



Juicio No. 09802-2015-00430

**JUEZ PONENTE: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ, JUEZ NACIONAL (PONENTE)**

**AUTOR/A: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ**

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.**

Quito, lunes 21 de marzo del 2022, las 13h57. **VISTOS:** El tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz, Iván Larco Ortuño y Patricio Secaira Durango, dicta la siguiente sentencia dentro de la causa N°. **09802-2015-00430:**

### **I. Conformación y competencia de la Sala**

1.1 Esta Sala está integrada por los jueces Milton Enrique Velásquez Díaz, Fabián Patricio Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño. Su conformación resultó de tres sucesos:

- a) El nombramiento de jueces efectuado por el Pleno del Consejo de la Judicatura mediante resolución N°. 008-2021 de 28 de enero de 2021;
- b) La organización de las salas especializadas que realizó el Pleno de este organismo mediante resolución N°. 02-2021 de 5 de febrero de 2021; y,
- c) Los encargos realizados por el doctor Iván Saquicela Rodas, presidente de la Corte Nacional de Justicia, mediante oficios N°. 115-P-CNJ-2021 y 113- P-CNJ-2021, respectivamente a los jueces Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Adolfo Secaira Durango.

1.2 Tiene competencia para conocer y resolver los recursos de casación interpuestos dentro de las causas en materia administrativa, de conformidad con el artículo 185.1 del Código Orgánico de la Función Judicial, en concordancia con el artículo 184 de la Constitución.

1.3 En este caso, el sorteo electrónico de 7 de abril de 2021 radicó la competencia para resolver el presente recurso de casación en el tribunal conformado por los jueces nacionales

Milton Velásquez Díaz (ponente), Iván Larco Ortuño y Patricio Secaira Durango.

## **II. Antecedentes**

2.1 Con fecha 15 de junio de 2015, Jesús Bismarck Perero Luna propuso una acción contencioso administrativa en contra de la Ministra de Salud Pública y el Director del Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria y Control de Vectores, impugnando la resolución dictada por el ingeniero Jorge Carrillo Giler, en su calidad de Coordinador General Administrativo Financiero de dicha Cartera de Estado, de fecha 10 de marzo de 2015, por medio del cual se destituyó al accionante de su puesto de Servidor Público 7, en el equipo del Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria y Control de Vectores en el cantón Huaquillas.

2.2 Luego del trámite correspondiente, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil emitió la sentencia de fecha 14 de septiembre de 2017, las 15h46, por medio de la cual se aceptó parcialmente la demanda presentada y se declaró la nulidad del acto administrativo impugnado, ordenando el pago de las remuneraciones dejadas de percibir hasta el 30 de junio de 2015 e intereses, denegando el reintegro por ser un servidor bajo contrato de servicios ocasionales. Con auto de fecha 5 de octubre de 2017, las 08h40, se denegó la ampliación y aclaración de sentencia solicitada.

2.3 El día 19 de octubre de 2017, el doctor Alfredo Israel Zeas Neira, Procurador Judicial de la Ministra de Salud Pública, interpuso recurso de casación de la sentencia referida en el punto anterior, al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

2.4 Elevado el expediente a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dicho recurso fue admitido a trámite por el conjuer nacional Iván Larco Ortuño mediante auto de fecha 4 de octubre de 2019, las 08h48, exclusivamente por la falta de aplicación del artículo 17 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

2.5 Una vez que se han solicitado los autos para resolver, corresponde a este tribunal la resolución de la causa al tenor de las consideraciones que siguen.

-2-  
dos



### III. Validez procesal

3.1 Al presente recurso se le ha dado el trámite previsto por la ley de la materia. No se observa del expediente circunstancia alguna que pueda viciar el proceso de nulidad. En consecuencia, se declara la validez del mismo.

### IV. Análisis del recurso de casación interpuesto

4.1 El recurso de casación interpuesto por el Procurador Judicial de la Ministra de Salud Pública al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, contiene los siguientes argumentos:

4.1.1 Que la sentencia recurrida declaró la nulidad del acto administrativo emitido por el Coordinador General Administrativo Financiero del Ministerio de Salud Pública, es decir, desconoció su calidad de delegado de la Ministra de Salud Pública.

4.1.2 Que dicha delegación se realizó mediante Acuerdo Ministerial No. 0000666 de 24 de abril de 2012, en cuyo artículo 10 se asignó al referido Coordinador General la suscripción de actos, hechos, convenios y contratos relacionados con la administración del talento humano derivados de la aplicación de la Ley Orgánica de Servicio Público.

4.1.3 Que mediante esta delegación, el referido Coordinador General dispuso el inicio del sumario administrativo en contra del ahora accionante y, posteriormente, la acción de personal de destitución.

4.1.4 Que en el considerando Quinto de la sentencia recurrida se indica que el referido acuerdo ministerial de delegación sólo era aplicable cuando se trata de funcionarios del nivel jerárquico superior.

4.1.5 Que el acto administrativo declarado nulo por el tribunal *a quo* fue expedido por autoridad competente y se encontraba debidamente motivado, habiéndose cumplido con el debido proceso al que tenía derecho el sumariado, y determinada en legal y debida forma su responsabilidad disciplinaria.

4.2 El recurso de casación es extraordinario y formalista, esto significa que solamente procede en casos excepcionales debidamente delimitados por la ley, y debe cumplir además, con ciertos elementos formales para su procedencia; este recurso tiene como finalidad el control de la legalidad de las sentencias de instancia, para la defensa de la normatividad jurídica objetiva y la unificación de la jurisprudencia, en orden a un interés público; y la reparación de los agravios inferidos a las partes por el fallo recurrido, en la esfera del interés particular del recurrente.

4.3 El tratadista Humberto Fernández Vega, señala que: “El recurso de casación, en su base política y jurídica, tiene por objeto velar por la recta y genuina aplicación e interpretación de la ley, corrigiendo la infracción de la misma, y logrando en esta misión, al ser ejercida por un mismo y sólo tribunal, la uniformidad de la jurisprudencia. Esta finalidad de interés público, el respeto de la ley, sobrepasa en importancia a aquella otra de orden privado, cual es la reparación de los agravios que se pueden inferir a las partes con las resoluciones violatorias de la ley”. [Fernández Humberto, El recurso extraordinario de Casación Penal, Leyer Editorial, Bogotá - Colombia, pág. 79]

4.4 Por otra parte, la causal de casación establecida en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley de Casación contiene la llamada *violación directa* de la ley sustantiva o de la doctrina legal. Esta causal, que ha sido invocada por ambos recurrentes, se configura en tres supuestos:

- . *Falta de aplicación:* Cuando el juzgador dejar de aplicar el caso controvertido normas sustanciales que ha debido aplicar, y que de haberlo hecho, habrían determinado que la decisión en la sentencia sea distinta a la acogida.
- . *Aplicación indebida:* Cuando el juzgador entiende rectamente la norma pero la aplica a un supuesto fáctico diferente del hipotético contemplado en ella. Incurre de esta manera en un error consistente en la equivocada relación del precepto con el caso controvertido.
- . *Errónea interpretación:* Cuando el juzgador incurre en un yerro de hermenéutica al interpretar la norma, atribuyéndole un sentido y alcance que no tiene.

Corte Suprema de Justicia, resoluciones No. 323, juicio No. 89-99, 31 de agosto de 2000; No. 299, juicio No. 168-200, 19 de junio de 2001; No. 317, juicio No. 190-200, 31 de agosto de 2000. En el mismo sentido, véase: Manuel De La Plaza, La Casación Civil. Editorial Revista de Derecho, Madrid, 1974, pp. 214-218



4.5 Con base en las precedentes consideraciones dogmáticas sobre la causal invocada, se absuelven los cargos constantes en el recurso interpuesto, a continuación.

4.6 Los casacionistas refiere que existe una aplicación indebida del artículo 17 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, cuyo texto es el siguiente:

*“Art. 17.- DE LOS MINISTROS.- Los Ministros de Estado son competentes para el despacho de todos los asuntos inherentes a sus ministerios sin necesidad de autorización alguna del Presidente de la República, salvo los casos expresamente señalados en leyes especiales.*

*Los Ministros de Estado, dentro de la esfera de su competencia, podrán delegar sus atribuciones y deberes al funcionario inferior jerárquico de sus respectivos Ministerios, cuando se ausenten en comisión de servicios al exterior o cuando lo estimen conveniente, siempre y cuando las delegaciones que concedan no afecten a la buena marcha del Despacho Ministerial, todo ello sin perjuicio de las funciones, atribuciones y obligaciones que de acuerdo con las leyes y reglamentos tenga el funcionario delegado.*

*Las delegaciones ministeriales a las que se refiere este artículo serán otorgadas por los Ministros de Estado mediante acuerdo ministerial, el mismo que será puesto en conocimiento del Secretario General de la Administración Pública y publicado en el Registro Oficial.*

*El funcionario a quien el Ministro hubiere delegado sus funciones responderá directamente de los actos realizados en ejercicio de tal delegación”.*

4.7 En efecto, la norma legal invocada regula la manera en que los Ministros realizan actos de delegación de atribuciones, técnica que consiste en la transferencia parcial del ejercicio de la competencia de un ente u órgano, que se materializa por medio de “un acto jurídico por el cual un órgano transfiere a otro el ejercicio de la competencia que le fue constitucional, legal o reglamentariamente atribuida” [Laura Monti, “La jerarquía y la competencia como principios de la organización administrativa” en AA.VV., *Organización Administrativa, función pública*

y dominio público (Buenos Aires: RAP, 2005), 123].

4.8 En ese marco, el casacionista sostiene que el Coordinador General Administrativo Financiero del Ministerio de Salud Pública había sido delegado por la Ministra de Salud Pública a la época para expedir el acto administrativo sancionatorio impugnado. Concretamente, indicó que dicha delegación estaba contenida en el Acuerdo Ministerial No. 0000666 de 24 de abril de 2012, por medio de la cual se le confirió la facultad de suscribir actos, hechos, convenios y contratos relacionados con la administración del talento humano derivados de la aplicación de la Ley Orgánica de Servicio Público.

4.9 Ante las alegaciones del casacionista, cabe recordar que la competencia administrativa nace, en principio, del texto normativo; no obstante, las normas jurídicas no pueden prever expresamente todas las competencias de sus órganos que resulten necesarias para el cumplimiento de sus fines; por lo que se hacen necesarios otros criterios de reconocimiento de competencias [Carlos Balbín *Tratado de derecho administrativo Tomo II*, (Buenos Aires: La Ley, 2015), 29] Por tal razón, a decir de Comadira “*los criterios vigentes se pueden reconducir, en lo sustancial, a los siguientes: el principio de especialidad proyectado desde el Derecho Privado y el que en doctrina se ha dado en llamar postulado de permisión amplia, de acuerdo con el cual la competencia resulta no sólo de los poderes expresos conferidos por la norma, sino, también, de los que pueden derivarse de ella como razonablemente implícitos en aquellos*”. [Julio Rodolfo Comadira, “Los criterios para determinar el alcance de la competencia de los órganos y entes del Estado” en AA.VV., *Organización Administrativa, función pública y dominio público* (Buenos Aires: RAP, 2005), 35].

4.10 En suma, el cargo del recurrente se circunscribe en indicar que la competencia para emitir el acto administrativo sancionatorio en contra del señor Jesús Bismarck Perero Luna, Servidor Público 7 del equipo del Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria y Control de Vectores SNEN, era razonablemente implícita de la delegación expresa realizada por la Ministra de Salud. Dicho acto delegatorio fue materia de análisis del tribunal distrital, el cual señaló:

*“De foja 554 a 556, se encuentra agregado al expediente copia del Registro Oficial N° 713 del 30 de mayo del 2012, en el que se encuentra publicado el Acuerdo Ministerial N° 00000666 expedido por la Ministra de Salud Pública, Encargada, en el Art. 3 señala: “Delegar al/a Coordinador/a General Administrativo/a Financiero/a, para que además de*



*las funciones inherentes a su cargo, a nombre y representación del/de la Ministro/a de Salud Pública, realice los siguientes actos: 1. Autorizar el pago de los requerimientos de viáticos, subsistencias, movilizaciones y alimentación realizadas por las siguientes autoridades: asesores/as del Despacho Ministerial, coordinadores/as generales de: a) Planificación; b) Asesoría Jurídica; c) Desarrollo Estratégico en Salud; y, d) Gestión Estratégica; Director/a Nacional de Comunicación Imagen y Prensa; Director/a Nacional de Auditoría Interna; y, Director/a Nacional de Cooperación y Relaciones Internacionales. 2. Aprobar las solicitudes e informes provenientes de las comisiones de servicios de las autoridades referidas en el numeral anterior". De lo que se puede colegir que en el Acuerdo Ministerial 00000666, no consta la delegación de la potestad para aplicar la sanción de destitución, conforme así lo dispone el Art. 41 de la Ley Orgánica del Servicio Público. Por cuanto la sanción de destitución fue resuelta por un órgano administrativo incompetente, es innecesario analizar la causal por la cual se produjo dicha destitución".*

4.11 De la cita precedente se observa que el tribunal distrital no desconoció la posibilidad de que un Ministro de Estado pueda delegar sus atribuciones a sus subalternos, sino todo lo contrario, analizó concretamente el artículo 3 del acuerdo ministerial delegatorio, concluyendo que no existía ni competencia expresa ni implícita que permita al Coordinador General Administrativo Financiero emitir el acto de destitución objeto del presente juicio contencioso administrativo.

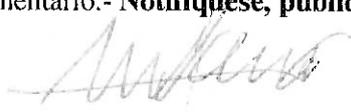
4.12 Por otra parte, el casacionista ha señalado que la supuesta delegación de dicha competencia específica provenía del artículo 10 del referido acuerdo ministerial. Si bien dicha disposición es mencionada en el recurso interpuesto, el recurrente omite en indicar cuál es el vicio atribuible a dicho precepto jurídico; razón por la cual ni siquiera fue admitido como cargo en el auto de admisión emitido por el congreso nacional. En este punto, es menester recordar que esta Sala no puede suplir la deficiencia en la selección de las disposiciones presuntamente violentadas en la resolución, los vicios atribuibles a ellas, las causales procedentes y la inadecuada fundamentación del recurso de casación, pues "no es misión del tribunal indagar el propósito del recurrente" [Corte Suprema de Justicia, Juicio No 59-94 (Echanique vs. Bilbao) R.O. 901 de 11 de marzo de 1996] y menos aún, puede aniquilar el fallo de oficio sobre aquellas normas que no han sido señaladas por el recurrente [Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Civil y Mercantil, Resolución 384 de 26 de septiembre del 2000, juicio No. 107-99. R.O. 205 de 16 de noviembre del 2000]; pues debe limitarse a resolver lo propuesto en el recurso de casación.

4.13 A manera de *obiter dicta*, esta Sala observa que incluso con una correcta invocación del artículo 10 del Acuerdo Ministerial No. 0000666 de 24 de abril de 2012 en este recurso de casación, la tesis del legitimado pasivo tampoco podría prosperar. Se arriba a esta conclusión dado que, si bien el Coordinador General Administrativo Financiero tenía competencia para emitir actos “*relacionados con la administración del talento humano*” de dicha Cartera de Estado, la propia disposición lo circunscribía a los recursos humanos “*de la Planta Central del Ministerio de Salud*”. Por tal razón, no existiría en el caso competencia expresa ni tampoco implícita para extender tal atribución a un servidor público asignado a un órgano (Servicio Nacional de Erradicación de la Malaria y Control de Vectores en el cantón Huaquillas), distinto a la “Planta Central” referida en el acto delegatorio.

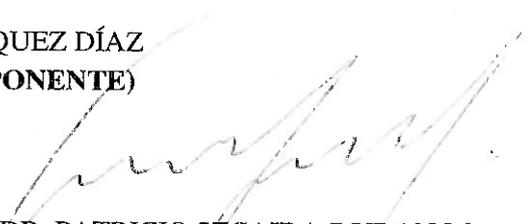
4.14 En consecuencia, no prosperan los cargos relacionados a la falta de aplicación del artículo 17 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, al amparo de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación.

#### V. Decisión

5.1 En mérito de lo expuesto, este tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, **rechaza** el recurso de casación interpuesto por el doctor Alfredo Israel Zeas Neira, Procurador Judicial de la Ministra de Salud Pública, y por lo tanto decide **no casar** la sentencia de fecha 28 de septiembre de 2015, las 14h56, emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, ni su auto complementario.- **Notifíquese, publíquese y devuélvase.-**

  
DR. MILTON VELÁSQUEZ DÍAZ  
JUEZ NACIONAL (PONENTE)

  
DR. IVÁN LARCO ORTUÑO  
JUEZ NACIONAL

  
DR. PATRICIO SÉCAIRA DURANGO  
JUEZ NACIONAL



En Quito, miércoles veinte y tres de marzo del dos mil veinte y dos, a partir de las dieciseis horas y treinta minutos, mediante boletas judiciales notifiqué la SENTENCIA que antecede a: PERERO LUNA JESUS BISMARCK DR. en el correo electrónico ivannita0221@hotmail.com, ceciliaperero@hotmail.com, en el casillero electrónico No. 0702645094 del Dr./Ab. CECILIA MARIBEL PERERO LUNA; PERERO LUNA JOSE BISMARCK DR. en el correo electrónico abalejandrochicarobinson@hotmail.com, en el casillero electrónico No. 0905102695 del Dr./Ab. CHICA ROBINSON JOSE ALEJANDRO; en el correo electrónico ivannita0221@hotmail.com, ceciliaperero@hotmail.com, en el casillero electrónico No. 0702645094 del Dr./Ab. CECILIA MARIBEL PERERO LUNA. MINISTERIO DE SALUD PUBLICA en la casilla No. 1213 y correo electrónico ministerio.saludpublica17@foroabogados.ec; michaelvera19@gmail.com; michaelvera19@gmail.com, en el casillero electrónico No. 0602860637 del Dr./Ab. ALFREDO ISRAEL ZEAS NEIRA; PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO en la casilla No. 1200, en el casillero electrónico No. 0968552650001 del Dr./Ab. PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO - DIRECCION REGIONAL DEL GUAYAS. PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO - DIRECCION REGIONAL DEL GUAYAS; SERVICIO NACIONAL DE ERRADICACIÓN DE LA MALARIA Y CONTROL DE VECTORES (SNEN) en el correo electrónico michaelvera19@gmail.com, en el casillero electrónico No. 0913376679 del Dr./Ab. VERA MUÑOZ MICHAEL ISAIAS. Certifico:

  
DRA. NADIA FERNANDA ARMIJOS CÁRDENAS  
SECRETARIA RELATORA



**RAZÓN:** Siento como tal que la copia de la sentencia con su razón de notificación que en cinco (5) fojas útiles anteceden son iguales a sus originales que constan dentro del recurso de casación No. 09802-2015-00430 de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (juicio No. 09802-2015-00430 del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil), seguido por Jesús Bismark Perero Luna en contra del Ministerio de Salud Pública y la Procuraduría General del Estado.- **Certifico.**- Quito, 29 de marzo de 2022.



