



RECURSO DE CASACIÓN 532-2010

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

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** Quito, a 25 de febrero de 2013; las 11h21

**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 4 de abril de 2012. El señor Joel Ricardo Costa Ochoa, actor de la causa y la doctora Priscila Estrella Coronel Ruilova, Abogada del Hospital Provincial General Isidro Ayora de Loja y Delegada del Procurador General del Estado, interponen sendos recursos de casación en contra de la sentencia de 31 de agosto de 2010, expedida por la Sala única del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N. 5 con sede en la ciudad de Loja, en el proceso contencioso administrativo No. 281-2009. La Sala acepta a trámite los recursos interpuestos por las partes. La entidad demandada lo contesta en tiempo oportuno y el actor se limita a “fundamentar” el suyo. 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, artículo 1 de la Codificación de la Ley de Casación y numeral 1 del art. 185 del Código Orgánico de la Función Judicial.-----

**SEGUNDO:** El señor Joel Ricardo Costa Ochoa fundamenta el recurso en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación. Considera infringidas las siguientes



RECURSO DE CASACIÓN 532-2010

disposiciones: arts. 25 y 46 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, LOSCCA; y art. 59, letras a) y b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Manifiesta que se ha demostrado que en la tramitación del sumario se violaron disposiciones de orden constitucional, de orden procesal, toda vez que se le prohibió el derecho a ejercer su legítima defensa, de acuerdo con las normas del debido proceso, violentando principios de inmediación, celeridad, comunicación, llegando a distraerle de su juez competente, prohibiéndole el ejercicio de sus derechos constitucionales, violentando la seguridad jurídica, que es el Tribunal el que en la sentencia puntualiza la necesidad de que las resoluciones de los poderes públicos deban ser motivados, que si no lo están, se consideran nulos, que toda prueba obtenida o actuada en violación a la Constitución o a la ley no tendrá validez alguna y carecerá de eficacia probatoria, como antecedente de su nulidad, que todo acto ilegal o contrario a la ley, prohibido por ella es nulo, que así lo define la doctrina, que la ilegalidad de un acto administrativo conlleva por simple lógica la nulidad de ese acto; que la sentencia no atiende parcialmente sus derechos porque no manda a pagar las remuneraciones y otros valores que debieron ser parte de la sentencia; que la sentencia adopta decisiones contradictorias e incompatibles porque por una parte declara la ilegalidad del acto administrativo pero omite pagar las prestaciones a las que tiene derecho; que no es verdad y constituye un error de análisis que el Subsecretario de Salud Pública sea su jefe inmediato superior, toda vez que en el Acuerdo No. 000131 firmado por la Ministra de Salud, si bien concede competencia al Subsecretario a conocer y aplicar todo el régimen disciplinario de acuerdo a la LOSCCA, también ratifica el contenido y alcance



RECURSO DE CASACIÓN 532-2010

del Acuerdo Ministerial No. 1762 de 13 de octubre de 1999, publicado en el Registro Oficial No. 310 de 3 de noviembre de 1999, en el que se faculta a los Directores de los hospitales, concediéndoles las atribuciones y competencias para ejercer las acciones administrativas y aplicar las sanciones de acuerdo con la LOSCCA.-----

**TERCERO:** La abogada del Hospital Provincial y Delegada del Procurador General del Estado fundamenta el recurso en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación. Considera infringidas las siguientes disposiciones: arts. 169 y 233 de la Constitución de la República; arts. 230, 231, 232, y 1009 del Código de Procedimiento Civil; y, arts. 17, 60 y 62 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Manifiesta que el Tribunal realiza un análisis superficial del sumario administrativo, que centra su análisis en cuestiones de forma, denotando una inclinación sistemática tendiente a restarle sustento legal al proceso administrativo con el que se sanciona al actor, que en la sentencia nada se dice respecto al hecho de que el actor fue notificado con cada una de las providencias emitidas dentro del proceso del sumario administrativo, que ejerció a plenitud su derecho a la defensa, que se activaron a su favor todas las garantías constitucionales del debido proceso, que la investigación a fin de determinar la responsabilidad administrativa en la supuesta falta disciplinaria en la que incurrió el actor; que el Tribunal no toma en cuenta que el cargo de Coordinador de Gestión de Recursos Humanos del Hospital estaba vacante porque dicho funcionario fue destituido, que no se aplican las disposiciones de los arts. 17, 60 y 62 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva que prevé la delegación de los Ministros de Estado de sus atribuciones y deberes al funcionario inferior jerárquico, que los organismos administrativos jerárquicamente superiores podrán avocar para sí el



RECURSO DE CASACIÓN 532-2010

conocimiento de un asunto cuya resolución corresponda por atribución propia o por delegación a los órganos dependientes y que el superior jerárquico podrá sustituir al inferior en el cumplimiento de los actos administrativos de su competencia; que se interpreta en forma errónea los arts. 88, 230, 231 y 232 del Código de Procedimiento Civil, al pretender darle al sumario administrativo la categoría de un proceso judicial, que no toma en cuenta que todas y cada una de las notificaciones le fueron entregadas al actor en forma personal y en el casillero judicial designado, por lo que él mismo concurre al proceso y evacúa las pruebas a su favor.-----

**CUARTO:** La Sala atiende las impugnaciones formuladas por la representante del Hospital y la Procuraduría General del Estado, en razón de que atacan al contenido íntegro de la sentencia; luego, de ser pertinente, se atenderá lo reclamado por el actor, habida cuenta que el fallo de instancia le favorece parcialmente. Las observaciones que la representante del Estado realiza en contra de la sentencia dicen relación al hecho de que, a su parecer, el Tribunal juzgador centra su atención en cuestiones de forma del sumario administrativo, sin entrar al fondo del asunto. La Sala Especializada para resolver, formula las siguientes consideraciones: **4.1.** La sentencia, luego de hacer referencia a normas constitucionales, legales y reglamentarias (considerando Quinto) y a una relación de los hechos (considerando Sexto), concluye que en la sustanciación del expediente administrativo seguido en contra del Dr. Joel Ricardo Costa Ochoa existen ilegalidades al infringir las normas constitucionales y legales en cuanto a su tramitación, pues se separa al sumariado de su juez natural, que es el Director de Recursos Humanos del Hospital Isidro Ayora de Loja, que se convierte en el funcionario de sustanciación, toda vez que el acto imputado ocurre en Loja, además de advertir otras situaciones de

RECURSO DE CASACIÓN 532-2010

forma como aquella de que en las copias con las que se procede a notificar al Dr. Costa Ochoa no consta firma alguna; **4.2.** Una precisión necesaria que la Sala considera pertinente realizar es la diferencia que existe entre el proceso judicial, y el procedimiento administrativo; en el presente caso, el proceso judicial está regulado por las normas de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa y supletoriamente, por las normas del Código de Procedimiento Civil; las del procedimiento administrativo, en este caso el *sumario administrativo*, están previstas en los arts. 78, 79, 80, 81, 82, 83 y 84 del Reglamento a la LOSCCA; supletoriamente, cabrían aplicarse las disposiciones procedimentales contenidas en el ERJAFE, en tanto la institución es una dependencia del Ministerio de Salud Pública, Función Ejecutiva y si ello no fuera suficiente, también en forma supletoria las disposiciones del Código Adjetivo Civil; en los dos casos, proceso judicial y procedimiento administrativo están, desde luego, cobijados por las disposiciones constitucionales, por ser la base del ordenamiento jurídico; **4.3.** En la especie, el Tribunal de instancia equivoca su análisis al referir que el procedimiento administrativo, el sumario, infringe disposiciones constitucionales como el art. 86.2, juez competente, 169, sistema procesal, que atienden al *proceso judicial* o las del Código de Procedimiento Civil, arts. 24 y 26, que también refieren al juez investido de jurisdicción y competencia, olvidando que la propia Constitución establece que “*la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución*” (art. 167), consecuencia de lo cual, una autoridad administrativa, en el trámite de un procedimiento administrativo como es el sumario administrativo, no ejerce ni jurisdicción ni competencia ni administra justicia, lo que de

RECURSO DE CASACIÓN 532-2010

ninguna manera significa que en el ámbito administrativo deban obviarse los principios constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa de las partes; **4.4.** Revisado el sumario administrativo, se advierte que el mismo cumple con lo previsto en las normas del Reglamento de la LOSCCA, que el sumariado fue notificado con las diligencias ordenadas, que actuó pruebas y accedió al expediente, que intervino a través de su abogado defensor en la audiencia llevada a efecto, por lo que no se puede concluir que se lesionó su derecho de defensa ni se lo dejó en la indefensión, como lo hacen en forma errónea los juzgadores de instancia en la sentencia en análisis; tampoco se advierte que se inobserve principios como el de inmediación, pues las actuaciones sumariales y la audiencia, se han realizado en la ciudad de Loja, sede del lugar de los hechos y domicilio del actor; **4.5.** Del sumario administrativo consta el acta de la audiencia de sustentación de las pruebas de cargo y de descargo, fs. 213 a 216, de las que obran las declaraciones de los señores Ángel Livigañay Pardo, Estela de Jesús Masache Zumba y Víctor Peña Coronel, coincidentes en expresar que el actor de la causa, bajo mecanismos sui géneris, requería dinero para ayudarles a conseguir trabajo en la Unidad de Salud de la que era Coordinador de Gestión de Recursos Humanos, aseveraciones que no han sido refutadas ni contradichas con pruebas de descargo del accionante, quien se limita a presentar testimonios de su hoja de vida y de buena conducta que no logran desvirtuar las mencionadas aseveraciones; ello permite recomendar a la autoridad nominadora proceder a la destitución del servidor por haber incurrido en la causal prevista en el art. 49, letra i de la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, en concordancia con lo preceptuado en la letra k



RECURSO DE CASACIÓN 532-2010

del art. 26 de la indicada Ley; habiéndose demostrado en el sumario la conducta reprochable del servidor público, lo cual no es considerado por la Sala de instancia, la sentencia adolece de los vicios alegados por la recurrente. Siendo válido el acto impugnado, el recurso del accionante resulta improcedente.-----

Por lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, casa la sentencia y declara válido el acto impugnado.- Notifíquese, publíquese y devuélvase. Ff) Dr. José Suing Nagua.- Juez Nacional.- Dra. Maritza Tatiana Pérez Valencia.- Jueza Nacional.- Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo.- Juez Nacional - Certifico.- Dra. Yashira Naranjo Sánchez.- Secretaria Relatora.