



**UNIVERSIDAD SAN GREGORIO DE PORTOVIEJO**  
**CARRERA DE DERECHO**

**INFORME FINAL DE ESTUDIO DE CASO**

**Previo a la obtención del título de:**

**ABOGADO DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA  
REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**Tema:**

Caso Contencioso Administrativo N.º 406-2014: “La competencia como garantía constitucional del derecho al debido proceso en la sentencia dictada por el Tribunal Distrital n°1 de lo Contencioso Administrativo de Quito que declara la ilegalidad del acto administrativo de la Universidad Central del Ecuador.”

**AUTORAS:**

Angélica Elizabeth Gutiérrez Astudillo  
Ariana Michelle Moreira Mendoza

**TUTORA PERSONALIZADA:**

Ab. Yokir Reyna. Mg

Cantón Portoviejo- Provincia de Manabí- República del Ecuador

2021

## **CESION DE DERECHOS DE AUTOR**

Nosotras, Angélica Elizabeth Gutiérrez Astudillo y Ariana Michelle Moreira Mendoza, declaramos ser las autoras del presente análisis de caso y de manera expresa hacemos la cesión de los derechos de autor y propiedad intelectual del presente trabajo investigativo: Caso Contencioso Administrativo N.º 406-2014: “LA COMPETENCIA COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL DISTRITAL N°1 DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE QUITO QUE DECLARA LA ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR.”

Declaramos que dicho trabajo es original en su contenido de expresión, el cual no infringe derechos de terceros, así mismo concedemos este tema a favor de la Universidad San Gregorio de Portoviejo, por otorgar su entidad universitaria, para el desarrollo del mismo.

Portoviejo, 14 de agosto 2021.



**Angélica Elizabeth Gutiérrez  
Astudillo**

**C.I:1313254003  
AUTORA**



**Ariana Michelle Moreira  
Mendoza**

**C.I:135011936-6  
AUTORA**

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	IV
MARCO TEÓRICO .....	6
1.1. DERECHO AL DEBIDO PROCESO .....	6
1.1.1. Concepto.....	6
1.1.2. El Debido Proceso como un derecho fundamental.....	7
2.1. LA COMPETENCIA COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL DEL DEBIDO PROCESO .....	10
2.1.2. Validez del acto administrativo .....	12
3.1. ACTO ADMINISTRATIVO.....	13
3.1.2. Concepto .....	13
3.1.3. Código Orgánico Administrativo.....	14
4.1. ILEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO .....	15
4.1.2. Concepto .....	15
4.1.3. Principio de legalidad .....	16
4.1.4. Declaratoria de ilegalidad del acto administrativo .....	17
5.1. NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	18
5.1.2. Concepto .....	18
5.1.3. La nulidad en el Código Orgánico Administrativo.....	19
ANÁLISIS DEL CASO .....	21
Hechos Fácticos.....	21

ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DISTRITAL N°1 DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE QUITO .....	31
Sumario Administrativo .....	31
Resolución de Destitución .....	33
Análisis de la competencia .....	34
Motivación .....	37
ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA .....	39
Diferencias entre ilegalidad y nulidad del acto administrativo .....	40
Pronunciamiento de la Corte Nacional de Justicia acerca de las diferencias entre ilegalidad y nulidad:.....	43
La competencia como elemento esencial del acto administrativo.....	44
CONCLUSIONES .....	47
BIBLIOGRAFÍA.....	49

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación está basado en analizar el caso contencioso administrativo N.º 406-2014: “La competencia como garantía constitucional del Derecho al Debido Proceso en la sentencia dictada por el Tribunal Distrital N°1 de lo Contencioso Administrativo de Quito que declara la ilegalidad del acto administrativo de la Universidad Central del Ecuador”.

La Constitución es la norma suprema dentro de un Estado Constitucional de Derecho, es así que, la administración pública está conformada por una serie de entidades y órganos que son los destinados a ejercer las funciones administrativas que le han sido atribuidas por la Constitución y la ley, siempre en beneficio del interés colectivo, muchas de las actuaciones generadas por la administración pública son dirigidas por la emisión de actos administrativos, estos deben estar regidos a las disposiciones, que, manifestadas en la ley, generen la validez de los mismos.

En el desarrollo de este caso, se identificará la aplicabilidad del derecho al debido proceso, examinando la garantía constitucional de competencia como un requisito de validez jurídica del acto administrativo y que la falta de ella genera nulidad, así como también identificar las diferencias entre ilegalidad y nulidad del acto administrativo y evaluar las sentencias dictadas por los operadores de justicia con relación a la ilegalidad y nulidad del acto administrativo y sus efectos jurídicos.

El análisis de las sentencias emitidas por los Administradores de Justicia, tanto del Tribunal A quo, como de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, permitirá conocer el criterio jurídico respecto del caso planteado. Dentro del presente trabajo, se identificarán de manera sistemática y cronológica los hechos que suscitaron las sentencias emitidas por los operadores de justicia, empezando por analizar la sentencia de primer nivel emitida por los jueces del

Tribunal distrital, debido a que es fundamental y trascendental la decisión tomada por ellos y es donde radica la problemática de este análisis de caso, posteriormente.

Es imperante estudiar la sentencia dictada y notificada por los jueces la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, pues, dentro de sus consideraciones se resuelven los puntos controversiales expedidos en la sentencia de primer nivel y se determina si se inobservó o no la garantía constitucional de la competencia en el derecho al debido proceso.

El contenido del marco teórico se recoge en bases estructurales de doctrinas, jurisprudencias, cuerpos legales, entre otros, los cuales, servirán de apoyo y guía para el entendimiento del tema central, y proveerá conocimientos esenciales del derecho administrativo y normativa constitucional, ayudará a los profesionales del derecho, a comprender las diferencias entre las figuras de ilegalidad y nulidad del acto administrativo además de, los derechos y garantías constitucionales que se encuentran en discusión.

Finalmente, otro punto importante a tratar dentro de este trabajo, es el de entender la función jurisdiccional que cumplen los operadores jurídicos en la correcta aplicación de las normas, velando por un estado constitucional de derechos y justicia, para así garantizar a la ciudadanía actuaciones diligentes de la administración pública, ya que gracias a las sentencias que emiten los tribunales se podrán mejorar y evitar la vulneración de los derechos de los administrados.

## MARCO TEÓRICO

### 1.1. Derecho al Debido Proceso

#### 1.1.1. Concepto

Al hablar del derecho al debido proceso, inmediatamente se establece una conexión con las garantías constitucionales señaladas en la constitución, sin embargo, antes de saber que el debido proceso es un derecho que se debe garantizar y aplicar en todo proceso, es necesario su desarrollo doctrinario y jurisprudencial. (Instituto de Estudios e Investigación Jurídica, INEJ (2018)<sup>1</sup> en su obra sobre el Debido Proceso como un derecho humano dice que:

El proceso es aquel mecanismo de composición o prevención de conflictos por medio del cual las personas someten sus pretensiones o intereses contrapuestos a la decisión de un tercero. Si este tercero es un órgano jurisdiccional, estaremos ante un proceso propiamente dicho (interno o internacional), y si no lo es, ante un simple procedimiento (administrativo, arbitral, militar, e incluso político o particular). (p.12)

Este concepto, considera al debido proceso como un derecho humano dentro de un proceso ya que los autores consideran que, dentro del orden social al establecerse límites, se hace necesario que en cualquier procedimiento el ser humano goce de su presunción de inocencia que se le ha dado al nacer y que debe ser a través de un debido proceso que se determine si puede seguir o no gozando ese derecho, y que los motivos que se consideren para esto estén bajo la dirección de la jurisdicción.

El debido proceso nace para dar seguridad a la imparcialidad, y es por esto que el famoso autor Echandía, D (1981)<sup>2</sup> muestra que dentro del proceso existe “Una serie o cadena de actos coordinados para el logro de un fin jurídico...”. (pág.161), esta cita

---

<sup>1</sup> Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ). (2018). *El Debido Proceso como un derecho humano*. Nicaragua: Editorial Hispamer.

<sup>2</sup> Echandía, D. (1981). *Compendio de Derecho Procesal*. Bogotá: Ed. ABC

se enlaza con una serie de actos que el debido proceso contiene dentro del Estado que es soberano para poder juzgar sin perjudicar a los administrados, ya que no será una jurisdicción arbitraria sino una que garantice la verdad material.

### **1.1.2. El Debido Proceso como un derecho fundamental**

Tal como lo señala Ramírez, M (2004)<sup>3</sup>:

Es un derecho fundamental que se integra generalmente a las partes dogmáticas de las Constituciones escritas, reconocido como un derecho de primera generación en cuanto hace parte del grupo de derechos denominados como individuales, civiles y políticos, considerados como los derechos fundamentales por excelencia. (pág. 90).

El proceso es aquel donde existen partes frente a un tercero imparcial, se discuten derechos u obligaciones de una persona, y que éste puede ser en una vía judicial o administrativa, el proceso es parte fundamental del derecho, sin embargo, el debido proceso se basa esencialmente en reconocimiento de los derechos y garantías de los ciudadanos, cuando estos son vulnerados y se logra el establecimiento de los derechos humanos.

El debido proceso limita el poder del estado, INEJ<sup>4</sup> expresa de esta manera “El derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado”. (pág.15)

Para tener un concepto más exacto a pesar de que el estudio del debido proceso es amplio se lo define en palabras del filósofo Ricoeur, P (1997)<sup>5</sup>, el cual dice:

El debido proceso es el derecho fundamental que posibilita que el proceso sitúe a las partes, que buscan protección de sus derechos en una perfecta situación de

---

<sup>3</sup> Ramírez, M. A. (2004). El Debido Proceso. Revista Hispanoamericana de Derecho, IV (7), 89-105.

<sup>4</sup> Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ). (2018). *Op. Citada*

<sup>5</sup> Ricoeur, P. (1997). *Lo Justo traducido por Carlos Gardini*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

igualdad, procurando convivencia pacífica en una comunidad que reclama de un sólido acto de juzgar, por medio de un reconocimiento mutuo. (pág. 188)

El autor es claro en precisar que, al ser un derecho fundamental de cada ser humano, este mismo cumple con el derecho de igualdad, ya que el proceso conlleva a las que las partes sean escuchadas de la misma manera por un juez imparcial y que ambos tengan la oportunidad de justificar sus pretensiones, de esa manera el debido proceso garantiza a las partes la justicia. Es preciso acotar que, no solo abarca el ser escuchado sino también un sin número de derechos, que desde la perspectiva legal se encuentran reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 más que todo en los artículos 9, 10 y 11.

**Art. 9.-** Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

**Art. 10.-** Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

**Art. 11.-** 1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa. 2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

La máxima declaración universal de derechos humanos protege al ser humano y le da el alcance del debido proceso para que pueda ser juzgado correctamente pero no solo en materia penal para que se lo considere inocente hasta la sentencia sino en cualquier proceso donde se determinen derechos y obligaciones, adecuándose al principio pro hominem que aplica la norma más amplia para reconocer derechos protegidos.

La (Constitucion de la Republica del Ecuador, 2008) en el Art. 76 señala cuáles son esos derechos que engloba el debido proceso, y dentro de ellos se encuentra:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

3. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

El derecho a las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:  
k. Ser juzgada por una juez o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción a por comisiones especiales creadas para el efecto...

Cuando se habla del tercero imparcial, o de la jurisdicción, se refiere a la competencia, ya que, si bien la competencia hace referencia a la peyorativa o facultad que tienen las autoridades para realizar ciertas funciones, debe ser considerada como una garantía constitucional importante que, al formar parte del debido proceso, protege al ciudadano de no ser juzgado por órganos y autoridades incompetentes que no podrán garantizar la imparcialidad.

Dentro de la sentencia dictada por la Corte Constitucional N.º 002-14-SEP-CC dentro caso No. 0121-11-EP, que sigue José Vicente Jaramillo Eguire en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo y Fiscal No. 5 de Loja y Zamora Chinchipe, la Corte expresa lo siguiente:

El debido proceso, consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, constituye un derecho de protección elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal, que deben cumplirse en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades. (pág.7)

La Corte hace una exacta aclaración sobre que el debido proceso recae en un sin número de derechos y garantías que deben ser aplicados a todo proceso en donde se

determinen derechos y obligaciones, y sabemos que en esto puede ser tanto en vía judicial como administrativa para que así el administrado o el ciudadano no se sienta afectado por el Estado y no cometer el error de pasado de vivir en un mundo donde la justicia solo señalaba sin razón alguna.

### **2.1. La Competencia como Garantía Constitucional del Debido Proceso**

Para conocer sobre la competencia hay que recordar que en toda vía de sustanciación ya sea judicial o administrativa cumple un rol fundamental para la aplicación del ejercicio de los derechos de las personas, Couture, E (1958)<sup>6</sup> en su obra *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*, expresa que la competencia es una medida de jurisdicción. Todos los jueces, indica, tienen jurisdicción; pero no todos tienen competencia para conocer un determinado asunto:

Un juez competente es, al mismo tiempo, juez con jurisdicción, pero un juez incompetente es un juez con jurisdicción y sin competencia. La competencia es el fragmento de jurisdicción atribuido a un juez. La relación entre jurisdicción y competencia es la relación que existe entre el poder y la parte. (Pág. 29)

La diferenciación entre la jurisdicción y competencia es importante, porque la competencia puede ser en razón de materia o territorio, por eso, las reglas deben ser respetadas y cumplidas por las autoridades para no vulnerar los derechos de los ciudadanos, así como también en la vía administrativa cuando se determinen derechos y obligaciones se debe respetar el principio de legalidad que determina quién debe hacerlo ya que el debido proceso está en todo procedimiento y la competencia debe ser respetada como una garantía.

Cuando hablamos de autoridad nos referimos a la delegación de funciones que nace de la necesidad de encargar la toma de decisiones o la realización de tareas específicas de un funcionario a otro entregándole la autoridad y responsabilidad

---

<sup>6</sup> Couture, E. J. (1958). *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Buenos Aires: Roque Depalma Editor

en el ejercicio de las mismas, con la finalidad de dar agilidad y eficacia a las actividades que realiza la Administración pública. (Gordillo, 2017, pág. 290)<sup>7</sup>

Siendo así, es la autoridad que tiene la facultad para ejercer aquellas funciones que se han delegado exclusivamente a un órgano o una persona en concreto, con el fin de llevar una tarea administrativa de manera eficiente y ordenada, y dentro de las actuaciones que tiene la administración pública el COA en su numeral 1 del Art. 89 se encuentra el Acto Administrativo.

Laso, S (1965)<sup>8</sup> se refiere a la competencia como la “Aptitud legal del obrar del órgano administrativo” (pág. 183) pero así mismo establece que no debe confundirse con “complejo de atribuciones otorgadas al órgano” (pág.191), entonces como se puede apreciar, la competencia determina las materias que entran en la esfera propia de cada autoridad y establece los límites dentro de los cuales han de moverse las personas jurídicas públicas y los órganos administrativos.

La competencia es un requisito de esencia, pues, para que el acto administrativo sea válido, necesariamente debe ser expedido por el titular del órgano facultado legalmente para exteriorizar la voluntad administrativa. Lo contrario significaría que la decisión administrativa, inexorablemente estaría viciada de nulidad o carecería de valor jurídico alguno y, por lo tanto, ninguna persona estaría obligado a cumplirlo. (Armijos, Villavicencio, Cuenca, & Vélez, 2019, págs. 73-74)<sup>9</sup>

En efecto la competencia se regula desde un inicio en las actuaciones que quieran tomar los órganos de la administración pública y si se encuentra sumergida en una incompetencia la validez se desvanecerá por lo que aplicarlo sería no solo

---

<sup>7</sup> Gordillo, A. (2017). *Tratado de Derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

<sup>8</sup> Laso, S. (1965). *Tratado de derecho administrativo, T. I*. Buenos Aires: Tomo I.

<sup>9</sup> Armijos, M. E., Villavicencio, D. T., Cuenca, R. P., & Vélez, J. C. (2019). El acto administrativo en el Código Administrativo Ecuatoriano. *Sur Academia. Revista científica de la Universidad Nacional de Loja*, 66-75.

inconstitucional porque se observa que se encuentra dentro del debido proceso, sino también que constituirá nulidad y es la nulidad la que no constituye fuerza vinculatoria.

El Art. 65 del Código Orgánico Administrativo define a la competencia como: “La medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado”.

Y así mismo, el Art. 67 establece:

El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones. Si en aplicación de esta regla existe conflicto de competencias, se resolverá de conformidad con lo dispuesto en el COA. (Pág. 11)

Dentro de esta perspectiva legal la competencia es la que habilita a la autoridad en su accionar y dentro de sus acciones tiene limitaciones que están protegidas por la legalidad que predica el sector público y que si existen problemas ya sean de delegación o excepcionalidad deberán regirse a lo estrictamente señalado por la ley, y es por esto que su cumplimiento se convierte en una garantía del debido proceso así como lo establece la Corte Nacional de Justicia, en sus consideraciones presentadas dentro de su resolución 13-2020:

Que la competencia constituye una de las garantías básicas del debido proceso y del derecho a la defensa de las personas, conforme lo establece el artículo 76, numeral 7, letra k) de la Constitución de la República, cuya omisión tiene como consecuencia la nulidad del acto de la autoridad pública. (Corte Nacional, RESOLUCIÓN No. 13-2020)

### **2.1.2. Validez del acto administrativo**

Para que un acto administrativo produzca efectos jurídicos debe cumplir con ciertos requisitos de validez, dichos requisitos están determinados dentro del mismo cuerpo legal referido anteriormente, específicamente en su artículo 99, el cual manifiesta

que son requisitos de validez: “1. Competencia, 2. Objeto, 3. Voluntad, 4. Procedimiento, 5. Motivación”.<sup>10</sup> (Pág.18)

La validez del acto administrativo depende del cumplimiento de estos elementos esenciales, estos deben desarrollarse simultáneamente, cuando ocurre lo contrario el acto administrativo no se considera válido. Los jueces de la Sala de la Corte Constitucional, señalan: “Del estudio de las piezas procesales se determina que el acto administrativo goza de legitimidad, toda vez que es dictado por autoridad administrativa competente”.<sup>11</sup> (Corte Constitucional, Resolución No. 100-2016)

La presunción de legitimidad de todo acto administrativo deriva de la aplicación de todos sus requisitos de validez, es decir que al ignorar uno de estos, la legitimidad del acto se encuentra afectada, pues incumple con las disposiciones señaladas por la normativa para su correcta aplicación, generando efectos jurídicos negativos y provocando una vulneración de derechos.

### **3.1. Acto Administrativo**

#### **3.1.2. Concepto**

De forma general, se conoce definición de un acto administrativo como la manifestación de voluntad de una autoridad administrativa competente para que se cumplan con las disposiciones oportunas. El autor Guillermo Cabanellas (2008), en su diccionario jurídico elemental manifiesta el concepto que describe el significado de un Acto Administrativo, determinando lo siguiente: “La decisión general o especial que, en ejercicio de sus funciones, toma la autoridad administrativa, y que afecta a derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas”.<sup>12</sup> (pág. 22)

---

<sup>10</sup> *Código Orgánico Administrativo*. (2017). Registro Oficial Suplemento 31 de 07-jul.-2017.

<sup>11</sup> Constitucional, C. (2016). *Resolución No. 100-2016*. Quito: Corte Constitucional.

<sup>12</sup> Cabanellas, G. (2008). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Heliasta .

Todo acto jurídico, sea público o privado, genera consecuencias jurídicas infaltables, pues la autoridad administrativa de forma imperante interpone disposiciones que contribuyen a ejecutar las actividades destinadas al cumplimiento de las atribuciones correspondientes. En concordancia con Cabanellas, Dromi (2008) manifiesta: “Las tareas de la Administración se encausan a través de acciones materiales o hechos jurídicos y en declaraciones de voluntad o actos jurídicos, destinados al nacimiento, modificación, o extinción de derechos y obligaciones”.<sup>13</sup>(pág. 9)

### **3.1.3. Código Orgánico Administrativo**

Dentro de la legislación ecuatoriana se encuentra la definición más reciente dentro del Código Orgánico Administrativo, el cual en su artículo 98 determina lo siguiente:

Acto administrativo es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo.<sup>14</sup> (Código Orgánico Administrativo, 2017, pág. 17)

El precedente párrafo contiene elementos sustanciales, mismos que determinan las características principales del acto administrativo y la determinación de sus funciones, como primer punto, es importante tomar en cuenta las definiciones doctrinarias y normativas, citadas anteriormente, en estas, se ha manifestado que el acto administrativo es una declaración de voluntad, pues al ejecutarse el mismo se exterioriza la actuación de la autoridad administrativa y se materializa en su cumplimiento.

---

<sup>13</sup> Dromi, R. (2008). *Acto Administrativo*. Madrid, España: Editorial Hispania Libros.

<sup>14</sup> *Código Orgánico Administrativo*. (2017). Registro Oficial Suplemento 31 de 07-jul.-2017.

La unilateralidad es otro punto que compone la normativa, se considera unilateral porque la administración pública es quien interviene en la manifestación de la voluntad, actuando como sujeto de derecho en la expedición del acto, la administración pública se concentra en varios órganos que la compone, el acto administrativo es emitido por uno en particular.

#### **4.1. Ilegalidad del Acto Administrativo**

Al ser considerado el acto administrativo un documento que produce efectos jurídicos debe cumplir con ciertos requisitos que generen su legalidad, sin embargo este no está exento de ser ilegal, pues en este caso el ordenamiento jurídico competente tendrá la obligación de diagnosticar la infracción que genera la ilegalidad del acto; en algunas ocasiones determinar la ilegalidad conlleva a que este sea declarado nulo en su totalidad, por ello es importante reconocer los requisitos pertinentes para que el acto administrativo sea considerado legal y se declare su validez.

##### **4.1.2. Concepto**

Manifestado aquello, surge la siguiente incógnita ¿Qué es la ilegalidad? El diccionario jurídico elemental de Guillermo Cabanellas (Cabanellas, 2008) manifiesta que la ilegalidad es: “Infracción de ley prohibitiva. Incumplimiento de ley imperativa”.<sup>15</sup> En otras palabras, es todo aquello que es contrario a la ley o que no se encuentre conforme a ella.

Relacionando los conceptos previos de acto administrativo y de la ilegalidad, se puede deducir que la ilegalidad del acto administrativo produce efectos jurídicos que

---

<sup>15</sup> Cabanellas, G. (2008). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Heliasta .

vulneran los derechos protegidos por el ordenamiento jurídico, de esta manera, existen cuerpos normativos que indican cuáles son los requisitos para que cada actuación de la administración pública los aplique a favor de los administrados, pues se entiende que estos tendrán validez jurídica y surtirán los debidos efectos jurídicos, que sustancialmente deben ser concordantes con la norma suprema.

#### **4.1.3. Principio de legalidad**

El término ilegalidad es de uso común, especialmente en el ámbito del Derecho, sin embargo, al referirse a la ilegalidad es imperante que esta se relacione de forma directa con el Principio de legalidad, que es aquel destinado a controlar que toda actividad del Estado sea desarrollada conforme a Derecho, ejerciendo lo que normalmente se conoce como el control de legalidad, por ello se considera que la ilegalidad es la ejecución de todo acto contrario al principio de legalidad.

Entonces, en resumen, el principio de legalidad es aplicable para las entidades de la administración pública y esto se basa en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador (Nacional, 2008), el cual determina que:

Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.<sup>16</sup> (Pág.79.)

El artículo precedente manifiesta que, el principio de legalidad se basa directamente en la actuación de la autoridad encuadrada en la aplicabilidad de lo que se encuentra establecido en la ley, es decir, el ejercicio pleno del Principio de legalidad en todas las actuaciones de las entidades públicas, toda actividad del Estado debe estar

---

<sup>16</sup> Constitución de la República del Ecuador. (2008). Quito: Asamblea Nacional.

conforme a la Constitución y las leyes que definen las atribuciones del poder público, es a ellas a quiénes debe sujetarse su ejercicio.

#### **4.1.4. Declaratoria de ilegalidad del acto administrativo**

La Corte Nacional de Justicia en su resolución 0059-12 emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo con fecha 11 de junio del 2012, se refiere sobre la declaratoria de ilegalidad de un acto administrativo, y manifiesta:

(...) en el sistema jurídico ecuatoriano, en relación a la materia regulada por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la nulidad y la ilegalidad, tienen ciertos matices. Así en la formación del acto administrativo, cuando cualquiera de sus requisitos esenciales adolezca de un vicio contrario a derecho, el acto sería ilegal, más si estos requisitos adolecieran de deficiencias graves que no fuera posible convalidarlos el acto adolecería de nulidad absoluta.<sup>17</sup> (Pág. 11)

A su vez, dentro de la misma resolución emitida por la Corte Nacional de Justicia, más adelante manifiesta que:

Al tratarse de la simple ilegalidad de los actos administrativos (es decir cuando no se ha incurrido en vicios graves que originan una nulidad absoluta), al ser declarada dicha ilegalidad, el mismo deja de surtir efectos desde su declaración. En consecuencia, se puede afirmar que un acto nulo siempre llevaría implícito la ilegalidad del mismo, pero no viceversa, por cuanto un acto ilegal no necesariamente será nulo, a menos que se verifique la ocurrencia de un vicio grave.<sup>18</sup> (Pág. 11)

También consideró que “(...) de manera jerárquica la Constitución de la República y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa restringirán a los casos de nulidad absoluta a la falta de motivación, la incompetencia del ente que lo emite, y la inobservancia de las formalidades (procedimiento) para la emisión del acto, siempre que su influencia sea determinante en la resolución”.

---

<sup>17</sup> Corte Nacional de Justicia, S. d. (11 de junio del 2012). *Resolución 0059-12*. Quito .

<sup>18</sup> Ídem.

Declarar la ilegalidad de un acto administrativo nunca será lo mismo que determinar su nulidad, pues para que el acto se considere nulo debe verificarse que los vicios por los cuales se genera dicha nulidad y expresarlos para que esta figura se desarrolle, es por ello que es de suma importancia que los jueces de cualquier nivel no caigan en este error, pues la vulneración de derechos para cualquiera de las partes sería evidente.

## **5.1. Nulidad del Acto Administrativo**

### **5.1.2. Concepto**

Para el autor Guillermo Cabanellas al definir la nulidad expresa lo siguiente:

La ilegalidad absoluta de un acto. La nulidad puede resultar de la falta de condiciones necesarias y relativas, sea a las cualidades personales de las partes, sea a la esencia del acto; lo cual comprende sobre todo la existencia de la voluntad y la observancia de las formas prescritas para el acto.<sup>19</sup> (Pág. 260)

En mención del autor, este se refiere directamente a las condiciones necesarias y relativas que pueden generar la nulidad de un acto administrativo, es por ello que la nulidad tiene como objetivo principal el ser un medio de control con el propósito de que el ordenamiento jurídico se mantenga bajo el control de legalidad en la aplicabilidad de las normas jurídicas.

Para (Gordillo, 2017), el concepto de nulidad no constituye sino una relación entre otros conceptos: “La relación en virtud de la cual el derecho asigna a un hecho una determinada consecuencia jurídica siendo que esta consecuencia no es la nulidad del acto sino la efectiva supresión del acto bajo determinadas condiciones”.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Cabanellas, G. (2008). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Heliasta .

<sup>20</sup> Gordillo, A. (2017). *Tratado de Derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Al referirse a la nulidad es imprescindible reconocer la existencia de la anulabilidad dentro de un acto administrativo, es por ello que el autor Parada (2012) determina que: “Unos vicios originan simplemente una nulidad relativa o anulabilidad que se cura con el simple transcurso del tiempo o la subsanación de los defectos, mientras que otros están aquejados de nulidad absoluta o de pleno derecho lo que conduce irreversiblemente a la anulación del acto”.<sup>21</sup> (Pág. 172).

La nulidad es causada por un vicio que afecta directamente a los efectos generados por el acto administrativo viciado, sin embargo, es importante saber reconocer y calificar los aspectos de gravedad del mismo, si el vicio afecta de forma grave al ordenamiento jurídico, este será catalogado como una nulidad de pleno derecho o absoluta, en cambio si el vicio es considerado leve causa la anulabilidad del acto administrativo.

### **5.1.3. La nulidad en el Código Orgánico Administrativo**

En la legislación ecuatoriana, el Código Orgánico Administrativo, (2017), establece normativa legal referente a la aplicabilidad de nulidad en el artículo 104, de la siguiente manera: “Es válido el acto administrativo mientras no se declare su nulidad. El acto administrativo puede ser anulado total o parcialmente”.<sup>22</sup> (Pág. 18)

La nulidad declarada en materia administrativa está vinculada a la verificación de existencia de los elementos que puedan determinar la misma, esclareciendo los casos aplicables para que el acto administrativo sea nulo, de ahí deviene que no todo acto que conlleve alguna irregularidad posee el carácter de nulo, porque no hay que confundir los

---

<sup>21</sup> Parada, R. (2012). *Derecho Administrativo I. Parte general*. . Madrid, España: Editorial Marcial Pons.

<sup>22</sup> *Código Orgánico Administrativo*. (2017). Registro Oficial Suplemento 31 de 07-jul.-2017.

requisitos de validez que convierten al acto ilegítimo con las causales de nulidad que son específicas y no siempre serán los mismos que los requisitos de validez jurídico.

Es así que el artículo 105 del mismo cuerpo legal determina las causales pertinentes, las cuales son las siguientes:

1. Sea contrario a la Constitución y a la ley.
2. Viole los fines para los que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia al órgano o entidad que lo expide.
3. Se dictó sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo.
4. Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado.
5. Determine actuaciones imposibles.
6. Resulte contrario al acto administrativo presunto cuando se haya producido el silencio administrativo positivo, de conformidad con este Código.
7. Se origine en hechos que constituyan infracción penal declarada en sentencia judicial ejecutoriada.
8. Se origine de modo principal en un acto de simple administración.

El acto administrativo nulo no es con validable. Cualquier otra infracción al ordenamiento jurídico en que se incurra en un acto administrativo es subsanable. El acto administrativo expreso o presunto por el que se declare o constituyan derechos en violación del ordenamiento jurídico o en contravención de los requisitos materiales para su adquisición, es nulo.<sup>23</sup> (Pág. 19)

Estas causales son aquellas que ayudan a la autoridad competente a detectar los motivos específicos para poder declarar la nulidad de un acto de forma expresa o mediante impugnación de los administrados, especialmente estas deben ser sustanciadas de acuerdo a la ley y aceptadas por el juzgador para que así el derecho que ha sido vulnerado quede reparado de forma inmediata.

---

<sup>23</sup> *Código Orgánico Administrativo*. (2017). Registro Oficial Suplemento 31 de 07-jul.-2017.

## ANÁLISIS DEL CASO

### Hechos Fácticos

El presente Juicio contencioso administrativo signado con el número 17741-2014-0406, llega a conocimiento del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1. De Quito el 24 de agosto del 2010, provincia de Pichincha, por interpuesta demanda de recurso subjetivo o de plena jurisdicción, presentada por la accionante Norma Ximena Baño Narváez, la cual, reclama sus derechos de indemnización por haber sido separada su cargo como profesora a través de un acto administrativo nulo.

La accionante solicita al tribunal que declare la ilegalidad y nulidad del acto administrativo, por considerar que existe vulneración al derecho al debido proceso y a las garantías constitucionales, así como el reintegro al cargo, y el pago de todas sus remuneraciones dejadas de percibir desde que fue ilegalmente destituida del cargo. Frente a estos hechos el Tribunal Contencioso, dictó sentencia aceptando parcialmente con lugar la demanda formulada por la DRA. NORMA XIMENA BAÑO NARVÁEZ, declarando la ilegalidad del acto administrativo impugnado y disponiendo en un término de cinco días, a partir de la ejecutoria de la sentencia el reintegro al cargo que venía desempeñando o a otro de similar categoría y remuneración.

Dentro del libelo inicial de la demanda la actora manifiesta que la Comisión de Reorganización de los Colegios Anexos de la Universidad Central del Ecuador, se arrogó funciones, competencias y jurisdicción cuando emitió la Resolución de Destitución el 21 de abril del 2010 a las 08h30, sanción que se materializó en la Acción de Personal No. 697 de 10 de junio del 2010, suscrita por el Rector y Director de Recursos Humanos de la Universidad Central.

Expresa que el 17 de Mayo del 2010 solicita que se declare la nulidad de todo lo actuado y que sin embargo la Comisión de Reorganización de los Colegios Anexos de la Universidad Central del Ecuador el 02 de Junio del 2010 negó su pedido y ratificó el acto administrativo de destitución, sin embargo ella manifiesta que por tener cargo de docente universitaria debía aplicarse el art. 169 del Estatuto Universitario de la Universidad Central el cual dice que son competentes para imponer sanciones: 2. A los profesores, en primera instancia, los Consejos Directivos; en segunda, la Comisión Académica Permanente; y, en última, el Honorable Consejo Universitario, por lo que tal comisión no era la competente para expedir la resolución.

Así mismo expresa que el sumario lo dirige la Dirección de Recursos Humanos y no la Dirección General Administrativa quien es la autoridad competente tal como lo establece el Art. 158 del Estatuto de la Universidad Central del Ecuador, también alude que el expediente debía concluir en veinte días laborables con el mandato imperativo de que este término es improrrogable por lo que operó la prescripción y caducidad que tenía la autoridad nominadora para resolver. La docente Ximena Baño Narváez solicita al Tribunal la restitución a su cargo, la cancelación de los valores dejados de percibir, los aportes al IESS, y la reincorporación al cargo de Profesora.

En la audiencia la actora aludió que el sumario administrativo no se tramitó conforme lo dispuesto en el artículo 78 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público y los artículos 75, 76 y 173 de la Constitución de la República, irrespetándose de esta forma el Art. 79 del Reglamento de la ley.

La sumariada relata que el expediente del sumario administrativo realizado por la parte demandada, en el cual consta la resolución se puede observar como miembro de

la Comisión a la servidora a la Dra. Amparo Mosquera, quien interviene en las diligencias realizadas en la investigación administrativa, y que en la resolución de destitución en el numeral 2 se sostiene que la Sra. Ximena Baño Narváez se encontraba en el lugar de los hechos sin especificar la relación circunstanciada de sus actuaciones, ni detallar el nexo causal entre su conducta y los hechos impugnados, como tampoco se señala el día, hora y circunstancias de que su actuación determinó la configuración de una infracción disciplinaria.

Por su parte, el accionado Dr. Edgar Samaniego Rojas, Rector de la Universidad Central del Ecuador, propone excepciones previas como la negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda, la improcedencia de la acción, la violación de trámite y falta de legítimo contradictor, pues considera que la accionante no demanda a la autoridad emanante del supuesto acto administrativo ilegítimo, la legalidad de los actos administrativos impugnados, la prescripción de la acción y la nulidad de todo lo actuado.

El juez de sustanciación calificó la demanda y la encontró clara y completa, pero como los demandados se basaron en la negativa de los fundamentos de hecho y de derecho se obliga a que el actor tenga que probar los hechos afirmados en la demanda. Dentro de la prácticas de las pruebas y la revisión del tribunal, este determinó que el Consejo Universitario de la Universidad Central del Ecuador el 11 de diciembre del 2009 aprobó la propuesta del Rector de conformar la Comisión y esto se ejecutó el 12 de Enero del 2010, el 13 de Enero del 2010 el secretario general de la Universidad se dirigió al Rector de la Universidad Central del Ecuador, para comunicarle que el Honorable Consejo Universitario en sesión del 12 de Enero del 2010 resolvió autorizar a su autoridad que se inicie los sumarios administrativos en contra de los presuntos implicados en los actos del 08 de Diciembre del 2009.

Así mismo se determinó dentro del proceso que el 20 de Enero del 2010 el Director de Recursos Humanos se dirigió al Rector de la Universidad Central del Ecuador para informarle que el Honorable Consejo Universitario en Sesión del 12 de enero resolvió autorizar a su autoridad que inicie los sumarios administrativos sobre los hechos ocurridos el 08 de Diciembre del 2009, y el 20 de Enero del 2010 el Director de Recursos Humanos le comunicó al Secretario General de la Universidad que el Honorable Consejo Universitario resolvió iniciar la investigación en Contra de Nora Baño Narváez.

El 21 de enero del 2010 a las 11h00 el Rector mediante auto avocó conocimiento del informe previo emitido por el Director de Recursos Humanos y autorizó el inicio de la investigación y así fue como el 25 de enero del 2010 la secretaría Ad-hoc hace constar la citación mediante boleta a Norma Baño, y la Comisión de Reorganización de los Colegios Anexos de la Universidad Central del Ecuador expidió la resolución de destitución el 21 de abril del 2010, 33 días después de iniciado el expediente.

Sobre las excepciones previas el tribunal considera que en la causa existe legítimo contradictor, legitimidad de personería pasiva y configuración del sujeto pasivo de la relación procesal, conforme lo establecido en el literal a) del Art. 24 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativo y por cuanto las autoridades demandadas han comparecido, han dado debida contestación a la demanda, explicando la posición institucional.

Frente a estos hechos el Tribunal Contencioso dicta sentencia el jueves 22 de mayo del 2014 a las 10h49, aceptando parcialmente la demanda formulada por la DRA. NORMA XIMENA BAÑO NARVÁEZ y declara la ilegalidad del acto administrativo impugnado y dispone que en el término de cinco días a partir de la ejecutoria de esta

sentencia, se reintegre a la actora a la Institución demandada, al cargo que venía desempeñando o a otro de similar categoría y remuneración, de conformidad con el art. 25 literal h) de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, vigente a la fecha.

La actora Norma Ximena Baño Narváez solicitó aclaración y ampliación de fallo expedido por el tribunal y el 03 de junio del 2014, a las 09h08, resolvió que la sentencia es clara y precisa y que en ella se han resuelto los puntos objeto de la controversia, inclusive en lo que se refiere a las costas procesales, y que por lo tanto no procede la solicitud presentada y se la niega. En virtud de que la sentencia fue aceptada parcialmente, declarando la ilegalidad, más no la nulidad del acto administrativo, ésta última que conlleva la cancelación de los valores que le corresponde recibir por haber sido ilegalmente destituida del cargo de Profesora que venía ejerciendo en la Universidad Central del Ecuador.

Es así que, el 10 de junio del 2014, la doctora Norma Ximena Baño Narváez, presentó Recurso de Casación por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación. El 11 de junio del 2014 el Tribunal Distrital N.º 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito calificó el recurso de casación interpuesto por la actora. A su vez, el 18 de junio del 2014, el doctor Fernando Efraín Sempértegui Ontaneda y la doctora Lida Flores Chacón, en sus calidades de Rector y Procuradora de la Universidad Central del Ecuador, respectivamente, presentaron Recurso de Casación por las causales primera, segunda y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación.

El recurso interpuesto por la parte demandada fue calificado por el Tribunal mediante un auto emitido el 20 de junio del 2014. Finalmente, el Tribunal de Conjuces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia con auto

del 14 de enero del 2015 los recursos de casación fueron admitidos a trámite. En lo que respecta al recurso planteado por la parte demandada solo se admitieron a trámite las causales primera y segunda del artículo 3 de la Ley de Casación.

Una vez que fueron admitidos los recursos presentados por las partes, al Tribunal de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia le correspondió analizar la validez procesal, es decir, se observó el cumplimiento de cada una de las solemnidades correspondientes en este tipo de impugnación y al no existir nulidad alguna se declaró la validez del proceso, por lo cual era pertinente continuar con el trámite sin impedimento alguno. El problema jurídico se centraba principalmente en decidir si la sentencia aceptada parcialmente a favor de la Doctora Norma Ximena Baño Narváez adolecía de los yerros acusados por los recurrentes y dictar la sentencia a favor de quien corresponda.

En el caso de la parte demandada, esta alegaba la falta de aplicación del literal h) del artículo 5 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, y la indebida aplicación de los artículos 78 y 79 del Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público.

Respecto a la sanción administrativa presentada hacia la actora, para sus destitución, la Corte toma en cuenta el considerando octavo presentando dentro de la sentencia por parte del Tribunal de Instancia, en el que se determina que el sumario administrativo nunca fue tramitado conforme a lo estipulado en el artículo 78 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público y los artículos

75, 76 y 173 de la Constitución de la República, irrespetándose de esta forma la Sección Quinta de la Capítulo Quinto y específicamente el artículo 79 del Reglamento de la LOSCCA.

Entonces, al no existir la correcta sustanciación de un sumario administrativo, se emitió una investigación administrativa, la cual fue concluida con un informe del Director de Recursos Humanos, este sirvió de base para la elaboración de la Resolución de destitución por parte de la Comisión de Reorganización de los Colegios Anexos de la Universidad Central del Ecuador, esta situación fue en contra de los lineamientos planteados por la ley, pues los organismos pertinentes para la sanción de la docente ignoraron de forma expresa lo manifestado en el último inciso del artículo 5 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público que manifestaba que los servidores de la instituciones del Estado están sujetos a derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones que establece la mencionada ley.

En concordancia con lo manifestado anteriormente el artículo 45 ibidem manifiesta que en el caso de que un servidor público incurriere en una causal de destitución o suspensión de remuneraciones y funciones, la autoridad que fuera competente para conocer de la situación debe notificar con una resolución al interesado, en aplicación de un régimen disciplinario le son aplicables las normas del sumario administrativo previstas en la LOSCCA y en su Reglamento de aplicación vigentes a la fecha de la sanción de destitución impuesta en contra de la actora. La corte también tomó en consideración que los artículos 158 y 169 del Estatuto Universitario, que son los destinados a establecer los órganos competentes para sustanciar y resolver los procedimientos administrativos seguidos en contra de los profesores de la Universidad

Central del Ecuador, por lo que la alegación del recurrente no tuvo fundamento alguno y la Corte desechó el recurso de casación en ese extremo.

Desde el otro extremo de la presentación del recurso, los argumentos presentados por la doctora Norma Baño se sustentaban en falta de competencia que ejercieron las autoridades sobre la destitución de su cargo, incurriendo en una violación tanto a la Carta Magna, como a las disposiciones del Estatuto Universitario, alegando que dicho acto administrativo por el cual se presentó la destitución de su cargo debía ser declarado nulo, por lo cual la sentencia emitida por el Tribunal Distrital era contradictoria en derecho, pues las autoridades competentes para determinar la sanción de la doctora, de acuerdo al artículo 169 del Estatuto Universitario eran: a los profesores, en primera instancia, los Consejos Directivos; en segunda, la Comisión Académica Permanente; y, en última, el Honorable Consejo Universitario.

En razón de estos hechos, la actora propone el recurso de casación por la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, es importante recordar que esta causal se sustancia en tres vicios: la falta de aplicación (se deja de aplicar normas que necesariamente debían ser consideradas para la decisión); aplicación indebida (se refiere a que la norma, en su alcance y significado, se la ha utilizado para un caso que no es el que ella contempla); o se suscita la errónea interpretación (la norma aplicada es la adecuada para el caso, sin embargo, se la ha entendido equivocadamente, dándole un alcance que no tiene.)

En lo que se refiere a la falta de aplicación por parte de la actora, se sustenta en base a los literales a) y b) del artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en razón de que en el procedimiento administrativo sancionador no

habían intervenido las autoridades competentes para sustanciarlo, ni para interponer las sanciones previstas en los artículos 158 y 169 del Estatuto Universitario.

A su vez, la Corte dentro de sus análisis verificó que en la sentencia dictada por el Tribunal de instancia se declaró la ilegalidad del acto administrativo impugnado, más no su nulidad, sin embargo, dentro del considerando Décimo de la sentencia recurrida, se manifiesta que al ser destituida por parte de la Comisión Especial Transitoria, creada por autorización del Consejo Universitario de la Universidad Central del Ecuador, misma cuya creación fue destinada para juzgar y sancionar un presunta infracción disciplinaria, independientemente de las Comisiones Permanentes y organismos administrativos del Consejo Universitario, ignorando las disposiciones planteadas en la Constitución de la República en su artículo 76, numeral 7, literal k) “Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto”; así mismo, en concordancia el Estatuto Universitario con el texto constitucional se prohíbe la asignación de competencias y atribuciones administrativas sancionadoras de manera discrecional a “Comisiones Especiales”, para investigar y sancionar a docentes universitarios.

La Corte hace un análisis basado en lo que expresó el Tribunal Aquo dentro de su sentencia, en la cual, manifiesta expresamente en el considerando Décimo Primero la incompetencia del órgano sustanciador, como la del órgano que sancionó a la actora al momento de tramitar el sumario administrativo. A criterio de la Sala, el Tribunal de instancia cumplió de forma defectuosa su tarea de juzgamiento, pues como se ha notado dentro sus considerandos, los jueces pudieron detectar los vicios de incompetencia y de violación al procedimiento, mismos que influyen en la decisión del asunto, por lo que

este Tribunal debió pronunciarse sobre la declaratoria de nulidad, como lo solicitaba la actora.

En consecuencia, la Corte acepta el Recurso de Casación propuesto por la actora Norma Ximena Baño Narváez y casa la sentencia expedida el 22 de mayo del 2014, a las 10h49 por el Tribunal Distrital N. °1 de lo Contencioso Administrativo de Quito. La Sala determinó que el acto administrativo de destitución expedido en contra de la actora, constituía en un acto manifiestamente nulo de pleno derecho, pues fue expedido por autoridad incompetente luego de un procedimiento administrativo totalmente distinto al establecido.

## **ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DISTRITAL N°1 DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE QUITO**

Para poder realizar el análisis de la sentencia que se recurre es necesario establecer cuáles son los puntos en que se basa esta impugnación lo cual es la falta de competencia de la autoridad administrativa, el procedimiento y la motivación, en esta primera decisión corresponde analizar respecto a la competencia como garantía del derecho al debido proceso, ya que el tribunal hace un análisis exhaustivo sobre la autoridad correspondiente que debió tramitar el sumario y también quién debió expedirlo, por lo tanto, se ha otorgado esta competencia de manera antijurídica.

### **Sumario Administrativo**

Conviene ahora determinar si la competencia como garantía constitucional ha sido inobservada, el tribunal en la causal octava expresa lo siguiente “Se conoce que el sumario administrativo no se tramitó conforme lo dispuesto en el artículo 78 del Reglamento de la LOSCA y los artículos 75, 76, y 173 de la Constitución de la República irrespetándose de esta forma el Art. 79 del Reglamento de la LOSCA, lo que si existió es una investigación administrativa que concluye con un informe del Director de Recursos Humanos”.

Cabe señalar que en este punto el tribunal considera que se ha irrespetado la sección V del reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa ya que la Dirección de Recursos Humanos solo tenía como función presentar a la autoridad nominadora el informe previo recibido que únicamente versará sobre la procedencia o no del sumario administrativo, tal como lo expresa el Art. 79 del reglamento, sin embargo la Dirección de Recursos Humanos es quien a través de una investigación administrativa concluyó con un informe, y lo correcto es que una vez que

la autoridad nominadora disponga el inicio del sumario administrativo, la autoridad competente según el Estatuto de la Universidad lo trámite.

Vale entonces analizar sobre el expediente del sumario administrativo, el tribunal expresa que en el expediente se encuentra la Resolución de destitución de la Comisión el cual es formado por cinco miembros y que uno de ellos también intervino en las diligencias realizadas en la investigación administrativa como testigo de cargo contra la investigada, con esas conclusiones se observa que la resolución no goza de parcialidad, y el tribunal también determinó que ellos no lograron comprobar legalmente conforme los medios probatorios que la ley procesal franquea una infracción disciplinaria, ya que no se detalló el nexo causal entre su conducta y los hechos impugnados.

Cabe recalcar que el tribunal a través del expediente presentado por la parte demandada concibe la falta de procedimiento que también es una garantía del debido proceso, por cuanto solo observan presentación de denuncias que no constituyen elementos que pueden servir de pruebas concluyentes, ya que hacerlo violaría la presunción de inocencia y se constituiría la arbitrariedad por cuanto no hay un procedimiento adecuado, es por esto que el tribunal es claro en señalar que es el sumario administrativo el que permite establecer la verdad de los hechos denunciados, el cual conlleva a la verdad material base sobre la cual la autoridad competente que ejerce la autoridad sancionadora debe emitir su decisión motivada.

De la misma manera el tribunal logra detectar en las pruebas de certificaciones laborales, membrecía de organismo docentes, no posesión de antecedentes policiales ni penales, honorabilidad y firmas de apoyo en favor de la accionante, estas pruebas fueron

base para detectar irregularidad en la toma de decisiones que afectaron la verdad procesal por parte de la Comisión que además era inconstitucional.

No obstante, a más de la falta de procedimiento que ha sido afectada por no seguir el reglamento correspondiente y ha sido realizado sin pruebas concluyentes, la Dirección de Recursos Humanos no era la competente para tramitarlo, la autoridad competente era según lo establecido en el Art. 158 del Estatuto Universitario, esto es, la Dirección General Administrativa, entonces dentro del sumario administrativo que era parte del seguimiento que tenían que seguir si querían destituir a Norma Baño se visualizó la falta de procedimiento y de competencia y que, por ende en esto también afecta a la motivación ya que el tribunal en su análisis señala que la motivación tiene que ser debida, una relación de los hechos con preceptos jurídicos que vayan acorde y que no solo se mencionen según lo crea el órgano que lo dicta.

### **Resolución de Destitución**

La señora Norma Ximena Baño Narvárez aludió que la resolución no había sido expedida por la autoridad competente ya que la Comisión de Reorganización de los Colegios Anexos de la Universidad Central del Ecuador había sido creada para juzgar actos específicos es decir era una comisión especial, de tal manera que si ya desde la investigación realizada no era el procedimiento adecuado ni la autoridad competente tampoco lo fue para expedir la Resolución ya que quien debió hacerlo era según lo que establece el Art. 169 del Estatuto Universitario.

El cual dice textualmente “Art. 169.- Autoridades competentes. Son competentes para imponer sanciones: 2. A los profesores, en primera instancia, los Consejos Directivos; en segunda, la Comisión Académica Permanente; y en última, el Honorable Consejo Universitario”.

La Comisión lo que hace es basarse del informe final de la investigación administrativa realizada por la Dirección de Recursos Humanos, y de esa manera expedir la Resolución, en primer lugar, no eran las autoridades competentes ni tampoco lo era el procedimiento. El tribunal expresa “La competencia contemplada en los arts. 158 y 169 del Estatuto de la Universidad Central del Ecuador, no faculta a la Dirección de Recursos Humanos y tampoco a la Comisión de Reorganización de los Colegios Anexos de la Universidad Central del Ecuador, investigar e imponer sanciones administrativas a docentes universitarios, desconociendo las competencias de las Comisiones Permanentes de acuerdo con el Art. 11 del Estatuto Universitario”.

La decisión del tribunal al aceptar parcialmente la demanda no se enfocó en la el efecto que produce la falta de garantía constitucional de competencia, sino más bien por qué es importante, también se enfoca en la falta del procedimiento correcto para el trámite del sumario administrativo y a pesar de que hace un análisis profundo con doctrina, normas y jurisprudencia, observando que tanto la competencia, la motivación y el procedimiento son garantías constitucionales no declara acto administrativo nulo.

### **Análisis de la competencia**

La competencia tiene una base no solo legal sino también de rango constitucional pues como podemos apreciar es un requisito de validez de los actos normativos de acuerdo al Código Orgánico Administrativo lo cual se deriva de las garantías básicas de los procesos tal como establece nuestra Carta Magna en su artículo 76 y en lo correspondiente a la competencia el numeral 3, literal K; pues de esta manera podemos darnos cuenta que es bastante clara al señalar que toda sanción en este caso de carácter administrativa debe ser emitido por una autoridad competente.

Como primer error que se encuentra por parte de la Universidad Central es que el Consejo Universitario de la Universidad Central del Ecuador aprobó la propuesta del

Rector, de conformar la Comisión de Reorganización de los Colegios Anexos de la Universidad Central del Ecuador, esto implica crear una Comisión Ad Hoc para juzgar y sancionar una presunta infracción disciplinaria, independientemente de las Comisiones Permanentes y organismos administrativos del Consejo Universitario.

Esto es un error porque nuestra Constitución de la República en su artículo 76, numeral 7, letra k) es taxativa al señalar que se debe ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.

Dentro de este precepto constitucional, se considera al requisito de la competencia como una garantía del debido proceso, siendo esta esencial dentro de la sustanciación de un acto administrativo, el ordenamiento jurídico lo ubica en un nivel superior, por lo tanto, si se verifica la incompetencia del mismo estamos ante un primer indicio de nulidad de carácter insubsanable, dicho esto, se estaría incurriendo en una desviación de poder por parte de las autoridades de la administración pública en cuestión, ya que, se comprueba la vulneración de derechos.

En el presente caso, de acuerdo con la recurrente ni la autoridad que emitió el acto ni la Comisión de Reestructuración de los Colegios Anexos eran competentes para emitir sanciones puesto que esto de acuerdo al artículo 169 del Estatuto universitario, esta facultad (de destituir a los profesores), es exclusiva de los Consejos Directivos, la Comisión Académica Permanente; o a el Honorable Consejo Universitario, es decir, se estaría incurriendo en el literal a del Art. 59 por consiguiente es concebible la nulidad del acto.

Pese a este mandato constitucional esta comisión quien decide tramitar y conocer los expedientes administrativos seguidos en contra de Norma Ximena Baño Narváez,

luego de la pertinente investigación, la Comisión resolvió destituir a las indicadas personas de sus cargos.

Es evidente que la universidad primero, no actuó en el marco constitucional, crearon una comisión para efectos que la Constitución ha prohibido de manera tajante y además de eso se destituyo a dos personas mediante el procedimiento que la comisión creada llevo a cabo, el problema aquí radica en la manera en que se dio la destitución pues bien si la universidad se creía asistida de argumentos para la destitución de las docentes debió seguir el trámite dispuesto en el estatuto vigente en aquel entonces el cual señalaba en el art. 158 que la apertura y sustanciación del expediente en acciones disciplinarias, para docentes corresponde a la Dirección General Administrativa y hacerlo a través de una comisión creada para tal efecto, que adolece de constitucionalidad, y aclarar le correspondería la sustanciación del expediente mas no declarar la destitución. Añadido a esto hay que mencionar que no se cumplió con solemnidades importantes como la citación, o el cumplimiento de los términos que establece el estatuto universitario.

La Constitución es bastante clara al señalar que toda sanción en este caso de carácter administrativa debe ser emitido por una autoridad competente, requisito que el acto administrativo de la Universidad Central inobservo de acuerdo a la sentencia recurrida, requisito que de igual manera se encuentra contemplado en el Código Orgánico Administrativo; es fundamental conocer que la administración pública fundamentará las razones de sentido y contenido, debidamente argumentado en razonamiento lógico para emitir un acto administrativo concreto con contenido determinado.

## **Motivación**

Es importante también acotar que, al no cumplirse con la competencia, también se está faltando a la motivación, ya que la Corte Constitucional en la Sentencia N.º 017-14-SEP-CC se pronunció diciendo lo siguiente:

Para que determinada resolución se halle correctamente motivada es necesario que la autoridad que tome la decisión exponga las razones que el derecho le ofrece para adoptarla. Dicha exposición debe hacérsela de manera razonable, lógica y comprensible, así como mostrar cómo los enunciados normativos se adecuan a los deseos de solucionar los conflictos presentados.

Una decisión razonable es aquella fundada en los principios constitucionales. La decisión lógica, por su lado implica coherencia entre las premisas y la conclusión, así como entre ésta y la decisión. Una decisión comprensible, por último, debe gozar de claridad en el lenguaje, con miras a su fiscalización por parte del gran auditorio social, más allá de las partes en conflicto.

En este caso se observa que la sentencia del tribunal distrital señala normas que no desprenden un efecto jurídico concordante con ellas, en este caso todo el análisis por el tribunal no es concordante con la decisión de declarar el acto ilegal, lo que afecta la correcta aplicación de las normas por parte de los operadores de justicia, y en el acto administrativo al constar la violación de la competencia y del procedimiento vulnera directamente la motivación ya que no se evidenciaron hechos que impliquen una infracción disciplinaria, ni mucho menos se enuncian normas que fueron irrespetadas por la actora.

Según Gordillo la motivación es:

La fundamentación fáctica y jurídica con la que la administración entiende sostener la legitimidad y oportunidad de la decisión tomada y es el punto de partida para el juzgamiento de esa legitimidad”; el administrado tiene derecho a que la administración le explique las razones por las cuales toma la decisión que afecta sus intereses o derechos, de ahí, la importancia que pueda oponerse a la decisión pública, de requerirse; la motivación es la exposición de razones que debe relatar el administrador público para tomar una decisión. (Gordillo, Tratado de Derecho Administrativo, 2011)

La falta de formalidades en el procedimiento de destitución, vulnera al debido proceso y su motivación, ya que los hechos imputados a la recurrente no fueron comprobados legalmente conforme los medios probatorios que la ley procesal franquea, ni la accionante ha sido objeto de investigación por parte de autoridad policial, fiscal o jurisdiccional, a esto se suma, que no se realizó el sumario administrativo y en su lugar se optó por una investigación administrativa que concluyó con un procedimiento irregular en su resolución.

Este requisito de la misma forma que el anterior tiene sustente en la Constitución pues el artículo 76.1 establece que:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados. (Constitucion de la Republica del Ecuador, 2008)

Dentro de esta disposición se deja constancia de la importancia que tienen las motivaciones en todo acto que realice la administración pública, que en caso de que esta faltase estos serán declarados nulos, sin perjuicio de las sanciones que tuviera quien lo emitió. El tribunal distrital dentro de su análisis afronta la decisión de la Universidad Central, más sin embargo al no garantizar las garantías tomando decisiones adecuadas violenta también la seguridad jurídica y este derecho posee una relevante protección a los derechos constitucionales tal como lo indica la sentencia N.º 003-18-SEP-CC:

La importancia del derecho a la seguridad jurídica es relevante, en tanto posee varias aristas sobre las cuales irradia su protección; así, una de ellas crea en la ciudadanía, certeza respecto de la normativa jurídica que deberá ser observada, en cada situación jurídica, no solo por los operadores de justicia, sino también por las autoridades públicas y privadas, quienes en el marco de sus competencias, están sujetas a lo dispuesto en los cuerpos normativos que conforman el ordenamiento jurídico,(...)

## **ANÁLISIS DE LA SENTENCIA DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA**

Partiendo del tema investigado, una vez que ha sido analizada la sentencia emitida por los jueces de primer nivel, se analizará respectivamente la sentencia dictada por los Jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, es por ello que, mediante sus consideraciones, se determinaron las diferencias entre la ilegalidad y nulidad del acto administrativo, y a su vez, estableció como la competencia constituye un elemento esencial para la validez de un acto.

La Sala estuvo conformada por los Jueces: Dr. Álvaro Ojeda Hidalgo, Abg. Cynthia Guerrero Mosquera y en calidad de Juez Ponente el Dr. Pablo Joaquín Tinajero Delgado, quienes el 31 de agosto del 2015, después de analizar los recursos de casación presentados por ambas partes, aceptan el recurso propuesto por la Doctora Norma Ximena Baño Narváez y casa la sentencia del 22 de mayo del 2014; por lo cual, mediante sus consideraciones expresa:

En consecuencia, en la especie, el acto administrativo de destitución expedido en contra de la actora, es un acto manifiestamente nulo de pleno derecho, pues fue expedido por autoridad incompetente, luego de un procedimiento administrativo totalmente distinto establecido en la ley. (Corte Nacional de Justicia, 2015) (Pág. 16)

Posterior a ello, dispone lo siguiente: “(...) se dispone el pago de remuneraciones y beneficios legales dejados de percibir, debiendo considerar para su liquidación los valores que como servidora pública haya percibido durante el tiempo que permaneció separada de su cargo”. Es evidente que la sentencia emitida por la Corte demostró que el tribunal de primera instancia no analizó debidamente los derechos aplicables para el presente caso, de tal modo que afectó de forma directa a la actora, ya que, reconocer

solo la ilegalidad del acto no surte los mismos efectos reparatorios que la nulidad conlleva, como en este caso debió aplicarse desde la primera instancia.

Mediante esta inconformidad presentada por la actora, se acude a la aplicación del Recurso Extraordinario de Casación, el cual, naturalmente se basa en verificar la correcta utilización de la norma, por parte de los juzgadores, con la finalidad de preservar la institucionalidad del Estado, obteniendo la protección del sistema legal y por ende los ciudadanos cuenten con seguridad jurídica, lo cual es una de las principales características del Estado de derecho.

### **Diferencias entre ilegalidad y nulidad del acto administrativo**

La aplicabilidad de la nulidad e ilegalidad ha sido un tema de suma confusión entre los administradores de justicia, es importante que los juzgadores reconozcan las diferencias entre estos dos preceptos, pues la ley es muy clara al respecto y manifiesta cuales son los efectos que se generarían en el caso de existir una de estas figuras.

La declaratoria de nulidad también origina ciertos efectos, el autor Víctor Baca (Oneta, 2011) considera que estos por lo general se desarrollan de la siguiente forma:

Como regla general, los efectos de la declaración de invalidez son erga omnes, en tanto la realidad jurídica, de la cual es excluido el acto anulado, ha de ser igual para todos; y ex tunc, pues si la invalidez es siempre originaria, el acto por el cual se declara debe pretender, en la medida de lo posible, volver a la situación existente al momento en que esta se produjo, aun cuando sea conveniente respetar ciertos efectos del acto, como consecuencia de circunstancias objetivas ajenas a dicha invalidez que exijan su conservación. (Pág. 139)

Los vicios que generaron la vulneración de derechos a la actora, se visualizan desde el momento en que se tramita el sumario administrativo, pues existió incompetencia desde el momento en que se sustanció, así como también del órgano determinó la sanción de destitución, todos estos vicios que son notorios y fueron analizados por el tribunal A quo dentro de sus considerandos, debieron ser suficientes para declarar la nulidad del acto administrativo impugnado, sin embargo, los juzgadores incurrieron en el error de vulnerar la norma constitucional.

Para el respectivo análisis, la Corte acude a la utilización de la normativa correspondiente al Estatuto Universitario, misma que determinaba en su artículo 169 numeral 2 la facultad de competencia que tenía el Consejo Directivo, en primera instancia, para imponer las sanciones correspondientes, estando en concordancia con la Disposición General Sexta en la que se expresa lo siguiente: “Sexta. - Funciones privativas de las autoridades. Las funciones que este Estatuto señala a las diversas autoridades de la Universidad Central del Ecuador se ejercen privativamente por ellas, y ninguna otra persona puede arrogarse dichas facultades”.

Sobre esta cuestión, es muy importante que se profundice de forma clara el problema, es imperante reconocer que la doctrina es muy específica al señalar situaciones como estas, las cuales muchas veces son de desconocimiento o confusión para los administradores de justicia y ocasionan que cumplan de forma defectuosa su tarea de juzgamiento.

Existe la nulidad de pleno derecho en los actos administrativos que son expedidos por autoridad incompetente o que generan una alteración en el debido proceso, en otras palabras, esta nulidad corresponde a los efectos que generan los vicios graves del acto administrativo.

El artículo 59, de la derogada Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa (2014) mencionaba la nulidad de las resoluciones que eran emitidas en instancia administrativa y de lo contencioso – administrativo, por lo cual determinaba cuales eran las causales en las que se podía incurrir:

Art. 59.- 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. (Pág. 24)

En este sentido, la norma es clara, dentro de los hechos considerados por la Corte, la misma establece que, dentro de la sentencia de primer nivel, los jueces denotaron el vicio por el cual se acarrea la nulidad, sin embargo, omitieron lo expuesto dentro del literal a) del artículo antes citado, por lo cual se deviene la falta de aplicación alegada por la actora dentro de la presentación de su recurso.

Bajo esta omisión el Tribunal A quo acepta parcialmente la demanda y determina la ilegalidad del acto administrativo, al establecer la ilegalidad este implica que existe una falta de sujeción del acto administrativo a la norma jurídica, esto es contrario a los efectos que se generan de la nulidad, cuando se producen las causales expresadas en el artículo mencionado anteriormente, es por ello que la nulidad y la ilegalidad de un acto administrativo son, por mucho, contradictorias.

Por lo tanto, en el proceso de un acto administrativo, si alguna de sus condiciones esenciales se encuentra en incumplimiento de la ley, el acto sería considerado ilegal, pero en el caso de que los requisitos incumplidos fueran tan graves, al punto de ser insubsanables, estaríamos en presencia de una nulidad absoluta, que debe ser denotada y declarada en sentencia por los juzgadores.

En consecuencia, es propio afirmar que un acto nulo puede llevar indirectamente la ilegalidad del mismo, pero esto no ocurre desde el otro sentido, ya que, un acto ilegal no necesariamente será nulo de hecho, siempre es imprescindible que se verifique minuciosamente la existencia de un vicio grave.

**Pronunciamiento de la Corte Nacional de Justicia acerca de las diferencias entre ilegalidad y nulidad:**

El acto ilegal evidentemente existió solo que no es eficaz, en tanto que el acto nulo se lo reputa inexistente por lo que los efectos de la ilegalidad y de la nulidad son totalmente diferentes: cuando el acto es nulo y al considerar que éste no existió, trae como consecuencia la necesidad (de otorgar al afectado todos los valores que, por remuneraciones, debía recibir durante el lapso en que permaneció extrañado de sus funciones como consecuencia de un acto inexistente, efecto que no se produce declarada la ilegalidad del acto administrativo. (Corte Nacional, RESOLUCIÓN No. 100-2016, JUICIO No. 513-2010)

Este pronunciamiento es imperante que sea reconocido por todos los operadores de justicia, la aplicabilidad de los conceptos puede ser similar o tener una relación normativa, sin embargo, en su aplicación de fondo es plenamente distinta y al no ser prevista con anterioridad genera una serie de descontento procesal, por el cual, las partes muchas veces se ven obligadas a recurrir a las instancias superiores con la finalidad de que sus derechos sean reivindicados.

Es por ello que es importante construir el conocimiento de los servidores públicos para que las autoridades actúen en ejercicio de funciones administrativas y los juzgadores cumplan con su deber, reconociendo los elementos de validez y legalidad de un acto administrativo, cumpliendo con los fines públicos y los principios jurídicos que los justifican. Este control de legalidad seguido por los administradores de justicia, tiene como consecuencia que los administrados puedan acceder a un sistema judicial de calidad, haciendo que se cumpla la norma constitucional, para que sus derechos sean protegidos mediante la legitimidad.

Finalmente, mediante todas estas consideraciones, la Corte definió de manera puntual la correcta aplicación y diferenciación de las figuras jurídicas de la nulidad e ilegalidad, corrigiendo el error que había cometido el Tribunal de primer nivel.

### **La competencia como elemento esencial del acto administrativo**

La competencia es reconocida como un requisito del acto administrativo, es la potestad que se le faculta a cada órgano, con la finalidad de que este cumpla con ciertos deberes u obligaciones, por ende, esta es considerada como indelegable e improrrogable. Entonces, para la sustanciación de un procedimiento administrativo es imperante que la autoridad competente sea quien intervenga de forma directa. En el caso que amerita análisis, no sucedió aquello, ya que, en el procedimiento administrativo sancionador interpuesto en contra de la Dra. Ximena Baño Narváez no intervinieron las autoridades competentes para sustanciarlo, yendo en contra de los artículos 158 y 169 del Estatuto Universitario.

Conociendo aquello y manifestándolo dentro de su sentencia, el Tribunal A quo, dentro del considerando Décimo, en el cual, la Corte determinó que era de pleno conocimiento del Tribunal, que la Comisión Especial Transitoria, quien juzgó y sancionó la supuesta infracción administrativa de la actora, no era competente para realizar dichas acciones, eso ocasionó que se generara el vicio de incompetencia del acto administrativo que estaba siendo impugnado.

Al omitir dicha incompetencia, los operadores de justicia actuaron en contra de la normativa del Estatuto Universitario y, por ende, de acuerdo con las disposiciones constitucionales del artículo 76, numeral 7, literal k), se vulneró también una norma suprema. La Sala corrige este craso error, ya que, mediante sus consideraciones es

interpretaciones, recurre nuevamente a la aplicación del artículo 158 del mencionado Estatuto, el cual es claro y preciso, y manifiesta que el organismo competente encargado de realizar todo el trámite de apertura y sanción era la Dirección General Administrativa.

Bajo estos preceptos, la Corte utilizó la doctrina de Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández (2001) y estos autores en relación a los actos dictados por órgano incompetente, manifestaron:

(...) la incompetencia es un vicio de orden público que no requiere denuncia de parte interesada para poder ser declarado: `la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos que la tenga atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en determinada ley... (Pág. 15)

Es por ello que, la competencia es de carácter imperativo e irrenunciable, obliga a la administración a valorar su propia competencia y que esta sea emitida a quien corresponde en realidad, beneficiando tanto al órgano administrativo, como al procesado.

Como anteriormente la Sala lo analizó de forma oportuna, la competencia constituye un requisito de validez del acto administrativo, por el cual se entiende que la aplicabilidad del mismo está en regla, no adolece de ningún vicio, la falta de competencia genera lo que ya conocemos como incompetencia, y por ende este acarrea nulidad.

Una vez que fueron considerados todos los puntos esenciales para emitir su sentencia, la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia determinó que existió incompetencia por parte de la Universidad Central del Ecuador, al no expedir el acto administrativo sancionador por autoridad competente, pero también reconoció la falta

de aplicación de los jueces en la emisión de su sentencia, pues, no solo debió declararse la ilegalidad de dicho acto, sino también la nulidad.

Finalmente, la Sala Especializada, determinó que el Tribunal A quo cumplió su función jurisdiccional de manera incorrecta, pues si bien es cierto, el Tribunal estableció la existencia de vicios de incompetencia, y de violación de garantías constitucionales en el debido proceso, que influyeron en la decisión del asunto, sin embargo, no declaró la nulidad del acto administrativo.

Por lo cual, la Corte dispuso casar la sentencia, solamente respecto del recurso presentado por la actora, declarando la ilegalidad y nulidad del acto administrativo en la Resolución de 21 de abril de 2010 dictada por la Comisión de Reorganización de los Colegios Anexos de la Universidad Central del Ecuador, así como de la acción personal N°697 de 10 de junio de 2010, por la cual se destituyó a la actora de las funciones de Profesora Supervisora de la facultad de Filosofía de la Universidad Central del Ecuador; disponiendo el reintegro de la Doctora Norma Ximena Baño Narváez al cargo del que fue destituida y el pago de las remuneraciones y beneficios legales dejados de percibir, debiendo considerar para su liquidación los valores que como servidora pública haya percibido durante el tiempo que permaneció separada de su cargo.

## CONCLUSIONES

Finalmente, luego del exhaustivo análisis de caso, se ha llegado a determinar las siguientes conclusiones:

La Universidad Central del Ecuador hizo uso abusivo de sus facultades desde el momento en el que crearon una comisión destinada a fines que no le corresponden o que no tenían competencias como el de tramitar sumarios y dictar sanciones como es el caso de la destitución de la señora Norma, en este caso llegó a ser inconstitucional como se puede verificar.

Por lo tanto, el tribunal debió considerar lo que estableció la parte actora ya que, dentro del Estatuto Universitario vigente a la fecha, ni la autoridad sustanciadora del procedimiento administrativo, ni la Comisión de Reestructuración de los Colegios Anexos eran competentes, la una para sustanciar el expediente; y, la otra para juzgarla. Por ello en el artículo 169 del Estatuto menciona:

Además, se observa que se ha vulnerado la garantía tipificada en la Constitución de la República del Ecuador, Art. 76 numeral 3, literal K, ya que la competencia es base para poder tramitar un sumario administrativo y expedir una resolución, y sin esta como consta en el Código Orgánico Administrativo el acto administrativo es nulo, por lo que al ser la competencia una garantía constitucional, existe una violación de una norma de derecho si no se declara la nulidad cuando existe un acto dictado por una autoridad incompetente.

El procedimiento que está en el artículo 76 numeral 3 de la Constitución, se observa que no fue el adecuado, y por ello la corte se pronuncia, porque el procedimiento a más de ser un requisito establecido para el acto, es una garantía constitucional, además la resolución no estaba motivada, razón suficiente para que el tribunal de lo Contencioso

Administrativo de Quito haya declarado no solo ilegal el acto administrativo sino la nulidad.

Así mismo, el Tribunal Contencioso Administrativo debió dictar la nulidad del Acto, si bien es cierto que a la Sra. Norma Ximena Baño Narváez ante el Tribunal Contencioso le declararon solo la ilegalidad del acto, no es lo mismo que la nulidad para poder resarcir el daño, porque la ilegalidad surte efecto en adelante desde ese momento en que el tribunal la declara, por lo que el tribunal afectó el derecho de la docente en no haber recibido las remuneraciones dejadas de recibir por 4 años. Es por esto que se confirma en las pronunciaciones de la Corte Nacional, esto es que un acto administrativo cuando es nulo también es ilegal pero jamás un acto que es ilegal puede ser nulo.

Entonces la Corte Nacional en el marco de la correcta aplicación de la justicia hizo énfasis en que efectivamente, no es posible que los jueces del tribunal no se hayan dado cuenta de que si la resolución de la institución no había sido sustanciada por el órgano competente, ese acto era nulo, así como la motivación era errónea porque los antecedentes de hecho tienen que ver con quien sustancia el sumario administrativo y en ello no estaba aplicado correctamente la motivación, el procedimiento y la competencia, es decir tres requisitos que si se necesitan para que un acto administrativo sea válido jurídicamente.

Finalmente, el control de legalidad no fue ejercido correctamente por el Tribunal ya que la nulidad hubiera causado efecto retroactivo desde el momento en que el tribunal dictó sentencia, y esto fue por la no aplicación de la ley que indica cuándo un acto es nulo y que no es lo mismo que la ilegalidad, en otras palabras, se pudo evitar que la docente tenga que litigar frente a la Corte Nacional de Justicia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Armijos, M. E., Villavicencio, D. T., Cuenca, R. P., & Vélez, J. C. (2019). El acto administrativo en el Código Administrativo Ecuatoriano. *Sur Academia. Revista científica de la Universidad Nacional de Loja*, 66-75.
- Cabanellas, G. (2008). *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Heliasta .
- Código Orgánico Administrativo*. (2017). Registro Oficial Suplemento 31 de 07-jul.-2017.
- Constitucion de la Republica del Ecuador. (2008). Quito: Asamblea Nacional.
- Corte Constitucional. (2016). *Resolución No. 100-2016*. Quito
- Corte Nacional de Justicia, S. d. (11 de junio del 2012). *Resolución 0059-12*. Quito .
- Couture, E. J. (1958). *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Buenos Aires: Roque Depalma Editor.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. (1948). París: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Dromi, R. (2008). *Acto Administrativo*. Madrid, España: Editorial Hispania Libros.
- Echandía, D. (1981). *Compendio de Derecho Procesal*. Bogotá: Ed. ABC.
- Gordillo, A. (2017). *Tratado de Derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ). (2018). *El Debido Proceso como un derecho humano*. Nicaragua: Editorial Hispamer.
- Justicia, C. N. (2015). *Juicio N° 406-2014*. Quito: Gaceta Judicial.
- Laso, S. (1965). *Tratado de derecho administrativo, T. I*. Buenos Aires: Tomo I.

*Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa.* (2014). Quito: Asamblea Nacional.

Parada, R. (2012). *Derecho Administrativo I. Parte general.* . Madrid, España: Editorial Marcial Pons.

Ramírez, M. A. (2004). El Debido Proceso. *Revista Hispanoamericana de Derecho*, IV(7), 89-105.

Ricoeur, P. (1997). *Lo Justo traducido por Carlos Gardini.* Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

