

**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 17741-2015- 0236: el principio de legalidad frente al derecho de igualdad formal, igualdad material y no discriminación de los servidores públicos del Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Leopoldo Izquieta Pérez”.

**Autores:**

Miguel Andrés Lucas Peralta

Jorge Fabricio Mendoza Mero

**Tutor Personalizado:**

Ab. María Yokir Reyna. Mg.

Cantón Portoviejo-Provincia Manabí-República del Ecuador

Periodo académico 2020-2021

**CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR**

Lucas Peralta Miguel Andrés y Jorge Fabricio Mendoza Mero, declaramos ser los autores 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 de pagos de valores Nº 17741-2015- 0236 que por acción de pago de valores sigue Vergara Zambrano Mario, procurador común, Procurador General del Estado, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Salud Pública.

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

Portoviejo, 02 de septiembre del 2020.

 

**Lucas Peralta Miguel Andrés Mendoza Mero Jorge Fabricio**

**TABLA DE CONTENIDOS**

**Introducción**

**Marco Teórico……………………………………………………………………...... 1**

**1. Principio de Legalidad………………………………………….……………… 1**

**1.1 Sub Principios del Principio de Legalidad: Principios de Taxatividad e Irretroactividad……………………………………………………………………… 2**

**1.2 Derecho a la Igualdad Formal, Material y No Discriminación……………… 3**

**1.3 Principio de Progresividad…………………………………………………….. 4**

**2 la Caducidad…………………………………………………………………….. 5**

**2.1 La Caducidad en el Derecho Administrativo………………………………… 7**

**3. actividad de la Administración Pública ……………………………………… 9**

**3.1 Acto Administrativo…………………………………………………………… 10**

**3.2 Hecho Administrativo………………………………………………………… 13**

**4. Términos para demandar……………………………………………………. 15**

**5. Análisis del Caso……………………………………………………………… 17**

**5.1 Hechos Facticos………………………………………………………………... 17**

**5.2 Juicio Tramitado en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo e Guayaquil…………………………………..……….……………………………… 18**

**5.3 Consideraciones respecto a la admisión del Recurso de Casación por arte De los Conjueces de la Corte Nacional………………………………………………... 19**

**5.4 Consideraciones tomadas por el Tribunal de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia…………………….…..……………………………….. 20**

**6. Análisis Jurídico de las sentencias…………………………………………... 24**

**6.1 Análisis Jurídico de La Sentencia del Tribunal Distrital del Cantón de Guayaquil…………………………………………………………………………… 24**

**6.2 Vulneración Del Principio De Legalidad ……………………………………. 26**

**6.3 Vulneración Del Derecho De Igualdad ……………………………………... 27**

**6.4 Análisis De La Sentencia Del Tribunal De La Sala Especializada De Corte Suprema De Justicia………………………………………………………………... 30**

**6.4 Análisis Del Voto Salvado……………………………………………………. 36**

**6.5 Solicitud de Ampliación de Sentencia……………………………………… 38**

**6.6 Solicitud de Aclaración de Sentencia………………………………………. 39**

**7. Conclusiones…………………………………………………………………… 41**

**8. Bibliografía……………………………………………………………………. 44**

**9. Anexos…………………………………………………………………………. 48**

**INTRODUCCIÒN**

Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia, en donde los principios tienen un papel superior y relevante dentro de los cuerpos legales que norman la conducta de la sociedad. Principios como el de legalidad y sus derivados, como taxatividad, irretroactividad de la ley, etc. son principios fundamentales que buscan que todo poder público se realice de conformidad con la ley y no a voluntad arbitraria de las personas o del Estado. Tienen como finalidad fortalecer la seguridad jurídica de un país y a su vez resguardar los derechos garantizados por la Constitución.

La actual investigación del caso *“*servidores públicos del Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Leopoldo Izquieta Pérez”. vs. el Ministerio de Salud y Ministerio de Finanzas*”* está orientada justamente a analizar de qué manera repercute la vulneración del principio de legalidad, frente a derechos fundamentales como el de igualdad

Por otra parte, se estudiará la aplicación correcta de los plazos de caducidad de las actividades administrativas, del mismo modo se hará una extensa comparación entre acto y hecho administrativo (sus características, conceptos, finalidades, etc) siendo relevante su estudio para determinar cómo y cuándo se afectó los derechos de los servidores públicos del Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Leopoldo Izquieta Pérez.

Este análisis gira en torno a aquellos casos donde la vulneración de derechos se da constantemente en el sector público, sobre todo perjudicando al sector más débil “los servidores” que año tras año ven como diferentes derechos, que se supone son irrenunciables, imprescindibles y esenciales, son omitidos y negados por el Estado, por mera voluntad o sin justificación alguna.

Se determinará si la Corte Nacional realiza el control de legalidad de las actuaciones de jueces inferiores, conforme a la norma jurídica aplicable. Es por ello por lo que es necesario analizar las sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales, al no existir uniformidad de criterios jurisprudenciales (de manera particular la sentencia expedida por el Tribunal Contencioso Administrativo) y explicar como la errónea aplicación de los plazos de caducidad de un hecho y acto administrativo, pueden vulnerar los derechos de igualdad y no discriminación.

Se tomará contenido teórico de diversos autores expertos en la materia administrativa, el presente tema será estudiado con bases jurisprudenciales y doctrinales, juntamente con los cuerpos legales del Ecuador. Es importante definir a detalle todos estos temas, pues servirá de apoyo para quienes tengan interés en entender la relevancia de los principios jurídicos en todos los ámbitos del derecho, donde el Derecho Administrativo no es la excepción.

**MARCO TEÓRICO**

1. **Principio de legalidad**

Se debe tener claro que la Constitución es reconocida por la gran mayoría de los ordenamientos jurídicos existentes como la norma suprema, esto se debe al principio de legalidad, por lo cual es muy común encontrar definiciones que lo describan como un principio fundamental para que un Estado alcance el objetivo de mantener un orden social. El jurista [Eduardo García](https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=59334) define al principio de legalidad como:

El principio de legalidad es un principio fundamental. Generalmente es reconocido en los ordenamientos supremos de los diferentes Estados; ello se debe a la relación de supra/subordinación entre los representantes del Estado y los gobernados en virtud de los cuales los primeros afectan la esfera jurídica de los segundos; esto es, el Estado al desplegar su actividad afecta los bienes y derechos del subordinado cuando se impone en el ejercicio del poder (1984) [[1]](#footnote-1).

En esta definición se explica que el principio de legalidad es fundamental es los ordenamientos jurídicos de diversos Estados, como es el caso de Ecuador, mismo que hace posible que entre el Estado y los gobernados existan jerarquía, relación de supra/ subordinación, es decir que las decisiones que tomen los miembros del Estado deberán realizarse basados en las normas establecidas, mas no de la voluntad de lo que las personas en el momento crean convenientes.

* 1. **Sub principios del principio de legalidad: principios de taxatividad e irretroactividad**

El principio de taxatividad está presente, al igual que el principio de legalidad, en todos los ordenamientos jurídicos. Estos dos principios, el de legalidad y de taxatividad, operan de la mano, esto se debe a que “*la taxatividad es tradicionalmente entendida como la obligación de formular normas precisas*” (Copi, I. (1995). Introducción a la lógica. En I. Copi, *Introducción a la lógica* (pág. 126)..) [[2]](#footnote-2), y el principio de legalidad se encarga de que todos los subordinados del Estado cumplan estas normas establecidas, creadas de forma clara y precisa, dirigidas a aplicarse en situaciones determinadas que se encuentren normados por la ley.

El principio de irretroactividad es un principio universal del derecho, sobre este se sientan las bases de la correcta función de las normas en el tiempo, pues estas rigen para el futuro. El principio de irretroactividad de la ley garantiza la certeza jurídica en torno a las leyes previamente existentes que deben aplicarse para juzgar un delito sin que leyes futuras puedan tener algún efecto sobre actos pasados de una persona.

El principio de irretroactividad garantiza que en los ordenamientos jurídicos de los Estados prevalezca la seguridad jurídica, permitiendo que se conozcan los efectos que tiene la ley y que su aplicación regirá para un futuro, mas no para las actuaciones pasadas de una persona. Por ejemplo, si una persona realizo un acto en el 2009 y en ese año no se lo consideraba delito, pero más adelante, en el año 2020, se especificó que ese acto iba en contra de las normas y se aplicaría una pena privativa de libertad a quien lo cometiese, esto no surtirá efecto a quienes realizaron dicho acto en años anteriores.

1.2 **El derecho de igualdad formal, material y no discriminación**

La igualdad formal y material son conceptos distintos, pero que se encuentran conectados entre sí para que dentro de un Estado no exista la discriminación. La Defensoría del Pueblo del Ecuador define a la igualdad formal *“La igualdad formal presupone que se logra la igualdad si las normas jurídicas, o de otra naturaleza, tratan a hombres y mujeres de una manera neutra” (*Defensoria del Pueblo. El derecho a la igualdad y no discriminación de las personasen movilidad humana. (pág. 48.*2019)*[[3]](#footnote-3), esta no debe de ser objeto de confusión con una obligación que recae sobre el Estado a no hacer distinciones genéricas, ya que para regular de manera correcta se deben de realizar categorizaciones y diferenciaciones. Partiendo de estas distinciones se deben de establecer consecuencias jurídicas.

Por su parte, la igualdad material se traduce en que se garantice que los derechos serán ejercidos por todas las personas en las mismas condiciones y que todas las personas tendrán acceso a las mismas oportunidades*,* la diferencia que existe con la igualdad formal es que el material es de acción.

La igualdad material se entra en función al momento en el que una persona quiere hacer uso de los derechos que le corresponden, y poder acceder a ellos sin distinción ni discriminación alguna. Tal y como se menciona en párrafos anteriores, la igualdad formal y material hacen posible la no discriminación dentro de un Estado.

**1.3 El principio de progresividad**

El principio de progresividad nace como una necesidad del derecho internacional para hacer posible que los derechos humanos no solo se centren en la erradicación de los abusos cometidos por parte de los Estados, sino que la protección que estos brindan al ser humano cada vez abarque más terreno en cuanto a su defensa. El principio de progresividad según la Corte Constitucional del Ecuador tiene dos definiciones:

La primera relacionada con el avance gradual de la satisfacción plena y universal de los derechos tutelados con la utilización de herramientas técnicas que generen las mejores condiciones para su ejercicio y goce, y la segunda que se cristaliza a través del principio de no regresividad -prohibición de regresividad-, que no permite la disminución de los derechos, es decir, impide que tenga lugar una reducción en lo que respecta a la protección ya obtenida o reconocida. (Corte Constitucional 2017)[[4]](#footnote-4).

Como se puede observar en esta cita, la Constitución del Ecuador busca que la progresividad de los derechos sea posible mediante los actos del poder público de carácter general, es decir gracias de las normas, también la jurisprudencia y las políticas públicas. Lo que deja claro que la progresividad de los derechos no es un trabajo únicamente de los legisladores, también es un trabajo de la Función Judicial. La progresividad en si recae sobre los derechos de los ecuatorianos, pero los ciudadanos de forma individual no tienen el poder para lograr nuevas acciones que a la colectividad le conciernen para lograr que los derechos avancen de la mano con la sociedad.

Por lo tanto “*El único con el poder suficiente para influir en el comportamiento de los ciudadanos es el Estado y, por lo tanto, es el único capaz de desarrollar instrumentos efectivos para lograr el progreso o ampliación del derecho*” (Mesa, N. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Bogota: Temis S.A. 2006*)*[[5]](#footnote-5), los ciudadanos pueden lograrlo de forma indirecta con la elección popular, mediante los mandatarios que designemos se escuchara la necesidad de una progresividad de derecho.

1. **La caducidad**

De manera general, de acuerdo [[6]](#footnote-6)al Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, la caducidad, significa: *“Extinción de una facultado de una acción por el mero transcurso de un plazo configurado por la ley como carga para el ejercicio de aquellas; de la instancia: terminación de un proceso por no realizarse ninguna actuación judicial”* (RAE, 2020)

Adentrándonos en un concepto netamente jurídico el autor Alessandri Somarriva en su libro Tratado de Derecho Civil manifiesta que [[7]](#footnote-7)*“la caducidad es la extinción ipso jure de la facultad de ejercer un derecho o celebrar un acto, por no haberse ejercido o realizado dentro de un plazo de carácter fatal que la ley establece.”* (Somarriva, A. (1998). Tratado de Derecho Civil..)

Se analiza que todas las citas concuerdan en el mismo punto, y a diferencia de la prescripción, la caducidad sí que es una extinción que evita el nacimiento de un derecho o bien, lo extingue, y es una extinción por el mero transcurso de tiempo, por lo tanto, opera de forma automática y sí es reconocida de oficio por parte del Tribunal. La caducidad en el ordenamiento jurídico entiende que el derecho se ha extinguido si o si, es decir el derecho no existe más, por lo tanto, es aplicable de oficio. Igualmente hay un tiempo fijado por ley para cada derecho.

En otras palabras, la caducidad, a diferencia de la prescripción extintiva, es la pérdida de un derecho por una carencia nula respecto el ejercicio de este, durante un periodo temporal taxativamente fijado. El fin último de la caducidad es la necesidad de impedir que se prolonguen situaciones de incertidumbre y genere inseguridad jurídica

* 1. **Caducidad en el derecho administrativo**

Referirse a la prescripción o caducidad en el ámbito administrativo, podemos tomar como punto de partida lo que expresa la Ex Corte Suprema de Justicia, donde dicta una sentencia, [[8]](#footnote-8)publicada en la Gaceta Judicial Serie XVII, No. 7, pág. 2193, del 20 de noviembre de 2001, que, en resumen, dice:

(…) en diversos fallos de esta sala ha recalcado el hecho de que no pueden confundirse las dos instituciones; prescripción y caducidad y que no deben utilizarse indistintamente. La diferencia existente entre prescripción y caducidad es la siguiente: cuando se alega la extinción del derecho sustancial, se trata de excepción de prescripción; cuando solo se alega la extinción del derecho de iniciar un proceso, se trata de caducidad. En el derecho administrativo, jamás se puede hablar de prescripción, sino de caducidad, con el fin de que los actos de la administración queden expuesto a la eventualidad de su revocación o anulación por tiempo indefinido, a fin de evitar una incertidumbre continua en la vida administrativa, es que se fijan términos perentorios más allá de los cuales el interés del particular no puede hacerse valer. Concordante con lo anterior, hay caducidad cuando no se ha ejercitado un derecho dentro del término que ha sido fijado por la ley para su ejercicio. el fin de la caducidad es preestablecer el tiempo en el cual el derecho debe ser últimamente ejercitado. La caducidad opera de manera automática, es decir ipso iure, sin que fuese necesario, como en tratándose de la prescripción, que se alegue por la persona a quien favorece, para que sea declarada; caducidad por ser de orden público, no admite suspensión por causa alguna, opera por el solo transcurso del tiempo (Sentencia Ex Corte Nacional de Justicia , 2001)

Esta sentencia establece claramente que, en el ámbito administrativo, al toparnos con unos plazos en los códigos que rigen esta materia, el no cumplir con dichos plazos, acarrea efectos de caducidad, es decir que no se puede ejercitar el derecho de acción, debido a la ley ya estableció un periodo de tiempo fijo con anterioridad, esto sobrepasa el interés privado, dado que él es de orden público, por lo que no puede existir incertidumbre ni falta de seguridad jurídica.

En Resumen, el Derecho Administrativo al ser materia de orden público, no se permite instalar la institución jurídica de la prescripción, por lo tanto, sus plazos están netamente relacionado con los efectos de la caducidad. Se establece un periodo de tiempo, si se deja pasar este plazo, se extingue el derecho a iniciar un proceso, y este se puede dictar de oficio

Se entiende que la principal característica de la caducidad, tanto a nivel general del derecho, como en el ámbito administrativo, es que el derecho que emana la acción (o en otras palabras el derecho contenido en la pretensión) esta extinta, por el simple hecho de no cumplir con el periodo de tiempo establecido previamente en la ley

**3. Actividades de la administración publica**

Los medios por los cuales la administración pública actúa son: hechos administrativos, acto administrativo, disposición administrativa, acto de administración y contrato administrativo. Se analizará las diferencias del hecho administrativo con el acto administrativo. El hecho administrativo es una exteriorización material, también se le denomina actuación material, el acto administrativo es una exteriorización intelectual. ¿Y eso que significa? un ejemplo: una entidad de la administración pública ordena la destrucción de una cosa para luego construir otra

Cuando ordena la destrucción, está haciendo una declaración, todavía no ha destruido nada, todavía no ha cambiado la realidad física, (es una exteriorización intelectual), pero cuando destruye la cosa en si está realizando una actuación física a través de una exteriorización material, ha cambiado la realidad de hecho. Un hecho administrativo puede sustentarse en un acto administrativo. Por ejemplo, la cobranza coactiva, sustentada en un acto administrativo que lo ordena. Pero existen también vías de hecho administrativas que tienen un carácter negativo porque no se sustenta ningún acto administrativo ni ningún enunciado normativa en ninguna ley, por tanto, son ilegales o vulneran derechos, porque toda actuación administrativa debe circunscribirse en el marco de la legalidad.

**3.1 Acto administrativo**

Cuando la administración pública en ejercicio de sus funciones se manifiesta mediante resoluciones, sean estas de carácter general o particular, sobre algún derecho o interés, surge un acto administrativo, Los autores [[9]](#footnote-9)García de Enterría y Tomas Ramón Fernández definen al acto administrativo como: *“la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”.* (Enterría, G. d., & Ramón, F. (2004). Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Civitas). El Código Orgánico Administrativo define al acto administrativo en su Artículo 98 define al acto administrativo en los siguientes términos:

El acto administrativo es la declaración unilateral de la voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales reales, 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 (Codigo Organico Administrativo, 2017)

Los autores como también nuestra legislación nos dan a entender que Los actos administrativos son aquello que originan efectos jurídicos individuales o generales. También se describe que la administración tiene la capacidad de hacerla consumar mediante una notificación, misma que puede ser otorgada a un administrado o a un conjunto de sujetos. Si el acto administrativo es ejecutable y cumple con los presupuestos establecidos en la ley tales como competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación, este crea efectos jurídicos afectando de modo imperioso los derechos de los administrados o de ser el caso un administrado en particular, cabe destacar que este efecto puede ser tanto positivo como negativo.

Otro punto destacado es que el acto administrativo es unilateral, ósea que la voluntad parte de un solo sujeto de derecho. En otras palabras, es unilateral por cuanto solo el sujeto activo de la administración pública (es decir el Estado) tiene la capacidad decisoria. Bajo esta idea y apoyado en los conceptos del Derecho Administrativo como tal, La administración pública siempre tiene ventaja frente a los administrados y un gran ejemplo de ello es la facultad de unilateralidad decisoria.

El Código Orgánico Administrativo en su [[10]](#footnote-10)Artículo 101, expresa sobre los requisitos para que un acto administrativo sea eficaz. *“Art. 101.- Eficacia del acto administrativo. El acto administrativo será eficaz una vez notificado al administrado. La ejecución del acto administrativo sin cumplir con la notificación constituirá, para efectos de la responsabilidad de los servidores públicos, un hecho administrativo viciado”* (Código Orgánico Administrativo, pg. 47 2017)

Catedráticos de la Universidad Nacional de Loja, en un artículo de la revista [[11]](#footnote-11)“Sur Academia” expresan lo siguiente en cuanto a la expedición de los actos administrativos:

Los actos administrativos se expedirán por cualquier medio documental, físico o digital. Significa que las actividades a cargo de los órganos públicos pueden ejecutarse mediante el uso de nuevas tecnologías y medios electrónicos, precautelando la inalterabilidad e integridad de las actuaciones administrativas como garantía de los derechos de las personas. Para garantizar la eficiencia administrativa, El Código Orgánico Administrativo prevé que la actividad de las administraciones públicas pueda desarrollarse a través de redes de telecomunicación y servicios electrónicos (Sanchez & Moncayo, 2019)

Tanto la doctrina como el código expresan claramente como se expide los actos administrativos y como los mismo surten efecto o se tornan eficaces. De manera muy acertada se recalca que, ante el avance tecnológico, los actos administrativos se pueden notificar mediante documentos físicos o digitales. Es importante resaltar esto debido a que la eficacia del acto administrativo depende exclusivamente de la recepción de este, al administrado o los administrados. Ante este criterio se concluye diciendo que para que el acto administrativo sea eficaz debe estar correctamente notificado, caso contrario para efectos de responsabilidad administrativa será considerado como un hecho administrativo viciado.

**3.2 Hecho administrativo**

El concepto de este título, de manera general la real academia española[[12]](#footnote-12)(RAE) define al hecho como *“Acción que se ha llevado a cabo”* (RAE, 2020) es decir una acción anteriormente planificada y exteriorizada, que se ha ejecutado, constituyéndose como un hecho cumplido. Se resalta esta concepción generalizada para entender de una manera clara lo que es un hecho administrativo, el cual podemos describirlo como aquella diligencia material, ejercida a través de actuaciones físicas, consumadas en su gran mayoría por disposición de un acto administrativo previo.

Reforzando este concepto El Código Orgánico Administrativo en su artículo 127 expresa lo siguiente sobre el hecho administrativo:[[13]](#footnote-13)*“Art. 127.- Hecho administrativo. Es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, sea que exista o no un acto administrativo previo”* (Código Orgánico Administrativo, pg.70 2017).

Un punto muy impórtate es que, aunque en la gran mayoría, el hecho admirativo va de la mano con un acto administrativo, en otras ocasiones se puede dar sin un acto administrativo previo, esto genera situaciones que acarrean responsabilidades a la administración, debido a que los administrados nunca fueron notificados.

Criterio similar comparte el autor Colombiano Libardo Rodríguez, el señala al respecto del hecho administrativo: “Son aquellos fenómenos, acontecimientos o situaciones que se producen independientemente de la voluntad de la Administración, pero que producen efectos jurídicos respecto a ella.” (Rodriguez, L. (2006). Derecho Administrativo Pg 45.)[[14]](#footnote-14). Se recalca la idea que son independientes de la voluntad de la administración expresado en un acto administrativo, pero, aunque no se expresó dicha voluntad, este hecho administrativo produce efectos positivos o negativos, por lo que el administrado puede reclamar, y poniendo como responsable al Estado.

Se puede ubicar diversos ejemplos de hechos administrativos, como por ejemplo La demolición de un edificio ordenada por el municipio, voluntad que se encuentra expresada en un acto administrativo, porque se necesita el terreno para construir una institución estatal, esto constituye un hecho administrativo que va de la mano con un acto administrativo

Otro ejemplo sería una grúa del municipio que procede a llevarse un automóvil mal estacionado realizando así un acto material, por tanto, es un hecho administrativo. Sin embargo, si la grúa se lleva un auto que, si está bien estacionado, igual es un hecho administrativo, porque, aunque el Estado no tiene la voluntad de sancionar a quienes cumplen las reglas de estacionamiento, esta negligencia al ser reclamada por parte del administrado produce efectos jurídicos y acarrea responsabilidad a la administración pública.

Como tercer ejemplo, en el contexto de esta pandemia, supongamos que a través de un acto administrativo se dispone el recorte salarial a los servidores públicos por motivos de la crisis económica, al ejecutarse esta voluntad, se configura un hecho administrativo (si es constitucional o no, es otra discusión). Por último, en el mismo ejemplo de la crisis producida por la pandemia, la administración pública realiza un acto administrativo donde se dispone un recorte salarial, pero este no fue notificado a los perjudicados, esta fala de notificación convierte a este acto administrativo en un hecho administrativo viciado

**4. Términos para demandar**

Se analizará los términos para interponer una demanda, el no hacerlo a tiempo, supondría caducidad para iniciar un proceso que busca exigir un derecho. Art. 65 de la ley de la jurisdicción de lo contencioso administrativo expresa lo siguiente:

El término para deducir la demanda en la vía contencioso-administrativa será de noventa días en los asuntos que constituyen materia del recurso contencioso de plena jurisdicción, contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución administrativa que se impugna.

En los casos que sean materia del recurso contencioso de anulación u objetivo se podrá proponer la demanda hasta en el plazo de tres años, a fin de garantizar la seguridad jurídica. En los casos que sean de materia contractual y otras de competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, se podrá proponer la demanda hasta en el plazo de cinco años. (ADMINISTRATIVO, 2017)[[15]](#footnote-15)

Es suficiente recurrir a la ley administrativa ecuatoriana para entender los términos para recurrir a los Tribunales Contenciosos Administrativos. El primer párrafo del artículo en cuestión describe que, ante los actos administrativos debidamente notificados, el administrado o administrados que se vieran perjudicados, pueden recurrir a instancias judiciales por un lapso de 90 días, contados desde el día siguiente de la notificación del acto administrativo.

Tiene sentido que el lapso se relativamente corto, pues el administrado a recibido formalmente una notificación, donde conoce su situación actual en ese preciso momento, no tendría sentido esperar más tiempo, si él se considera perjudicado, 90 días son suficientes para interponer una demanda. La cosa cambia ante hechos administrativos que se ejecutaron sin una notificación o que simplemente se realizaron sin un acto administrativo que exprese la voluntad de la administración pública, esto al ser considerado una negligencia u omisión del sujeto activo, el legislador considera que el administrado debe tener mucho más tiempo para poder reclamar sus derechos, específicamente 5 años tienen para para interponer una demanda

## 5. ANÁLISIS DEL CASO

**5.1 Hechos fácticos**

El caso contencioso administrativo signado con el número 17741-2015- 0236, llega a conocimiento del Tribunal distrital de lo contencioso administrativo No 2 de Guayaquil, mediante demanda iniciada el 30 de Diciembre del año 2010, presentada por el accionante Vergara Zambrano Mario en calidad de procurador común de los servidores públicos del Instituto Nacional “Leopoldo Izquieta Pérez”, el cual, reclama el pago de valores de la diferencias omitidas correspondientes al fondo de reserva del año 2004 al 2009. Los demandados son: el Ministerio de Finanzas, Ministerio de Salud pública y el procurador general del Estado

El actor expresa que el Ministerio de Salud pública y el Ministerio de Finanzas venían cancelando normalmente el pago completo por concepto de fondos de reserva, y posterior a ello (es decir desde el 2004) fueron cancelados de manera incompleta. El accionante en su pretensión manifiesta que se ha configurado una omisión del Ministerio de Salud pública y el Ministerio de Finanzas, al no cancelar los fondos de reserva tal como lo dictamina la ley, recordando que los derechos de los trabajadores son irrenunciables.

La parte actora basa su demanda en el pronunciamiento del procurador general del Estado, (efectuado 7 meses antes de la presentación de la demanda, específicamente el 19 de mayo del 2010) en donde se estableció que corresponde el pago retroactivo de fondos de reserva a los servidores públicos del Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical Leopoldo Izquieta Pérez

**5.2** **Juicio tramitado en el tribunal distrital de lo contencioso administrativo de guayaquil.**

Una vez que las entidades demandadas fueron citadas a través de sus representantes legales, comparecieron al proceso y propusieron las excepciones correspondientes, negativa pura y simple, prescripción y caducidad y falta de legitimo contradictor. Frente a ello, el Tribunal, tomó en consideración la segunda (caducidad para exigir un derecho o iniciar un proceso). Esta se puede configurar ipso jure, es decir que es declarable de oficio.

El Tribunal considero que existe un acto administrativo en cuanto a la omisión de pagos de fondos de reserva del año 2004 al 2009, pero que este acto administrativo fue exigible desde el 2004, por lo tanto, han transcurrido 6 años (recordando que la demanda se interpuso en 2010). El Tribunal cita el artículo 97 de la ley orgánica de servicio civil y carrera administrativa que manifiesta que los servidores públicos tienen todo el derecho a demandar el reconocimiento y reparación de sus derechos, ante el Tribunal en donde se originó el acto administrativo. Por lo que se deja claro que bajo este precepto existe una causa para demandar, el problema recae en el tiempo que se interpuesto la demanda.

El artículo 65 de la ley de la jurisdicción contencioso administrativo determina que el termino para deducir una demanda es de 90 días en los asuntos que constituyen materia del recurso contencioso de plena jurisdicción, contados a partir del día siguiente de la notificación del acto administrativo. El Tribunal considera que el actor se excedió en el término del citado artículo para interponer la demanda, la caducidad existe para prevenir la incertidumbre y la indeterminación, y este acto al ser exigible desde el 2004, y al pasar 6 años para demandar, se rechaza la demanda.

**5.3 Consideraciones respecto a la admisión del recurso de casación por parte de los conjueces de la corte nacional**

En este punto se describirá la función de los conjueces en esta causa, donde determinaremos el cumplimiento de sus funciones respecto a los criterios de admisibilidad y de temporalidad, y de ser el caso hacer una crítica en torno a inmiscuirse en cuestiones de fondo que no le corresponden. La admisión del recurso empieza citando los artículos que corresponden a la función de los conjueces, mismos que acreditan su capacidad para calificar la admisibilidad del recurso.

El recurso muestra el cumplimiento de las cuestiones formales , tales como la indicación de la sentencia , individualiza el proceso y las partes intervinientes e indica las normas que el recurrente cree infringidas, (cabe destacar que en este proceso en específico, aun se manejaba con la ley de casación , por lo que la causal por la que se interpone es por la primera del art 3 del cuerpo normativo señalado , recordando que en la actualidad está en el art 268, numeral 5 del COGEP, descrito taxativamente igual) además señala que se han omitido fallos jurisprudenciales.

El recurso se admite puesto que está dentro del término legal, pero sobre todo por la excelente forma de fundamentar, pues no solo se cita los artículos y fallos omitidos, sino que se ha fundamentado de manera clara y precisa, sin incurrir en imputaciones vagas y sobre todo describiendo ese vínculo o nexo entre el contenido de la norma, y el cómo, cuándo y en qué sentido se incurrió en la infracción. Para terminar con el análisis de esta etapa, observa como los conjueces no se han involucrado en asuntos de fondo del recurso, una cuestión que a lo largo del tiempo ha sido criticada, y ha implicado disposiciones recientes que limitan de manera específica sus funciones

**5.4** **Consideraciones tomadas por el tribunal de la sala especializada de la corte nacional de justicia**

El Tribunal De La Sala Especializada De La Corte Nacional De Justicia, antes de dictar una resolución tuvo diversas consideraciones a la hora de llevar a cabo esta audiencia, cuestiones acertadas que sirven para evitar problemas jurídicos posteriores. La primera de ellas fue determinar la validez procesal. Se sabe que el recurso de casación es un recurso extraordinario, que no debe ser tomada en cuenta como una tercera instancia, sino como un recurso formal. Para llegar a él debe cumplir con requisitos especificados taxativamente en la ley, y que solo de se da para ciertos casos, también especificados en la normativa que regula el recurso extraordinario de la casación.

En este caso se observa bajo qué criterios los jueces del Tribunal De La Sala Especializada determinaron que se cumplió con cada una de las solemnidades inherentes a esta clase de impugnación, en otras palabras, no existió ningún motivo o causa que pueda acarrear nulidad, así que se concluyó con la declaración de un proceso valido.

Como segunda consideración tomada por el Tribunal de la sala especializada de la Corte Nacional, se encuentra la delimitación del problema jurídico a resolver. Es importante este paso, porque centra las argumentaciones en una solo cuestión, sin desviaciones ambiguas o poco importantes. El Tribunal de Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia centro el problema jurídico de la siguiente manera:

Decidir si la sentencia dictada por el Tribunal distrital de lo contencioso administrativo No 2 con sede en la ciudad de guayaquil, adolece de aplicación indebida del inciso primero del artículo 65 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, donde se debió considerar el segundo inciso del mismo artículo mencionado y además falta de aplicación de precedentes jurisprudenciales. (Corte nacional)

En esta investigación concuerda con la delimitación del problema jurídico que hizo el Tribunal, ya que esa es la idea central del caso, entender si se aplicó o no la norma que correspondía y si se omitió la aplicación de preceptos jurisprudenciales. Ubicar otro problema jurídico seria exceder las pretensiones del recurrente, además de que como ya lo mencionamos en primer lugar, este recurso al ser extraordinario es extremadamente formal, por lo tanto, debe ser lo más especifico posible y siempre en concordancia con lo que determina la ley. Como tercer punto los jueces del Tribunal de Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia proceden a analizar el argumento del recurrente.

la omisión por parte del Ministerio de Finanzas al no haber dispuesto el pago de nuestras diferencias de fondos de reserva se refiere a un hecho administrativo, cuyo plazo de caducidad se encuentra regulado en el artículo 65 ultimo inciso de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, pues no existe acto administrativo expreso que pueda ser considerado notificado, por lo tanto, nos encontramos dentro de los 5 años, que es el plazo para ejercer el derecho de acción(la Corte Nacional Pg. 5)[[16]](#footnote-16)

Aquí es donde realmente recae el problema jurídico. Desde este punto, se puede observar de manera superficial los diferentes criterios que puede generar el no saber distinguir un hecho con un acto administrativo. Mas adelante cuando corresponda analizar la sentencia de los jueces de la sala especializada de la Corte Nacional se podrá concluir como esta confusión perjudico principios como el de legalidad y vulnero derechos como el de igualdad.

Por otra parte, la alegación de la parte demandada (que fue tomada a la hora de dar la resolución en el Tribunal de instancia), también es analizada por los jueces de la Corte Nacional, esta básicamente dice que existió caducidad, ya que todo el problema jurídico se centra en un acto administrativo que omite el pago de fondos de reserva de manera completa del periodo enero 2004 al 2009. Ellos expresan que la fecha de exigibilidad es desde enero del 2004, y como la demanda se presentó en el 2010, al haber transcurrido más de 6 años, este derecho a demandar ya ha caducado, recordando que la caducidad lo que busca es prevenir la incertidumbre e indeterminación por la falta de reclamo.

Otra consideración importante tomada por los jueces del Tribunal de la sala especializada de la Corte Nacional (al menos de la mayoría) es un pronunciamiento obligatorio que tuvo el procurador general del Estado el 19 de mayo del 2010 (alegado por la parte actora) donde se estableció que el pago retroactivo de los fondos de reserva a los servidores públicos del Instituto Leopoldo Izquieta Pérez corresponde de manera prioritaria.

Esta fecha es importante porque la demanda se presentó por primera vez el 30 de diciembre del mismo año, es decir que ha pasado solo 7 meses desde que se produjo este pronunciamiento, y como la omisión del pago de fondos de reserva es un hecho administrativo, está dentro del término especificado en el último inciso del artículo 65 de la ley de la jurisdicción contencioso administrativo (el termino para demandar es de 5 años).

Resulta sencillo entender porque es importante esta disposición, esto es lo que determina que el derecho a demandar no ha caducado. Solo pasaron 7 meses entre la publicación del mencionado oficio y la interposición de la demanda y la ley respalda este tipo de acciones hasta por 5 años. A continuación, determinaremos con más detalle el enfoque realizado con los jueces de la sala especializada de la Corte Nacional

**6 ANALISIS JURIDICO DE LAS SENTENCIAS**

**6.1 Análisis jurídico de la sentencia del tribunal distrital del cantón de guayaquil**

A título ilustrativo, se efectuará un análisis jurídico en torno a la sentencia dada por los jueces distritales de lo contencioso administrativo del cantón de guayaquil, se explicará de qué forma se vulnero el principio de legalidad y esto como afecto derechos de los servidores públicos del Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Leopoldo Izquieta Pérez

Como primer punto se tomará como objeto de análisis a la parte actora, misma que reclama el pago de fondos de reserva, un derecho irrenunciable, que debe ser cancelado de manera igualitaria para todos los servidores públicos del Estado, sin excepción al ministerio que pertenezcan. Por un motivo sin justificación desde el 2004 al 2009, no se pagó de manera completa los fondos de reserva a los servidores públicos del Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical “Leopoldo Izquieta Pérez lo que provocó la presentación de una demanda en contra del Ministerio de Salud y el Ministerio de Finanzas en diciembre del año 2010

La demanda de la parte actora se vio finalizada por una excepción previa como es la caducidad, que como bien sabemos a diferencia de la prescripción esta puede ser operada de oficio, pues su definición resalta que, para evitar la incertidumbre, las acciones deben presentarse en el tiempo establecido, caso contrario ese derecho a interponer la demanda expira de manera automática.

El problema no está en rechazar una demanda, ya esta es una atribución que tienen los jueces en determinados casos, el problema recae en como la seguridad jurídica y el control de legalidad se ve perjudicado por incompetencia de los administradores de justicia, mismos que no pueden diferenciar un acto con un hecho administrativo, algo que debería ser una obviedad para aquellos que tienen la potestad de ejercer justicia en el área administrativa, sobre todo si se toma en cuenta que no entender esa diferencia puede incurrir en situaciones como rechazo a una demanda, por creer que el termino para ejecutar ese derecho esta caducado.

Los jueces de instancia no tomaron en cuenta la doctrina como fuente del derecho público, en cuanto a los requisitos del acto administrativo, pero lo más grave es la omisión expresa de aplicar la ley, no adecuaron los verdaderos hechos expuestos en la demanda a la norma jurídica que regula estas actuaciones jurídicas de la administración pública.

Un acto administrativo es una actividad formal, que para surtir efecto debe ser notificada a la persona que le genera una afectación positiva o negativa, es por ello por lo que el plazo es solo de 90 días, porque se entiende que la persona afectada tiene en sus manos la herramienta para ejercer su derecho a demandar, es decir que sabe cuál es su situación actual.

Por otra parte, el hecho administrativo es una actividad material, que puede estar acompañada de un acto administrativo, pero también se puede dar sin él y en este caso pagar de manera normal un derecho que esta especificado en la ley (los fondos de reserva) y posterior a ello omitir ese pago sin dar una notificación, constituye un hecho administrativo.

Esta situación al no estar notificada a las partes afectadas, el plazo para ejercer una acción es mucho más amplio, específicamente de 5 años. Su lógica parte de que, si el Estado comete errores, omisiones, afectaciones en torno a sus obligaciones o responsabilidades, el servidor público debe tener mayor tiempo de respaldo para ejercer acciones que protejan sus derechos.

En términos concretos, esta sentencia del Tribunal distrital del cantón Guayaquil vulnero el principio de legalidad, omitió las disposiciones que taxativamente estaban expresas en la ley. Además, no se tomó en cuenta una disposición vinculante a este proceso, emitida mediante oficio por parte del procurador general del Estado, misma que disponía el pago retroactivo de los fondos de reserva debido a que este es un derecho irrenunciable.

Afectar estos principios, genera vulneración de derechos como el de igualdad, debido a que este determinado sector en específico (servidores públicos dependientes del ministerio de salud) no recibió lo que por derecho le corresponde a diferencia de otros grupos del sector público, recordando que toda diferenciación por cualquier índole recae en discriminación.

Todo esto se pudo haber evitado si los jueces de instancia ejercían un correcto control de legalidad, si se detenían en analizar cómo puede perjudicar la confusión de hecho con acto administrativo, sobre todo cuando lo que está en discusión es su término para demandar donde la diferencia es sumamente amplia (90 días para actos administrativos y 5 años para hechos administrativos)

**Principio de legalidad**

Lo primero que se debe determinar es que el principio de legalidad busca que toda actividad de orden público este reglado por la ley. Estas leyes deben estar taxativamente descritas, es decir creadas de manera clara y precisa, fortaleciendo la seguridad jurídica y evitando la arbitrariedad. En ese sentido los jueces de instancia, tal como lo determina la Constitución, en el ejercicio de sus facultades y atribuciones, deben resolver los conflictos en base a lo que esta descrito en las normas jurídicas, lo que se conoce como el ejercicio del control de legalidad.

Los órganos jurisdiccionales tienen como eje central defender el interés público, velar por la correcta aplicación de la ley, y esto da como consecuencia el respeto al Estado de derecho. En este caso se analiza como los jueces de instancia fallaron en la aplicación del principio de legalidad, ya que no emplearon es su debida forma lo que estaba taxativamente expresado en la ley (específicamente en la Ley de lo contencioso administrativo). Confundieron arbitrariamente dos instituciones jurídicas. Si bien es cierto ambas son actividades de la administración pública, estas tienen características y efectos distintos.

Tanta es su diferencia que, si un acto administrativo afecta un derecho, el o los afectados pueden accionar ante los órganos jurisdiccionales en un término no mayor a tres meses, caso muy distinto a los hechos administrativos, ya que estos tienen un término mucho mayor, específicamente de cinco años. Estas diferencias nos dan a entender el grado de afectación que puede dar este desconcierto en cuanto a derechos, y también explica como la confusión de estas actividades administrativas perjudican el principio de legalidad

**Derecho de igualdad**

Hasta ahora se ha podido determinar cómo y cuándo se vulnero el principio de legalidad, corresponde ahora analizar como esa vulneración afecto el este derecho. Antes que nada, se debe entender que el derecho a la igualdad de la manera más básica de interpretar es que todas las personas deben ser tratadas en forma igual por parte del Estado. En consecuencia, todo trato diferente está prohibido y por lo tanto todo trato desigual se le llama discriminación.

El derecho a la igualdad estaba previsto como una garantía por parte del Estado, desde la Constitución política de la republica del Ecuador de1998, prevista en el numeral 3 del artículo 23, al día de hoy este derecho fundamental está protegido y garantizado por la actual Constitución de la republica del Ecuador, en numeral 4 del artículo 66, se garantiza y se reconoce el derecho a la igualdad formal, material y no discriminación del mismo modo El articulo 11 numeral 2 de la Constitución de la republica del ecuador expresa lo siguiente.

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, , religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, Estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación (Constitución 2008, Pg. 35)[[17]](#footnote-17)

Estas disposiciones legales son la definición de la igualdad formal, es decir la materialización de este derecho en las normas supremas, garantizarlo en la ley, darle a poder legal a este derecho. La igualdad material va mucho más allá de la descripción o definición de este derecho en los cuerpos legales, la igualdad material refiere a las oportunidades, medidas, acciones que tome el Estado para promover una verdadera igualdad a todos aquellos que se encuentran en usa situación desigual por la razón que sea.

Por ejemplo, las personas con discapacidad, personas de escasos recursos, grupos prioritarios o vulnerables, etc., el Estado debe adoptar medidas a efectos de lograr una igualdad material para estos titulares de derechos, mecanismos que le aseguren igualdad de oportunidades. Tanto la igualdad formal como material tiene como fin asegurar la no discriminación.

Entendido estos puntos se puede ultimar que el derecho a la igualdad de los servidores públicos del Instituto Leopoldo Izquieta Pérez se vio afectado cuando no se le cancelo sus fondos de reserva del año 2004 al 2009 a pesar de que existió una disposición publica expresada por la procuraduría general del Estado en donde se determinaba que los fondos de reserva es un derecho inalienable e irrenunciable de los trabajadores de la cartera del Estado , por lo tanto se destinaba un valor de más de cuarenta y cinco millones para el pago retroactivo de los fondos de reserva para cada funcionario del Estado , mismo que serían depositados en sus cuentas correspondientes.

Por alguna razón esto nunca sucedió para los servidores de este Instituto, siendo tratados de manera desigual a comparación de otros funcionarios pertenecientes a otros ministerios estatales. Se supone que el Estado debe buscar los mecanismos para que todos los ciudadanos gocen de los mismos derechos sin discriminación alguna, es por ello por lo que resulta totalmente contradictorio como a sus mismos empleados le omiten sus derechos.

No obstante, la Constitución garantiza el derecho a demandar, del mismo modo garantiza un sistema de justicia eficaz, siendo esto parte de la igualdad material, es decir los mecanismos que brinda el Estado para equilibrar las desigualdades. Sin embargo, esto no subsano el derecho igualdad vulnerado, ya que como se explicó en diversas ocasiones, el Tribunal de instancia vulnero el principio de legalidad al no efectuar una sentencia con lo que expresa la ley, rechazando una demanda interpuesta correctamente, que lo único que buscaba era subsanar derechos vulnerados. Al final lo único que ocurrió es que se vulnero dos veces del derecho de igualdad, la primera vez por parte del Estado, y posterior a ello por el órgano jurisdiccional al no efectuar correctamente el principio de legalidad

**6.2 Análisis de la sentencia de mayoría emitida por el tribunal de la sala especializada de la corte suprema de justicia.**

Una vez descrita y analizada la sentencia emitida por el Tribunal de instancia y la admisión del recurso por parte de los conjueces, se narrará respectivamente la sentencia expuesta por los jueces de mayoría de la sala especializada de la Corte Nacional de justicia. El Tribunal en esta audiencia procede a analizar si la sentencia dictada en instancia efectivamente falto a la aplicación de fallos jurisprudenciales y si aplico en indebidamente una norma. Para el análisis de la mayoría del Tribunal, se toma en cuenta la doctrina respecto a la caducidad, manifestando que esta se refiere a la extinción del derecho para iniciar un proceso, misma que puede ser aplicada de oficio.

El Tribunal cita al autor Rafael Martínez Morales, en su colección de Diccionarios Jurídicos Temáticos donde habla acerca de la caducidad de la siguiente manera:

Confundida en ocasiones con la prescripción, la caducidad es la pérdida de un derecho por la falta de actividad dentro del lapso que fija la ley para su ejercicio. Así la caducidad opera tanto para el gobernado como para la Administración. Esta manera anormal de concluir los actos administrativos obedece a la inconveniencia práctica de perpetuar la posibilidad de actuar en un determinado asunto. (Rafael Martínez, Pg.89. 2002) [[18]](#footnote-18)

Del mismo modo basan su sentencia en conceptos doctrinarios tales como El del tratadista Hernando Devís Echandía en su obra "Compendio de Derecho Procesal", donde dice:

Hay caducidad cuando no se ha ejercitado un derecho dentro del término que ha sido fijado por la ley o la convención para su ejercicio. Es evidente entonces que el fin de la caducidad es el de preestablecer el tiempo en el que el derecho debe ser útilmente ejercitado, mientras en la prescripción la razón es subjetiva, en la caducidad es de carácter objetivo, mira al hecho real, prescindiendo de cualquier motivación que la generó, ya fuese negligencia del titular y aún imposibilidad de hecho. Opera en forma automática e "ipso jure", sin que sea necesario aún de que se la alegue, como ocurre con la prescripción, por la persona a quien le favorece que se la declare, pues, es declarable de oficio. (Devís Echandía Compendio de Derecho Procesal", pág. 98) [[19]](#footnote-19)

Bajo estos conceptos se puede suponer que dará la razón al Tribunal de instancia, sin embargo, más adelante hace énfasis en determinar diferencias entre un acto y un hecho administrativos, diferencias que resultan ser claves para tomar una decisión. El Tribunal sostiene que la omisión por parte del ministro de finanzas de no disponer el pago de fondos de reserva es un hecho administrativo, recordando que los actos administrativos son notificados, y en este caso en específico nunca existió una notificación referente a la falta de pagos de los fondos de reserva.

Los jueces en su totalidad comparten la idea de que se trata de un hecho administrativo, dado que el Ministerio de Salud venia cancelando de manera normal el pago de fondos de reserva, y posterior a ello se pagó de manera incompleta, nunca hubo una notificación para alegar que era un acto administrativo. Los jueces del Tribunal citan el art. 65 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa manifiesta lo siguiente.

El término para deducir la demanda en la vía contencioso-administrativa será de noventa días en los asuntos que constituyen materia del recurso contencioso de plena jurisdicción, contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución administrativa que se impugna.

En los casos que sean materia del recurso contencioso de anulación u objetivo se podrá proponer la demanda hasta en el plazo de tres años, a fin de garantizar la seguridad jurídica. En los casos que sean de materia contractual y otras de competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, se podrá proponer la demanda hasta en el plazo de cinco años. (Corte Constitucional, Proceso No 17741-2015-0236, Pg. 4)[[20]](#footnote-20)

Bajo este criterio y en base a la norma legal citada, se observa que realmente se aplicó de indebida forma un precepto sustancial. Es por ello que el análisis de los jueces de la Corte Nacional es lógico en torno a este asunto, es de que no existió caducidad, pues el caso objeto de análisis parte de una demanda por un hecho, el hecho de no pagar los fondos de reserva cuando correspondían, esto tiene vínculo con la última parte del articulo citado , dejando en claro que el termino para interponer demanda en los actos administrativos son 90 días a partir de la notificación , en los casos de anulación u objetivo será de 3 años , y en materia contractual y otros de competencia de los Tribunales, el plazo será de 5 años .

Una vez teniendo claro este asunto, los jueces toman su decisión en base a la respuesta de dos interrogantes. ¿se puede pagar los fondos de reserva, de manera retroactiva? y ¿desde cuándo se debió empezar a contar los días, para interponer la demanda de este hecho administrativo?

La primera pregunta se ampara en la legislación y la Constitución ecuatoriana, los derechos de los trabajadores (entre ellos los fondos de reserva ) son derechos irrenunciables , no se pierden por ningún motivo , además la legislación ecuatoriana explica que los fondos de reserva se pagan a los trabajadores que laboran más de un año , se debe pagar un mes de sueldo por cada ano completo , posterior al primero se sus servicios, en ningún lado dice que si no se paga en la fecha correspondiente, este derecho se extingue, puesto a que además de ser totalmente ilógico, es inconstitucional.

La segunda pregunta tiene como respuesta, la fecha en que el procurador del Estado se pronunció respecto al pago retroactivo de los fondos de reserva, esto se efectuó el 13 de mayo del 2010, y como la demanda se presentó en diciembre del mismo año, solo han pasado un poco más de 7 meses, claramente este derecho a interponer la demanda no ha caducado.

Cabe destacar que esta pronunciación por parte del procurador general del Estado resulta ser sumamente relevante, este documento emitido por el oficio No 14181 es vinculante a la hora de dictar una nueva sentencia, ya que es una determinación oficial de que el pago retroactivo para los servidores públicos si corresponde, debido a que es un derecho que no puede ser afectado por ningún funcionario público y por ningún concepto.

Otra excepción planteada por el demandado es la negativa pura y simple de los fundamentos de derecho y, de hecho, ya que ellos alegan que, si se ha cumplido con el pago de fondos de reserva, Pero esta afirmación resulta incomprobable, y más bien contradictoria, ya que el mismo procurador 7 meses antes de la interposición de la demanda, indicaba que correspondía el pago retroactivo de los valores adeudados por concepto de fondos de reserva, la parte demanda no puede justificar dicho pago.

Un punto importante que se destaca es la resolución final de la mayoría del Tribunal, pues aceptan el recurso de casación alegando que no hay caducidad, y se manda a pagar los fondos de reserva adeudados, pero lo que de verdad requiere análisis es que los jueces amprados en la norma constitucional, específicamente el numeral 1 del artículo 76 , donde dictamina que le corresponde a toda autoridad administrativa o judicial , garantizar el cumplimiento de los derechos de las partes y como este derecho se encuentra intacto, no solo se casa la sentencia de instancia, sino que se dicta una nueva sentencia.

Se dispone el pago de fondos de reserva correspondientes del año 2004 al 2009. Para entender mejor porque el Tribunal dicta una nueva sentencia se debe estudiar lo que manifiesta el artículo273 del Código orgánico general de procesos que al igual que la derogada ley de casación determina lo siguiente:

Si la casación se fundamenta en las demás causales, el Tribunal de la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia casará la sentencia en mérito de los autos y expedirá la resolución que en su lugar corresponda, remplazando los fundamentos jurídicos erróneos por los que estime correctos. (COGEP 2019)[[21]](#footnote-21)

Tanto la derogada ley de casación, como el COGEP determinan que, si se casa la sentencia por violación directa a normas sustantivas, el Tribunal de casación deberá corregir la violación a las normas sustantivas y dictará la que corresponda, sin entrar a valorar la prueba, ya que se estima que la valoración de la prueba ha sido correcta.

Se puede observar como la mayoría del Tribunal tomo una decisión acertada, donde aceptan el recurso de casación, corrigiendo la sentencia emitida por el Tribunal de instancia (Tribunal distrital del cantón de Guayaquil) y dictan una nueva sentencia donde se ordena el pago de los fondos de reserva del año 2004 al 2009, a los servidores públicos del Instituto Nacional Leopoldo Izquieta Pérez

**6.3 Análisis del voto salvado**

Se procederá a analizar un criterio diferente al de la mayoría del Tribunal de la sala especializada de la Corte Nacional. El doctor Álvaro Ojeda hidalgo (juez ponente en este proceso) realiza un voto salvado indicando que no existe caducidad, pero al no existir sentencia de mérito, envía el expediente para que de manera inmediata el Tribunal de instancia resuelva el asunto de fondo y que lo hagan de manera prioritaria, pues ya ha sido bastante el tiempo transcurrido sin que se solucione este conflicto que ha vulnerado derechos y principios por un largo periodo de tiempo. El juez ponente está indignado por la forma en como se ha motivado la sentencia en el Tribunal distrital (Tribunal de instancia) ya que considera que es más que obvio que esto se trata de un hecho administrativo, no distinguir estos conceptos jurídicos produce una vulneración inmensa de derechos.

El también hace un análisis concluyendo que es un hecho administrativo, pero como la demanda se interpuso el treinta de diciembre del 2010, y ya que este hecho se produjo en el 2004, solo se puede entrar a discutir los fondos de reserva impagos del 2006, 2007, 2008, 2009, tomando en cuenta que para los hechos administrativos el tiempo para interponer una demanda es de cinco años, por los que los fondos de reserva del 2004 y 2005, efectivamente ya caducaron

El expresa que no existió valoración de la prueba y no hubo sentencia en instancia que resolviera a controversia como tal, sino que se presentó una excepción por caducidad y se rechazó la demanda. El manifiesta que no hay una sentencia de mérito. Concuerda que se aplicó erróneamente la norma sustancial, pues no había caducidad, al encontrarnos con hecho administrativo, pero al no existir sentencia de mérito en instancia, el juez ponente creyó que lo más acertado es devolver el expediente al Tribunal de instancia para que allí se resuelva sobre el fondo del asunto.

Se determina que dicha sentencia realizada por el juez ponente recae en un análisis incorrecto, puesto a que su resolución no brinda una seguridad jurídica en torno a lo que expresa la ley, misma que determina que para los casos donde exista indebida aplicación de la norma sustancial, lo que corresponde es dictar una nueva sentencia. Además, el juez cae en el error al manifestar que no se ha analizado las cuestiones de fondo, (expresando que el proceso se vio terminado por una excepción de caducidad) ya que los jueces de instancia al rechazar la demanda tomaron en cuenta la demanda presentada por el actor, las pruebas presentadas y la contestación de los demandados

**6.5 Solicitud de ampliación de la sentencia**

Se sabe que la mayoría el Tribunal de la sala especializada de la Corte Nacional de justicia caso la sentencia y dispuso una nueva, en donde mandaba a pagar los valores pendientes de los fondos de reserva del año 2004 al 2009 de los servidores Públicos Del Instinto Nacional Leopoldo Izquieta Pérez. Ahora corresponde analizar la parte actora decide solicitar un recurso de ampliación, si a simple vista la sentencia parece favorecer la pretensión solicitada desde un principio. El procurador común de la parte actora, el doctor Mario Vergara Zambrano, solicita[[22]](#footnote-22) el recurso de ampliación manifestando textualmente lo siguiente:

solicito la ampliación de la sentencia descrita, en el sentido de que se disponga el pago de los intereses legales de los valores que se liquidarán por pago retroactivo de los fondos de reserva correspondiente al período comprendido entre el mes de enero del año 2004 y el año 2009 hasta la ejecución de la sentencia a los servidores públicos del Instituto Nacional de Higiene y Medicina Tropical 'Leopoldo Izquieta Pérez( Corte Nacional)

La solicitud en torno a un análisis en derecho tiene gran sentido debido a que la pretensión de la parte actora era el pago completo de los valores adeudados del 2004 al 2009, misma que fue aceptada en la sentencia emitida por la mayoría del Tribunal de la Corte Nacional. La normativa civil hace énfasis en recalcar que el pago total de una deuda aplica también a los intereses o indemnizaciones que correspondan, ya que toda deuda pendiente por un largo periodo de tiempo lleva consigo un interés generado, creada como un tipo de compensación al acreedor.

El sentido de esta disposición regulada por la normativa civil es que el acreedor no está obligado a soportar los daños o menoscabos que genera el retraso prolongado de dicha deuda. Bien se sabe que el recurso de ampliación tiene lugar para aquellos casos donde una sentencia no ha resuelto un punto controvertido o se ha omitido decisiones sobre algún tipo de costas procesales. Por ende, este recurso es aceptado y sin cambiar la base de la sentencia de la mayoría del tribunal, se dispone el pago de los valores adeudados junto con los intereses legales que correspondan

**6.6 Solicitud de aclaración de la sentencia**

Se analiza la solitud de aclaración que emitió la parte demanda de este proceso, específicamente por la abogada Jessica Delgado Saldarriaga a nombre del doctor Paul Arauz Jarrin, quien es el procurador judicial de la Ministra de Salud. En su solicitud sostiene textualmente lo siguiente:

Respecto análisis de los precedentes jurisprudenciales solicito a ustedes ACLARAR, Porqué la Sala no observó lo dispuesto en la Resolución 13-2015 (Fallos de Triple Reiteración), expedido por la Corte Nacional de Justicia la que disponen: los jueces mediante auto definitivo inadmitirán a trámite la demanda, cuando verifiquen que se produjo la caducidad del ejercicio del derecho para presentar la demanda. (…) operada la caducidad al juzgador le este vedado entrar a considerar otros aspectos procesales para pronunciar sentencia de fondo o méritos (Corte Nacional)[[23]](#footnote-23)

De manera general la aclaración tiene lugar cuando una sentencia es obscura, Sin embargo esta solicitud no prospera por la falta de especificación en cuanto a cómo y dónde la sentencia emitida por la mayoría del Tribunal de la Corte es oscura, sin embargo respecto a la pregunta de porque no se tomó en cuenta los precedentes jurisprudenciales respecto a la caducidad y sus efectos, esta tiene su respuesta en que suplente estudiar esos fallos es inaplicable al caso, debido a que simplemente no existió caducidad, tal como lo describe la norma jurídica el plazo para interponer la demanda en hechos administrativos es de cinco años. Por lo tanto, esta solicitud es rechazada por falta de especificación y por fundamentar cuestiones que simplemente son inaplicables para el presente caso.

**7. CONCLUSIONES**

En relación con la investigación realizada, se concluye que los tribunales de instancia en muchas ocasiones comenten errores inexcusables respecto las actividades jurídicas administrativas, lo que conlleva a una vulneración de derechos a quienes acuden a los tribunales de justicia, siendo este un problema que no debería ocurrir en un Estado de Derecho.

Se sabe que la administración pública en muchas ocasiones ejecuta acciones que perjudican a titulares de derechos, (como se observa en este caso a los servidores públicos del Instituto Leopoldo Izquieta Pérez), no obstante, el órgano jurisdiccional esta creado justamente para garantizar que estas vulneraciones sean erradicadas. Sin embargo, en esta causa los jueces del Tribunal distrital además de no subsanar el error de la administración pública perjudican la situación aún más, al dar una sentencia de desestimación de la demanda, confundiendo el acto con un hecho administrativo, vulnerando el principio de legalidad y taxatividad, lo que conlleva a una falta de seguridad jurídica.

Así mismo y a pesar de que el derecho de igualdad es un derecho consagrado y garantizado por el Estado ecuatoriano, el mismo Estado en muchas ocasiones, es quien más afecta este derecho. En este proceso se observa como a pesar de haber una disposición que textualmente determinaba el pago de los fondos de reserva de manera retroactiva e igualitaria para todos los funcionarios públicos, ya que es un derecho adquirido irrenunciable, se decidió simplemente discriminar a los servidores públicos del Instituto Leopoldo Izquieta Pérez, recibiendo un trato indistinto y discriminatorio con respecto a otros servidores de ministerios estatales.

Esta situación llama mucho la atención y da a entender como muchas veces estos derechos solo están materializados en los cuerpos legales, entre ellos la Constitución, pero a la hora de efectuarlos o defenderlos, estos quedan en simple letra muerta. Se debe entender que la materialización del derecho de igualdad en la Constitución cumple con la definición de igualdad formal, pero existen falencias en la igualdad material, es decir en las herramientas, mecanismos y acciones que debe tomar el Estado para que no sucedan este tipo de arbitrariedades.

Con lo anteriormente descrito se argumenta que tanto la garantía de los derechos, el cumplimiento de los principios y la eficacia de la seguridad jurídica se ven perjudicadas por falta de conocimiento o por simple arbitrariedad de administración pública y de los órganos jurisdiccionales.

A lo largo del presente estudio se abarco las características de las actividades de la administración pública, específicamente del acto y el hecho administrativo, debido a la importancia de saber diferenciarlas, tanto para los profesionales del derecho como para toda persona natural o jurídica. El fin es evitar que vuelvan a pasar errores similares a los cometidos por el Estado y por los tribunales distritales de lo contencioso y administrativo

Otro punto destacable es la importancia que tiene una correcta fundamentación del recurso de casación. En esta investigación el procurador común de los servidores públicos del Instituto Leopoldo Izquieta Pérez, logro lo que para muchos profesionales del derecho resulta una cuestión compleja, es decir la admisión del recurso de casación, ya que este se caracteriza por su formalidad, por su carácter extraordinario , diferente a los recursos de instancias jurisdiccionales, lo que lo convierte en un recurso limitado.

Para ser admitido debe cumplir con requisitos descritos específicamente en la ley. Por ende, lograr que el recurso de casación sea admitido, y se logre con éxito el fin de este, es una cuestión para recalcar, ya que sirve de ejemplo para quienes se encuentren en una situación similar. El no entender la importancia de una correcta fundamentación de este recurso, conlleva a que los derechos vulnerados no se puedan subsanar por la Corte Nacional De Justicia mediante la casación.

Cabe resaltar que la mayoría del Tribunal de la Sala Especializada de la Corte Nacional de justicia efectuó un correcto control de legalidad. De manera acertada subsanaron los errores cometidos por la administración pública y el Tribunal distrital. Se tomó en cuanta lo que establece la Constitución respecto al derecho de igualdad, manifestando que la disposición dada por el Procurador General era para todos los funcionarios estatales, por lo que resulta discriminatorio no pagar por cualquier índole los fondos de reserva a este grupo de servidores públicos dependientes del ministerio de salud. se observa como este Tribunal además de tomar en cuenta lo que taxativamente esta descrito en las normas, basa su decisión recogiendo los principios de legalidad, taxatividad y progresividad, manifestando que los fondos de reserva son un derecho adquirido por ende irrenunciable, no puede retorcer y no se puede menoscabar por ningún motivo.

Por último, se concluye que la sentencia de la mayoría del Tribunal de la sala especializada de la Corte Nacional de justica cumplió con la finalidad del recurso de casación, es decir velaron por el control de la ley, garantizaron el cumplimiento de las cuestiones de derecho y advierte a los jueces de instancia emitir sentencias acordes a la ley, que estén motivadas de manera acertada y así evitar vulneraciones de derechos

**8. BIBLIOGRAFIA**

* Acosta Angelica. C. (2014). *DERECHO CIVIL XI.* LIma: Fondo Editorial UIGV.
* ADMINISTRATIVO, C. O. (2017). *CODIGO ORGANICO ADMINISTRATIVO .* QUITO.
* Enterría, G. d., & Ramón, F. (2004). *Curso de Derecho Administrativo. Tomo II.* Civitas.
* RAE, D. d. (2020, Diciembre 10). *Diccionario de la lengua Española RAE*. Retrieved from www.rae.es
* Rodriguez, L. (2006). *DERECHO ADMINISTRATIVO.*(PRIMERA EDICION) Bogota: Temis Editorial.
* Sanchez, E., & Moncayo, P. (2019). El acto administrativo en el Código Administrativo Ecuatoriano. *Sur Academia*, 70.
* Sentencia Ex Corte Nacional de Justicia , Gaceta Judicial Serie XVII,No. 7, pag. 2193 (Corte Nacional de Justicia Noviembre 20, 2001).
* Somarriva, A. (1998). Tratado de Derecho Civil. Santiago-Chile: imprenta Salesiano S.A.
* Copi, I. (1995). Introducción a la lógica. En I. Copi, Introducción a la lógica (pág. 126). Buenos Aires: EUDEBA.
* Defensoría del Pueblo. (2019). El derecho a la igualdad y no discriminación de las personas en movilidad humana. En D. d. Pueblo, El derecho a la igualdad y no discriminación de las personas en movilidad humana (pág. 48). Quito: Defensoría del pueblo.
* Martínez-Carande, E. G. (1984). Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la Jurisprudencia en la Constitución. España: Revista española de derecho constitucional.
* Mesa, N. (2006). Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Bogotá: Temis S.A.
* No. 017-17-SIN-CC CASO No. 0071-, 0071 (Corte Constitucional Del Ecuador 7 de junio de 2017).
* Fuentes Destarac, Pablo Francisco. Necesidad de Reformar el Recurso de

Casación Abogado y Notario, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,

Universidad Rafael Landívar, julio 1995.

* Porrua, M. A. (2016). Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. En M. A. Porrua, Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones (pág. 207). México: MaPorrua.
* Rafael Martínez M. DICCIONARIOS JURIDICOS TEMATICOS (Vol. 3. 2ª edición. Editorial Oxford. 2002)
* Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449. 20-octubre-2008. Ultima modificación: 01-agosto-2018. Estado Reformado.* Quito: LexisFinder.
* Cabanellas, G. (2012). Diccionario de Ciencias Jurídicas. Buenos Aires: Heliasta.
* COGEP *Código Orgánico General De Procesos,* Estado Reformado. Quito: LexisFinder.
* LEY DE SEGURIDAD SOCIAL. Registro Oficial Suplemento 465 de 30-nov-2001- 31-mar-2011 Estado: Vigente
* LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Estado: Vigente Quito: LexisFinder.
* Agustín, D. l. (1974). Problemas y Perspectivas de la caducidad y prescripción. Buenos Aires: CLACSO.
* Rosiris C. Rodríguez, N. P. (2009). Caducidad y prescripción como excepciones previas
* Hernando Devís Echandía en su obra "Compendio de Derecho Procesal" Segunda Edición, Tomo III, pág. 98
* Rafael Martínez Morales, en su colección de Diccionarios Jurídicos Temáticos (Vol. 3. 2ª edición. Editorial Oxford. 2002)
* Manuel María Díez (Derecho Administrativo, Tomo VI, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires Argentina, 1972, página 111)
* Cabanellas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico Derecho Usual, tomo V, NR. Buenos Aires, Argentina. 20º edición. Ed. Heliasta S.R.L. 1986.
* Hernando Devís Echandía en su obra "Compendio de Derecho Procesal" Segunda Edición, Tomo III, pág. 98
* Proceso No 17741-2015-0236, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, Republica del Ecuador, Función judicial
* CODIGO CIVIL Estado: Vigente Ecuador Quito: LexisFinder.



1. Copi, I. (1995). Introducción a la lógica. En I. Copi, *Introducción a la lógica* (pg. 126). Buenos Aires: Eudeba. [↑](#footnote-ref-1)
2. Copi, I. (1995). Introducción a la lógica. En I. Copi, *Introducción a la lógica* (pg. 126). Buenos Aires: Eudeba. [↑](#footnote-ref-2)
3. Defensoria del Pueblo. (2019). El derecho a la igualdad y no discriminación de las personasen movilidad humana. En D. d. Pueblo, El derecho a la igualdad y no discriminación de las personasen movilidad humana (pg. 48). Quito: Defensoria del pueblo . [↑](#footnote-ref-3)
4. No. 017-17-SIN-CC CASO No. 0071-, 0071 (Corte Constitucional Del Ecuador 7 de Junio de 2017). [↑](#footnote-ref-4)
5. Mesa, N. (2006). *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas.* Bogota: Temis S.A. [↑](#footnote-ref-5)
6. Diccionario de la lengua Española RAE, [www.rae.es](http://www.rae.es), 10 de diciembre del 2020. [↑](#footnote-ref-6)
7. Somarriva, A. (1998). Tratado de Derecho Civil. Santiago-Chile: imprenta Salesiano S.A. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ex Corte Suprema de Justicia, Gaceta Judicial Serie XVII, No. 7, (pg. 2193), del 20 de noviembre de 2001. [↑](#footnote-ref-8)
9. Enterría, G. d., & Ramón, F. (2004). Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Civitas. [↑](#footnote-ref-9)
10. Administrativo, c. O. (2017). Código Orgánico Administrativo. Quito. [↑](#footnote-ref-10)
11. Sanchez, E., & Moncayo, P. (2019). El acto administrativo en el Código Administrativo Ecuatoriano. Sur Academia, 70. [↑](#footnote-ref-11)
12. RAE, D. d. (2020, diciembre 10). Diccionario de la lengua Española RAE. Retrieved from www.rae.es. [↑](#footnote-ref-12)
13. . (2017). Código Orgánico Administrativo. Quito. [↑](#footnote-ref-13)
14. Rodríguez, L. (2006). Derecho Administrativo. Bogotá: Temis Editorial. [↑](#footnote-ref-14)
15. Administrativo, C. O. (2017). Código orgánico Administrativo. Quito. [↑](#footnote-ref-15)
16. Proceso No 17741-2015-0236, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, Republica del Ecuador, Función judicial, (Pg. 5). [↑](#footnote-ref-16)
17. Asamblea Nacional. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449. 20-octubre-2008.Ultima modificación:01-agosto-2018. Estado Reformado. Quito: LexisFinder. [↑](#footnote-ref-17)
18. Rafael Martínez Morales, en su colección de Diccionarios Jurídicos Temáticos (Vol. 3. 2ª edición. Editorial Oxford. 2002) [↑](#footnote-ref-18)
19. Hernando Devís Echandía en su obra "Compendio de Derecho Procesal" Segunda Edición, Tomo III, (Pg. 98). [↑](#footnote-ref-19)
20. Proceso No 17741-2015-0236, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, Republica del Ecuador, Función judicial (Pg.4). [↑](#footnote-ref-20)
21. COGEP Código Orgánico General De Procesos, Estado Reformado. Quito: LexisFinder.. [↑](#footnote-ref-21)
22. Proceso No 17741-2015-0236, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, Republica del Ecuador, Función judicial. [↑](#footnote-ref-22)
23. Proceso No 17741-2015-0236, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, Republica del Ecuador, Función judicial. [↑](#footnote-ref-23)