Función Judicial, en virtud de los oficios Nos. 1887-SG-CNJ-IJ de 25 de septiembre de 2013 y 2398-SG-CNJ-IJ de 23 de diciembre de 2013, suscritos por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia. Agréguese a los autos el escrito presentado por el Dr. Andrés Osejo Cabezas, Procurador Judicial de la señora Gabriela Rivadeneira Burbano, Presidenta de la Asamblea Nacional del Ecuador, de fecha 25 de abril de 2014, a las 11h42; respecto al pedido del mencionado escrito, en el cual solicita que una vez que se ha ordenado autos para dictar sentencia, se conceda Audiencia en Estrados para alegar verbalmente, tal pedido es completamente improcedente por estar fuera de término y contravenir el artículo 14 de la Ley de Casación, pues en el presente caso el término para solicitar tal audiencia concluyó el día miércoles 9 de noviembre de 2011, por lo que se lo niega. Estando la presente causa en estado de resolver, para hacerlo, se considera:

PRIMERO.- 1.1.- Mediante sentencia de mayoría expedida el 11 de enero de 2011, 15h00, por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en la ciudad de Quito, dentro del juicio propuesto por el licenciado Sixto Felipe Álvarez Torres en contra de la Asamblea Nacional, en las personas del Presidente y Representante Legal de la Comisión Legislativa y de Fiscalización y del Administrador General Temporal, y del Procurador General del Estado, se resolvió que se:

“acepta la demanda deducida por el licenciado Sixto Felipe Álvarez Torres y declara que el acto administrativo de remoción impugnado es ilegal y viciado de nulidad y dispone que el señor Presidente de la Asamblea Nacional, en el término de ocho días ordene la inmediata restitución del actor, al cargo de Director General de Recursos Humanos que venía desempeñando en la Función Legislativa y el pago de las remuneraciones no percibidas, conforme a lo establecido en el considerando Décimo Séptimo de este fallo. Sin costas ni honorarios que regular.- Notifíquese.”.

1.2.- De dicha sentencia, el Presidente, y el Administrador General, de la Asamblea Nacional (en adelante “Asamblea Nacional”), presentaron recurso extraordinario de casación fundamentado en las causales primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación; el cual fue admitido mediante auto de 25 de octubre de 2011, 11h00, por esta Sala en los siguientes términos:

“El recurrente fundamenta su recurso en las causales primera y tercera del artículo 3 de la Ley de Casación, y sostiene que la sentencia impugnada registra, en relación con la causal primera, aplicación indebida de la resolución del Consejo Administrativo de la Legislatura de 15 de mayo de 2007; y de los artículos: 92, literal b) y 93 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de la Remuneraciones del Sector Público -LOSCCA-; numeral 2 del artículo innumerado segundo agregado por el Art. 5 de la Ley 114, R.O. 373-S de 31-VII-98, agregada a la Ley Orgánica de la Función Legislativa; norma agregada al artículo 1 de la Ley de Carrera Administrativa de la Función Legislativa; 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado; 2 y 3 del Mandato Constituyente No. 1.- En lo que respecta a la causal tercera dicho recurrente sostiene que la sentencia

34
falta y
cuotas

impugnada registra falta de aplicación de los artículos 115 y 117 del Código de Procedimiento Civil.”.

TERCERO.- En lo que respecta a la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, la Asamblea Nacional arguye que:

“Fundamento el recurso en que los Jueces de la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo han aplicado indebidamente: las resoluciones del Consejo Administrativo de la Legislatura de 15 de mayo de 2007 que estableció que los Directores Generales del Congreso Nacional son de libre nombramiento y remoción y la que nombró al licenciado Sixto Felipe Álvarez Torres como Director General de Recursos Humanos como personal de libre nombramiento y remoción al amparo de lo dispuesto en los Arts. 92 literal b) y 93 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público-LOSCCA; el numeral 2 del artículo innumerado segundo agregado por el Art. 5 de la Ley 114, R.O. 373-S, 31-VII-98 agregada a la Ley Orgánica de la Función Legislativa; la norma agregada al artículo 1 de la Ley de Carrera Administrativa de la Función Legislativa; lo dispuesto en el Art. 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado que determina que toda consulta realizada por las máximas autoridades de los organismos públicos como el caso del Congreso Nacional a través de su Presidente, tiene el carácter de vinculante y sus efectos son obligatorios, pues al disponer el criterio del Procurador General del Estado, que el máximo órgano de administración determine cuáles son los cargos de libre nombramiento y remoción, esta disposición fue cumplida por el Consejo de la Legislatura de 15 de mayo de 2007, resolución que no ha sido impugnada por nadie y por lo tanto se encuentra firme y ejecutoriada; lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del Mandato Constituyente No. 1 que expresa que las decisiones en la Asamblea Constituyente no son objeto de control o impugnación por parte de jueces y más funcionarios públicos, que en el presente caso los dos jueces del Tribunal impugna la resolución que designó al Dr. Rodrigo Cáceres Sánchez como Administrador General Temporal del Congreso Nacional atribuyéndole la potestad de nombrar y remover a los servidores legislativos; y, por lo mencionado en la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución de la República que determinó que solo los servidores permanentes y no los de libre nombramiento y remoción pasaren a laborar en la Asamblea Nacional, ratificando que existía personal de libre nombramiento y remoción en el ex Congreso Nacional y que eran los Directores Generales.”.

CUARTO.- 4.1.- Sobre lo alegado por la institución recurrente, este Tribunal de Casación señala que el numeral 2 del artículo innumerado segundo agregado por el Art. 5 de la Ley 114, R.O. 373-S de 31-VII-98, agregado a la Ley Orgánica de la Función Legislativa disponía que:

“Art (...) Compete al Consejo Administrativo de la Legislatura: 1. Organizar los servicios legislativos, administrativos y financieros del Congreso Nacional; 2. Nombrar y remover a los empleados del Congreso Nacional con sujeción a la Ley de Carrera Administrativa de la Función Legislativa; (...)”.

4.2.- El señor Procurador General del Estado emitiendo pronunciamiento sobre la consulta realizada por el Congreso Nacional, mediante oficio P.G.E. 15636 de 28 de marzo de 2005, publicado en el Registro Oficial N° 27 de 30 de mayo de 2005, señaló:

“La Ley de Carrera Administrativa de la Función Legislativa no precisa en ninguna de sus disposiciones, si los directores generales que cumplen funciones en las diferentes áreas del Congreso Nacional son funcionarios de libre nombramiento y remoción, o si esos puestos son consecuencia del sistema de carrera administrativa implantado por esa función del Estado, **por lo que corresponde al propio Consejo de Administración, como órgano de administración y dirección de las dependencias de la Función Legislativa, determinar si los puestos de directores generales de esa función del Estado, son considerados de libre nombramiento y remoción.**” (Lo resaltado es nuestro).

4.3.- Al respecto, este Tribunal de Casación toma en cuenta que mediante resolución de 15 de mayo de 2007, el Consejo Administrativo de la Legislatura del Congreso Nacional resolvió:

“b) Considerar a todos los Directores Generales del Congreso Nacional, funcionarios de libre nombramiento y remoción; (...)

j) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la LOSCCA; artículo 24, y numeral 2 del 2do. artículo innumerado de la Sección Quinta, del Capítulo V de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, **ratificar al señor licenciado**

35
través
cuando

Felipe Álvarez, como Director General de Recursos Humanos.” (Lo resaltado es nuestro).

De lo cual el señor licenciado Felipe Álvarez Torres tuvo perfecto conocimiento, conforme el oficio No. 699-SGN-07 de 4 de junio de 2007, suscrito por el Secretario General del Congreso Nacional que consta a fojas 44 del expediente de instancia.

4.3.1.- En el mismo sentido, en el voto salvado a la sentencia de mayoría se resalta este punto, al señalarse en el considerando cuarto que:

“Del análisis y estudio de la documentación y las pruebas actuadas por las partes durante el término probatorio, se concluye que el actor, demanda al Presidente de la Comisión Legislativa y Fiscalización y Administrador Temporal de la Asamblea Nacional, y solicita que en sentencia se declara la ilegalidad de la acción de personal N.- 0201-DGRH-CN de 14 de julio del 2008; sin embargo no ha considerado que el Consejo de la Legislatura en sesión de 15 de mayo del 2007, resolvió considerar a todos los Directores Generales del Congreso Nacional como funcionarios de libre nombramiento y remoción.”.

QUINTO.- 5.1.- Es imprescindible tener en cuenta, lo dispuesto por el artículo 7 del Mandato Constituyente No. 1, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 223 de 30 de noviembre de 2007, que dispone:

“La Asamblea Constituyente asume las atribuciones y deberes de la Función Legislativa. En consecuencia, declara en receso a los diputados y diputadas principales y suplentes elegidos el 15 de octubre de 2006. Este receso se inicia el día 29 de noviembre de 2007, hasta cuando se realice la proclamación oficial de los resultados del referéndum aprobatorio. (...) Se declaran terminados los contratos de servicios del personal del Congreso Nacional, los cuales quedarán sin efecto a partir de la presente fecha. **Se garantiza la estabilidad del personal amparado por la carrera legislativa.**” (Lo resaltado es nuestro).

5.2.- El Presidente de la Asamblea Constituyente, en representación de dicho órgano y en ejercicio de plenos poderes, de conformidad con lo que disponía el artículo 7 del Mandato Constituyente N° 1, en concordancia con el artículo 7 del Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente,

y toda vez que la Asamblea asumió las atribuciones y deberes de la Función Legislativa, consideró necesario nombrar de manera temporal a un administrador general, para lo cual mediante resolución de 21 de enero de 2008 se nombró como Administrador General Temporal del Congreso Nacional al señor Rodrigo Edmundo Cáceres Sánchez, y se le delegó la facultad de nombrar y remover a los Directores y otros funcionarios del Congreso Nacional; nombramiento que fue ratificado nuevamente el 25 de junio de 2008, con las mismas atribuciones. (Fojas 50 a la 52 del primer cuerpo de instancia).

5.3.- Con la delegación otorgada por el señor Presidente de la Asamblea Constituyente, el Administrador General Temporal del Congreso Nacional resolvió remover del cargo de Director General de Recursos Humanos del Congreso Nacional al señor Sixto Felipe Álvarez Torres mediante oficio No. 303-AGT-CN-08 de 11 de julio de 2008.

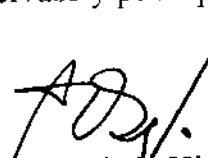
SEXTO.- 6.1.- Este Tribunal de Casación observa que el cargo de Director General de Recursos Humanos del Congreso Nacional estaba calificado como un cargo de libre nombramiento y remoción, incluso antes de que la Asamblea Constituyente asuma sus plenos poderes; y lo que en el presente caso simplemente se ha dado es que el representante de la misma, a través de su delegado, removió de su cargo al Director General de Recursos Humanos del Congreso Nacional, lo cual no tiene nada de especial y resulta perfectamente factible de hacer, tanto en la gestión administrativa normal como en lo jurídico, en su momento por la máxima autoridad de la Asamblea Constituyente, de Plenos Poderes, que asumía totalmente las atribuciones y deberes la Función Legislativa.

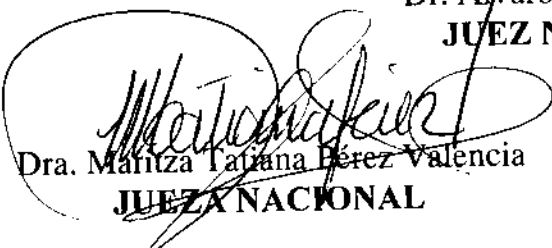
6.2.- En tal virtud, se verifica una aplicación indebida del numeral 2 del artículo innumerado segundo agregado por el Art. 5 de la Ley N° 114, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 373 de 31 de julio de 1998, agregada a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dado que mediante resolución del Consejo Administrativo de la Legislatura de 15 de mayo de 2007 se resolvió considerar a

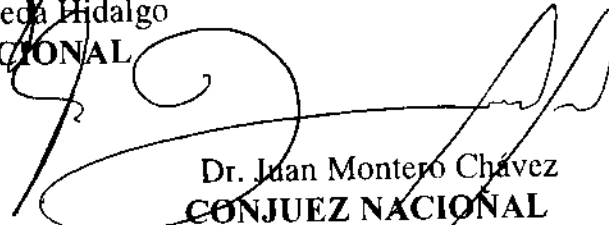
36
través de
SPIS

todos los directores generales del extinto Congreso Nacional como funcionarios de libre nombramiento y remoción; y, del Mandato Constituyente No. 1, toda vez la Asamblea Constituyente asumió plenamente todas las atribuciones y deberes de la Función Legislativa.

Por lo expuesto, este Tribunal de Casación, considera que no es ya necesario realizar un análisis adicional de la causal tercera también alegada, y sin más consideraciones, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA:** Acepta el recurso de casación interpuesto por el Presidente y por el Administrador General de la Asamblea Nacional, y por tanto casa por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, la sentencia de mayoría expedida el 11 de enero de 2011, 15h00, por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en la ciudad de Quito, y se declara legal el acto administrativo impugnado, contenido en el oficio No. 303-AGT-CN-08 de 11 de julio de 2008. Actúe la Dra. Elena Torres Torres como Secretaria Relatora subrogante de la Sala de lo Contencioso Administrativo, conforme oficio de 18 de julio de 2014 de la Presidencia de la Sala especializada de lo Contencioso Administrativo. Notifíquese, devuélvase y publíquese.


Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo
JUEZ NACIONAL


Dra. Maritza Tatiana Pérez Valencia
JUEZA NACIONAL


Dr. Juan Montero Chávez
CONJUEZ NACIONAL

Certifico.-



Dra. Elena Torres Torres
SECRETARIA RELATORA (s)