



Juicio No. 17741-2017-0129

**JUEZ PONENTE: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO, JUEZ NACIONAL**

**(PONENTE)**

**AUTOR/A: DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO**

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.** Quito, martes 18 de febrero

del 2025, las 16h33. **1.- VISTOS.-** Conocemos la presente causa en virtud de que: **a)** Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Secaira Durango fueron designados como Conjueces de la Corte Nacional por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 37-2018 de 15 de marzo de 2018 y ratificados por el artículo 2 de la Resolución No. 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y, posteriormente, fueron designados como Jueces Nacionales encargados mediante Oficios No. 115-P-CNJ-2021 y 113-P-CNJ-2021 de 18 de febrero de 2021, respectivamente, suscritos por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia; **b)** Hipatia Ortíz Vargas fue designada como Conjueza Temporal mediante Acción de Personal No. 2476-DNTH-2019-JV, emitida en atención de la Resolución 197-2019 del Pleno del Consejo de la Judicatura; y, posteriormente mediante Oficio No. 147-SG-CNJ-2024 de fecha 8 de febrero de 2024 emitida por Presidencia de la Corte Nacional de Justicia fue designada como Jueza encargada del despacho del doctor Fabián Racines Garrido ex Juez Nacional; **c)** El 27 de septiembre de 2023, por sorteo electrónico, la competencia para conocer la presente causa fue prevenida por el Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo conformado por los Jueces antes nombrados, correspondiéndole la ponencia al primero de ellos; **d)** Encontrándose el recurso de casación en estado de resolver, para hacerlo se considera:

## **2.- ANTECEDENTES**

2.1. ± El 28 de octubre de 2014, Nestor Ariolfo Saquisili Ramírez, presentó acción subjetiva o de plena jurisdicción en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Biblián <sup>a</sup>GAD M Biblián°, y, Procuraduría General del Estado <sup>a</sup>PGE°, pretendiendo que en sentencia se declare y ordene:

- a. Que es ilegal y afectada de nulidad de pleno derecho la resolución que impugno y que se halla contenida en el oficio No. 045-2014-GADM CB-A de fecha 23 de junio de 2024 suscrito por el [A]lcalde de Bibilián [¼ ];
- b. Que tengo derecho al pago de la diferencia de remuneraciones por el periodo transcurrido desde el mes de agosto de 2010 hasta el de abril de 2014, en el monto señalado de treinta y

cinco mil setecientos ochenta dólares 33/100 (USD 35.780,33), más los intereses de ley; y,

c. Que se pague el monto reclamado dentro del término que se señale en sentencia o tras la aprobación de la respectiva liquidación<sup>1</sup>.

2.2.- La competencia para conocer esta acción se radicó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca <sup>a</sup>TDCA-Cuenca<sup>o</sup> y fue signada con el número 17741-2017-0129.

2.3.- El 12 de diciembre de 2016, el TDCA-Cuenca en sentencia resolvió <sup>a</sup>declarar sin lugar la demanda<sup>o2</sup>.

2.4.- Sobre esta decisión, el accionante presentó recurso de casación, fundado en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación <sup>a</sup>LC<sup>o</sup>.

2.4.- En fecha 8 de septiembre de 2023 la doctora Hipatia Ortíz en su calidad de Conjuez Nacional admitió parcialmente el recurso de casación por la causal primera, referente al vicio de aplicación indebida del artículo 90 de la LOSEP y falta de aplicación de los artículos 23 literal b), 101, 113 y 134 de la LOSCCA; y, 3, 100, 101 y 102 de la LOSEP.

### **3.- Competencia**

3.1.- El 27 de septiembre de 2023, por sorteo electrónico, la competencia para conocer la presente causa fue prevenida por el Tribunal de la Sala de lo Contencioso Administrativo, siendo entonces competente para resolver el presente recurso de casación con base en los artículos 183 y 185 del Código Orgánico de la Función Judicial <sup>a</sup>COFJ<sup>o</sup>, y artículo 1 de la Ley de Casación <sup>a</sup>LC<sup>o</sup>.

### **4.- Validez procesal**

4.1.- Estando la causa para resolver, este Tribunal no observa que se hayan infringido reglas de trámite que lesionen el derecho al debido proceso de los sujetos de la relación jurídica procesal, ni omisiones de solemnidades sustanciales que ocasionen nulidad. Así tampoco, de la revisión integral de los expedientes puestos a conocimiento de esta autoridad jurisdiccional no se ha podido identificar alguna alegación o pretensión de las partes procesales que objete o cuestione la validez de la tramitación del recurso de casación. En este sentido, luego de haberse comprobado que el presente recurso de casación ha sido sustanciado con apego a las normas adjetivas pertinentes, y que ninguna de las partes ha alegado vulneraciones de derechos procesales, se declara su validez.

### **5.- Fundamentos del recurso de casación**

---

1 Foja 13 del expediente jurisdicción.

2 Foja 144 del expediente jurisdiccional.

5.1.- Nestor Ariolfo Saquisili Ramírez en el escrito de interposición del recurso de casación, señala que la decisión recurrida habría incurrido en el vicio determinado en el artículo 3 numeral 1 de la LC, específicamente la indebida aplicación del artículo 90 de la LOSEP, y falta de aplicación de los artículos 23 literal b), 101, 113 y 134 de la LOSCCA; y, 3, 100, 101 y 102 de la LOSEP, bajo la siguiente carga argumental:

El juzgador aplica indebidamente el citado artículo 90 de la LOSEP que, como se sabe, reconoce al servidor público el "derecho a demandar" el reconocimiento y reparación de sus derechos en el término de 90 días "contados desde la notificación del acto administrativo que estima perjudicial. En la especie, y tal como lo reconoce la parte descriptiva del fallo, se impugnó (en plazo) el acto administrativo del 23 de junio de 2014 en que se negó al administrado el pago de los valores reclamados. El hecho de que el juzgador diga que el reclamo debió formularse en 90 días "desde el 20 de agosto de 2010" (cuatro años atrás, cuando el servidor inició el desempeño de su cargo) hace muy notoria la impertinencia de aplicación de la norma legal en cita, porque el término que ella señala se cuenta "desde la notificación del acto administrativo" que se impugna, y no desde la ocurrencia de determinado hecho. Los hechos controvertidos no ingresan en la previsión normativa, no se subsumen en ella. Aceptar la tesis judicial expuesta de aquel modo supondría que el perjudicado por el pago disminuido de sus remuneraciones deba reclamar en 90 días después de agosto de 2010, después de septiembre, octubre, noviembre y diciembre del mismo año, y en 90 días en los meses sucesivos durante los cuatro años de su desempeño si la situación perjudicial se mantiene porque, si no lo hace, ("caduca" su derecho a demandar. La norma legal en examen dice otra cosa: los 90 días se cuentan desde que se notificó el acto administrativo sujeto a control de legalidad. La invocación de esa misma norma para examinar otro supuesto -el inicio del cargo público del servidor afectado- pone en evidencia, insistimos, la impertinencia de su aplicación al caso.

El cambio de la causa petendi fue reclamado mediante recurso horizontal de aclaración, para encontrarnos con una respuesta deleznable, impropia de un juzgador de cualquier nivel, no digamos de uno de la alta investidura de un tribunal de única instancia: no hay nada que aclarar. No se trata solo de aquello. En realidad no se produjo la caducidad así declarada por el juzgador porque, insistimos, la demanda por medio de la cual se impugnó el acto administrativo denegatorio de derechos del 23 de junio de 2014 se presentó en plazo; cuestión que jamás se abordó en la sentencia tampoco se abordó ni se respondió, en el auto de aclaración, esta razonable protesta: "El juzgador conoce las diferencias entre prescripción y caducidad y ha señalado, en otras sentencias, que la primera tiene que ver con la pérdida del

derecho sustancial y la segunda con la pérdida de la ocasión para reclamarlo mientras se halla vigente; como sabe -y lo ha expuesto varias veces- que en derecho administrativo solo puede hablarse de caducidad". No hay nada que aclarar, se dijo. Pero la ley sí aclara el panorama, por medio de las normas de derecho no consideradas ni aplicadas en el fallo: El literal b) del artículo 23 de la LOSCCA que declara como que concluye: "Los derechos que por este concepto correspondan al servidor, son imprescriptibles". Y el artículo 113 ibídem que, a la letra, dice: "Los puestos serán, remunerados sobre la base de un sistema que garantice el principio de que la remuneración del servidor y trabajador será proporcional a sus funciones, eficiencia y responsabilidades, observando el principio de que a igual trabajo corresponde igual remuneración". La LOSEP se promulgó el 6 de octubre de 2010, es decir a dos meses después que el servidor público inició su gestión insuficientemente remunerada. La LOSCCA declaró que el derecho a reclamar la justa remuneración era imprescriptible, esto es, que no se pierde por el paso del tiempo; de modo que si el derecho sustancial no prescribe, tampoco caduca la acción para reclamar su cumplimiento. La LOSEP trajo en el literal b) del artículo 23 la declaración del derecho del servidor público a percibir una remuneración justa y dijo que "los derechos y acciones que por este concepto correspondan a la servidora o servidor, son irrenunciables" El Código Civil dice que pueden renunciarse los derechos conferidos por las leyes con tal que miren al solo interés del titular y que su renuncia no esté prohibida por la ley.

[1/4 ] La remuneración es irrenunciable, esto es, indisponible para el propio titular desde luego, para terceros porque, era los términos establecidos por la Constitución, este derecho también es intangible. Intocable, no sujeto a restricción o disminución, peor a desconocimiento. El legislador no restó, en la LOSEP, el carácter imprescriptible del derecho sustancial a ser justamente remunerados ni podía haberlo hecho sin agredir el derecho constitucional a la igualdad (a igual trabajo, igual remuneración) y abrir la ilegítima posibilidad de que prescriba un derecho constitucional. No es lícito que el juez haga una distinción que no ha hecho el legislador ni, por cierto, el constituyente, cuando termina por declarar de modo artificioso la "caducidad" de la acción (judicial), de un derecho sustancialmente protegido de imprescriptibilidad. El juzgador dejó de aplicar las normas jurídicas de reciente invocación y prefirió aplicar una norma impertinente a la solución de la controversia: la del artículo 90 de la LOSEP, que sanciona la pérdida de la ocasión temporal para demandar ante los jueces el reconocimiento de derechos. El fallo también prescinde de la aplicación de otras normas jurídicas plenamente aplicables a la solución de la controversia, las de los artículos 101 y 134 de la LOSCCA y las de los artículos 3, 100, 101 y 102 de la LOSEP. Estas normas son aplicables al caso según el tiempo en que se produjeron los hechos y no son esencialmente diferentes. Las de la LOSCCA dicen, en forma armónica y concordante, que las disposiciones

relacionadas con la unificación y homologación de remuneraciones son de aplicación obligatoria, entre otros, a las entidades que integran el régimen seccional autónomo y que los organismos que regulan el tema son la SENRES, los ministerios de Economía y Trabajo y la Contraloría. [1/4 ] en cuanto a la unificación de remuneraciones de los niveles jerárquicos y demás servidores de las administraciones públicas, incluyendo a las de las entidades del régimen autónomo descentralizado. Estas normas no aparecen siquiera en la sentencia y, por lo mismo, tampoco se consideran los acuerdos ministeriales dictados por el Ministro de Relaciones Laborales en consecuencia de la habilitación legal emanada de las dos leyes orgánicas en cita, en base a los cuales se presentó el reclamo administrativo y, ulteriormente, la demanda judicial. [1/4 ] el fallo pudo y debió ser distinto al expedido. Debió ser estimatorio de la demanda.

6. La excepción de caducidad del derecho es de índole perentoria, de modo que pudo y debió ser resuelta en primer y excluyente lugar, según las pertinentes normas del derecho procesal; de modo que, una vez aceptada -como ocurrió en la especie- ningún otro aspecto de la controversia pudo haberse examinado pero el juzgador sí resolvió, de modo parcial, una cuestión de fondo. Esta consiste en la acusación de que el acto administrativo impugnado careció de motivación porque, aparte de mencionar la autonomía municipal y la carencia de presupuesto para atender el reclamo económico del ex servidor, dice que el fundamento jurídico de la negativa se encuentra en el previo dictamen de la procuradora síndica municipal.

El fallo, repitiendo los argumentos de la entidad demandada, dice que según fuente jurisprudencial de la Corte Constitucional, es admisible la motivación anterior si, como en la especie, el acto administrativo se apoya expresamente en ella. Dicho de otro modo y según el contexto del fallo, sí existe motivación en la respuesta del señor alcalde porque se remite expresamente al dictamen jurídico de la señora procuradora municipal. No es éste el escenario para discutir la legitimidad o ilegitimidad de esa postura. Baste decir que, conforme a la regla del debido proceso asentada por el literal 1) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, la motivación debe ser concurrente al acto, no anterior a ella, y que la contravención de esa norma produce la nulidad absoluta del acto y, además, la responsabilidad del autor. La jurisprudencia, como la doctrina, son fuentes secundarias de derecho. La primera y principal es la Constitución, cuya jerarquía y preeminencia se destaca en los artículos 84 y 424 de la propia Carta. La motivación concurrente al acto administrativo se impone por la norma del debido proceso ya señalada y, además, por las normas de desarrollo que se encuentran en los artículos 31 de la Ley de Modernización del Estado y 20 de su Reglamento. Las mismas normas establecen, en forma armónica y concordante, que la falta de debida motivación

produce la nulidad absoluta o de pleno derecho del acto administrativo. Lo dicen también, en debida conexión, el literal h) del artículo 371 y el artículo 386 del COOTAD. Ninguna de esas normas se aplica en el fallo ahora recurrido.

[1/4 ] lo menos que podía esperarse es que revise, examine, juzgue la legalidad del contenido de aquel dictamen jurídico previo porque (dado que lo estima como integrante del acto impugnado) por encontrarse motivado, esto es, que enuncie los antecedentes de hecho, que aplique las normas jurídicas pertinentes y que no solo que explique, sino que justifique, la pertinencia de tal aplicación normativa al caso.

El dictamen en cuestión no hace sino mencionar la autonomía municipal y su actual carencia de recursos económicos para atender el reclamo (su "real capacidad económica", dice) de modo que no puede "exceder" los techos y pisos establecidos por el Ministerio de Relaciones Laborales. Entre otros defectos, ni siquiera se refiere a los acuerdos dictados por este ministerio, en base a los cuales se presentó la reclamación administrativa de pago de diferencias remunerativas.

La postura del juzgador no es aceptable en derecho, porque no puede entenderse cumplido el deber de motivación por la sola remisión a un dictamen jurídico preexistente, olvidando que éste no es sino un acto de simple administración no impugnabile y que, por último, tampoco se encuentra motivado.

El fallo deja de aplicar la norma constitucional y las normas legales de reciente invocación que imponen la motivación concurrente al acto, esto es, de fuentes primarias de derecho, prefiriendo aludir a la supuesta legitimidad de la motivación anterior y optando por no fiscalizar de legalidad el documento que contendría la preexistente motivación.

Y deja de aplicar, finalmente, las normas que concretan el ejercicio del control de legalidad a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa: examinar la cuestión controvertida conjuntamente con las causas de nulidad del acto y declarar su nulidad si se dictó con incumplimiento de las formalidades legales que son exigibles en la emisión del mismo acto. Dejó de aplicar, en suma, las normas de los artículos 59 b) y 60 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Reiteramos que la desestimación de la demanda por el supuesto de que el acto impugnado sí era motivado era innecesaria desde que se aceptó la excepción perentoria de la caducidad de la acción. En efecto, la demanda formulada al momento de haberse perdido la ocasión de plantearla la vuelve virtualmente inadmisibile e inmediatamente rechazable (como lo permite ahora el COGEP) e impide al juzgador todo otro pronunciamiento.

Y, sin embargo, el juzgador abordó la cuestión de fondo para decir, contra la lógica y las reglas procesales aplicables, que el acto impugnado sí se encuentra motivado.

Para decir, en suma, no solo que el actor había accionado tardíamente con un derecho ya agotado por el paso del tiempo, sino que su demanda era improcedente porque la razón de fondo la tenía la autoridad accionada<sup>3</sup>.

## **6.- Delimitación de los problemas jurídicos.**

6.1.- Con base en lo expuesto, de la revisión del libelo del recurso de casación y del auto de admisión emitido por la Conjuenza Nacional, este Tribunal advierte múltiples problemas jurídicos a resolver que se relacionan con el caso primero del artículo 3 de la LC, sólo en el caso de ser casada la sentencia impugnada, se dictará la decisión de mérito que en Derecho corresponda, sin que, la ausencia de resolución sobre el fondo del asunto con argumentos válidos y suficientes sea considerado un menoscabo al principio de tutela judicial efectiva conforme lo ha señalado la Corte Constitucional ecuatoriana en la Sentencia No. 1433-13-EP/19 y 255-19-EP/23.

## **7.- Análisis del recurso de casación**

**CASO PRIMERO. - APLICACIÓN INDEBIDA, FALTA DE APLICACIÓN O ERRÓNEA INTERPRETACIÓN DE NORMAS DE DERECHO, INCLUYENDO LOS PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES OBLIGATORIOS, EN LA SENTENCIA O AUTO, QUE HAYAN SIDO DETERMINANTES DE SU PARTE DISPOSITIVA.-**

7.1.- En cuanto a la **indebida aplicación** es necesario precisar que hace referencia a que las normas han sido entendidas rectamente en su alcance y significado, pero se la ha utilizado para un caso que no es el que ella contempla, de esa manera la Corte Suprema de Justicia determinó:

[¼ ] el vicio de aplicación indebida de las normas de derecho, se comete por el juez en el proceso intelectual de dictar sentencia, al equivocadamente atribuir una disposición legal sustantiva, general, impersonal y abstracta que regula una relación jurídica sustancial, un alcance que no tiene, utilizándola para declarar, reconocer o negar un derecho, en un caso particular, determinado y concreto, que es diferente a la relación sustancial del precepto y que por lo tanto no debía emplear<sup>4</sup>.

7.2.- Sobre este vicio, vale destacar que el mismo adquiere la calidad de yerro casable, únicamente cuando ha tenido una repercusión significativa en la parte dispositiva del acto jurisdiccional

<sup>3</sup> Fojas 152-155 del expediente jurisdiccional.

<sup>4</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Civil y Mercantil, "Gaceta Judicial XCVII, Serie XVI, No. 1", Pág. 2558. (Quito 20 de enero de 1998).

impugnado (principio de trascendencia), esto es, cuando ha sido parte de la *ratio decidendi* de lo resuelto, y no se ha limitado a erigir un *obiter dicta* o argumento accesorio, aquello implica entonces que tiene la potencia para hipotética o eventualmente hacer variar la decisión tomada.

7.3.- Ahora bien, es importante mencionar que los yerros que se imputan a la sentencia deben basarse por supuesto en una o más reglas claras existentes en el ordenamiento jurídico; y, que se identifique una proposición jurídica completa, esto es, que la norma tenga dos partes: la primera un supuesto de hecho; y, la segunda una consecuencia o efecto. <sup>a</sup> cuando en una norma sustancial de derecho no se encuentren estas dos partes, es porque tal norma se halla incompleta y hay que completarla o complementarla con otra norma o normas<sup>o5</sup>.

7.4.- De la misma forma, en cuanto a la **falta de aplicación** ha sido definida como la infracción normativa, mediante la cual se desconocen de manera franca las propiedades de un enunciado jurídico, esto es, su vigencia, validez y eficacia. En efecto, en este yerro *in iudicando* el operador jurisdiccional desconoce o niega la existencia y/o validez en el tiempo y espacio de una norma; en resumidas cuentas, en este tipo de infracción normativa se prescinde de una disposición sustantiva de carácter preponderante o trascendente para la resolución de un litigio. Ahora bien, resulta importante resaltar que es carga del recurrente señalar las razones del porqué los enunciados normativos citados resultan ser obligatorio aplicarlos al caso.

7.5.- Profundizando en los cargo; y, conforme lo ha determinado la Corte Constitucional ecuatoriana en la Sentencia No. 3229-19-EP/24 párrafo 25, en un primer momento nos pronunciaremos de manera motivada si la sentencia impugnada, incurrió en alguno de los vicios admitidos a trámite, para tal efecto se considera lo siguiente:

7.6.- El artículo 90 de la LOSEP, sí se encuentra efectivamente aplicado en la sentencia recurrida, así mismo, los artículos 101, 113 y 134 de la LOSCCA; y, 3, 100, 101 y 102 de la LOSEP no se encuentran aplicados en la decisión recurrida, empero, es necesario precisar que respecto al artículo 23 letra b) de la LOSCCA no se puede pronunciar este Tribunal, puesto que, la formulación normativa del prenombrado artículo no contiene literales conforme lo ha determinado el recurrente.

7.7.- Ahora bien para el recurrente, existirían una indebida aplicación del artículo 90 de la LOSEP, puesto que, el acto administrativo se impugnó <sup>a</sup> el 23 de junio de 2014 en que se negó al administrado el pago de los valores reclamados. El hecho de que el juzgador diga que el reclamo debió formularse en 90 días "desde el 20 de agosto de 2010" [¼] el término que ella señala se cuenta "desde la notificación del acto administrativo" que se impugna, y no desde la ocurrencia de determinado

---

<sup>5</sup> Corte Suprema de Justicia, Resolución No. 384, juicio 107-99, de 26 de septiembre de 2020, Registro Oficial No. 205 de 16 de noviembre de 2000.

hecho<sup>6</sup>, particular que para el recurrente resultaría una contradicción, puesto que, <sup>a</sup> la demanda formulada al momento de haberse perdido la ocasión de plantearla la vuelve virtualmente inadmisibles e inmediatamente rechazable (como lo permite ahora el COGEP) e impide al juzgador todo otro pronunciamiento<sup>7</sup>.

7.8.- Atento a ello, este Tribunal puede identificar que la sentencia recurrida detalla lo siguiente:

El artículo 90 de la Ley Orgánica del Servicio Público establece el término en el cual caduca el derecho a demandar el reconocimiento y reparación de los derechos que al servidor público le amparan; dicha norma prescribe <sup>a</sup> Art. 90.- Derecho a demandar.- La servidora o servidor público, sea o no de carrera, tendrá derecho a demandar el reconocimiento y reparación de los derechos que consagra esta Ley, en el término de noventa días contados desde la notificación del acto administrativo. Sin perjuicio de las acciones constitucionales que tiene derecho. La demanda se presentará ante la Sala Distrital de lo Contencioso Administrativo del lugar donde se originó el acto administrativo impugnado o del lugar en donde ha generado efecto dicho acto. Este derecho podrá ejercitarlo la servidora o servidor, sin perjuicio de requerir a la autoridad competente de la entidad pública que revea el acto administrativo que lesiona sus derechos.<sup>o</sup>. De la cita de la norma legal de la referencia, es claro que el actor tenía el término de noventa días a partir de que sus derechos fueron presuntamente vulnerados en cuanto a la diferencia de sueldo para demandar, esto es desde el 20 de agosto de 2010, por lo que no cabe determinar silencio administrativo como petición en diferentes oficios, o pretender reactivar derechos que por el transcurso del tiempo han caducado en su derecho a ser reconocido, pretendiendo el actor con esta acción desatender la normativa aplicable LOSEP, COOTAD y Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil vigente<sup>8</sup>.

7.9.- En esa medida, este Tribunal precisa que la caducidad del ejercicio de la acción jurisdiccional no puede ser confundida, con la temporalidad del ejercicio de los derechos sustantivos, así entonces, no se puede confundir la regulación del artículo 90 de la LOSEP, en relación a la caducidad del ejercicio de la acción jurisdiccional contenciosa administrativa, con la temporalidad para el ejercicio de los derechos sustantivos regulado por el artículo 91 *ibídem*, recalcando que en la primera formulación normativa (artículo 90 de la LOSEP) se debe analizar el cumplimiento de los presupuestos de admisibilidad (en caso de configurarse la caducidad impide pronunciarse sobre las pretensiones de fondo presentadas por el actor/a).

7.10.- Por otro lado, el recurrente determina que en su lugar, se debían aplicar diferentes formulaciones normativas, tanto de la LOSEP como de la LOSCCA que regulan la remuneración,

6 Foja 154 del expediente jurisdiccional.

7 Foja 155 del expediente jurisdiccional.

8 Foja 144 del expediente jurisdiccional.

régimen institucional para su fijación y competencia de diferentes órganos; y, de esa manera se consideren <sup>a</sup>los acuerdos ministeriales dictados por el Ministro de Relaciones Laborales en consecuencia de la habilitación legal emanada de las dos leyes orgánicas en cita, en base a los cuales se presentó el reclamo administrativo y, ulteriormente, la demanda judicial<sup>9</sup>, explicando entonces de manera detallada las razones por las que deberían haberse aplicado estas formulaciones normativas al caso.

7.11.- Así mismo, se ha podido verificar que en el escrito de fundamentación del recurso de casación, el recurrente establece claramente la manera en que hipotética o eventualmente variaría la decisión en caso de no haberse presentado los vicios admitidos a trámite, imputando su argumentación a la razones de la decisión del Tribunal *a quo*, por lo que, se da cumplimiento al principio de trascendencia.

7.12.- Bajo esos contextos, al haberse acreditado indebida aplicación y falta de aplicación de las formulaciones normativas delimitadas en el párrafo 7.6 de esta decisión, así como su trascendencia, esta Sala Especializada ha verificado en la sentencia impugnada la existencia del yerro admitido a trámite que se analiza, en esa medida, corresponde casar la sentencia recurrida y dictar una sentencia de mérito conforme lo prescribe el artículo 16 de la LC.

### **VIII.- Sentencia de mérito.-**

**8.1.- La enunciación breve de los hechos y circunstancias objeto de la demanda y defensa de la o del demandado.** ± Con el objetivo de no ser reiterativo ni extenso en la decisión, esta Sala estima pertinente considerar la motivación *per relationem* <sup>a</sup>por remisión<sup>9</sup> en relación exclusivamente a este punto, para tal efecto, se hacen nuestras todo lo descrito luego del considerando vistos y antes del considerando primero, esto es, de fojas 138-142 del expediente jurisdiccional.

**8.2.- La decisión sobre las excepciones y validez del proceso.** Se remite del considerando primero al décimo de la decisión recurrida, que se encuentra a foja 142-143 del expediente jurisdiccional, realizando las siguientes precisiones:

8.2.1.- Negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y derecho: corresponde una defensa que provocará en el proceso contencioso administrativo que el actor debe probar los hechos afirmados, sin obviar que estamos frente a la jurisdicción plenaria, en donde el expediente administrativo permite el ejercicio adecuado y efectivo atribuciones, asignaciones y facultades asignados a los Tribunales Contenciosos Administrativos, esto es, el ejercicio del control de legalidad de la actividad administrativa<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Foja 154 del expediente jurisdiccional.

<sup>10</sup> Es pertinente también precisar que "la prueba dinámica es aquella que estatuye su carga a la parte procesal que tiene mejores posibilidades de aportarla al proceso judicial; prueba que, aparte de ser dinámica porque las actuaciones

8.2.2.- Legalidad y legitimidad de los actos administrativos: las presunciones *iuris tantum* de los que gozan los actos administrativos, serán objeto de control de legalidad en el presente proceso, por lo que, esta alegación se resolverá al decidir el fondo del asunto.

8.2.3.- Excepción de falta de personería pasiva: sobre aquella es necesario realizar la siguiente precisión:

8.3.1.- La legitimidad de personería <sup>a</sup> es la facultad para comparecer en un juicio sea como actor o como demandado<sup>o</sup>, esta se ha conocido como la capacidad para comparecer al proceso por sí mismo [que suele denominarse] legitimatio ad processum .

[1/4 ] el COOTAD ha regulado la organización administrativa en cuanto a la representación de esta entidad, detallando entonces en el artículo 60 letra a); y, 359 inciso segundo que al alcalde le corresponde ejercer la representación legal del gobierno autónomo descentralizado municipal; y la representación judicial conjuntamente con el procurador síndico.

8.3.6.- Esto implica entonces, que dos órganos conforman una unidad para que pueda estar legítimamente conformada la representación judicial de la entidad descentralizada, en este caso, un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal <sup>a</sup>GAD<sup>o</sup>; y, por ende, al identificar como legitimado pasivo a un GAD como entidad (más no a sus órganos que la conforman) se debe por ende, detallar en el acto de proposición a sus representantes judiciales que son dos órganos: a) Alcalde; y, b) Procurador Síndico; y, en caso de que no se haya consolidado aquello, será causa de nulidad procesal conforme lo prescribe el artículo 344 en relación con los artículo 346 numeral 3 del Código de Procedimiento Civil<sup>11</sup>.

8.2.3.1.- Ahora bien, esta excepción ha sido planteada por parte del GAD M Biblián al contestar la demanda, determinando que, <sup>a</sup> la demanda solo se la dirige al señor Alcalde del cantón, cuando [1/4 ] el señor Alcalde conjuntamente con la Procuradora Síndica ejercemos la representación judicial<sup>o</sup> <sup>12</sup>.

8.2.3.2.-A foja 11 se encuentra la demanda planteada por el actor, en donde demanda al GAD M Biblián, <sup>a</sup> en la persona del alcalde y representante legal [1/4 ] De conformidad con la ley, la comparecencia a juicio se dará con intervención de la procuradora síndica municipal [1/4 ]<sup>o</sup> <sup>13</sup>.

8.2.3.3.- En el expediente se encuentra el acta de calificación de la demanda a foja 14 vuelta, mediante la cual se ordena citar tanto al Alcalde del GAD M Biblián, cuanto a su Procuradora Síndica.

---

administrativas sujetas al control público están acopiadas por la propia entidad pública a cuyo cargo estuvo el procedimiento administrativo". Ecuador, Corte Nacional de Justicia, "Sentencia de Casación, emitida en el proceso No. 11804-2018-00458", el 21 de junio de 2021.

11 Ecuador, Corte Nacional de Justicia, "Sentencia de casación emitida en el proceso No. 17741-2016-0861", de fecha 6 de mayo del 2024.

12 Foja 34 del expediente jurisdiccional.

13 Foja 11 del expediente jurisdiccional.

8.2.3.4.- En la contestación de la demanda, comparece tanto el Alcalde del GAD M Biblián, cuanto a su Procuradora Síndica, firmando los dos aquella; y, compareciendo en efecto, la Procuradora Síndica mediante escritos durante todo el proceso.

8.2.3.5.- Ante ello, no se han configurado los elementos necesarios para que se declare la procedencia de la excepción planteada, por lo que, corresponde rechazarla.

8.2.4.- Las demás excepciones se resuelven con la decisión de fondo.

**8.3.- Medios probatorios introducidos válidamente al proceso:** esta Sala especializada verifica que los medios probatorios que serán valorados son los que han sido ordenados reproducirse en providencias de fecha 25 de junio de 2015 a las 09h06 (foja 56), 26 de junio de 2015 a las 08h42 (foja 58), 3 de julio de 2015 a las 09h46 (foja 111), en donde consta entre otros, los siguientes medios probatorios:

8.3.1.- Petición de fecha 4 de abril de 2014, dirigido al Alcalde del GAD M Biblián, suscrito por el accionante. (Foja 1-4)

8.3.2.- Oficio NRS-001-2014 de fecha 2 de junio de 2014 dirigido al Alcalde del GAD M Biblián, suscrito por el accionante. (Foja 5)

8.3.3.- Oficio No. 045-2014-GADM CB-A de fecha 23 de junio de 2014 suscrito por el Alcalde del GAD M Biblián, con el asunto: <sup>a</sup> Respuesta a oficio NSR-001-2014<sup>o</sup> <sup>14</sup>; y, el informe No. 079-PS-GADB de fecha 17 de junio de 2014 (foja 7-10).

8.3.4.- Distributivos de sueldos de los años 2010-2014 constantes a fojas 59-72 del expediente jurisdiccional.

8.3.5.- Acción de Personal No. 001 de fecha 20 de agosto de 2010 que rige a partir del 23 de agosto de 2010, constante a foja 73.

8.3.6.- Oficio DFMB-080-2014 de fecha 7 de mayo de 2014 mediante el cual, el accionante presenta la renuncia a su cargo.

8.3.7.- Acción de Personal No. 006-2014-U.A.T.H., de fecha 14 de mayo de 2014, mediante la cual, se acepta la renuncia presentada por el accionante.

8.3.8.- Oficio Nro. SENRES-RH-2005-22257 de fecha 22 de noviembre de 2005 suscrito por el Secretario Nacional Técnico ± SENRES, con adjunto resolución de fecha 22 de noviembre de 2005 y lista de asignaciones (fojas 103-106).

---

<sup>14</sup> Foja 7 del expediente jurisdiccional.

### Análisis del caso.-

8.4.- Para este Tribunal, es necesario señalar que en el modelo Constitucional en el que nos encontramos las/os sujetos y sus derechos impactan el sistema jurídico, es por ello que, las instituciones y herramientas existentes deben aplicarse en procura de permitir al *sui iuris* (sujeto de derecho) alcanzar su Buen Vivir, para tal efecto es indispensable que los razonamientos aplicados tengan la potencia de hacer a los derechos suficientemente prácticos (pragmática) evitando tomar medidas vagas o difusas que generen únicamente desencuentros teóricos distantes de la realidad que provoquen la violación, anulación, restricción de los derechos o la abyección del *sui iuris*.

8.5.- Es por ello, que adquiere relevancia la autoridad y funciones de los jueces contencioso administrativos (justicia plenaria) que conocen acciones subjetivas o de plena jurisdicción, en donde, <sup>a</sup> tienen la [1/4] obligación [1/4], de administrar justicia con observancia de la Constitución, de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la ley (art. 172 de la Constitución)<sup>o15</sup> constituyéndose entonces esta jurisdicción en uno (de tantos) <sup>a</sup> mecanismo [s] capital [es] de protección de derechos<sup>o16</sup>, principalmente cuando existen razones normativas que habilitan a esta [jurisdicción contenciosa administrativa] realizar la supervisión y control de legalidad de las actividades de la administración pública, particular que implica el deber de la Autoridad jurisdiccional (de oficio) que en caso de verificar que se trastocó un derecho subjetivo (pluridimensional) de manera directa deberá ordenar medidas de reparación integral (proporcionales y adecuadas), pues los jueces <sup>a</sup> tiene la misión y operación común de tutelar derechos<sup>o17</sup>.

8.6.- Así mismo, este nuevo paradigma del Constitucionalismo de los derechos y la justicia plenaria administrativa antes referida, siempre se encontrará irradiada de entre otros principios, el de supremacía constitucional cuya implicación es que <sup>a</sup> si la [C]onstitución existe como norma no es porque ella misma la proclame, o porque lo [determine] otra norma cuya validez descansa en la propia [C]onstitución, sino porque de hecho goza de un cierto nivel de eficacia<sup>o18</sup> que es la condición misma de validez del sistema jurídico, requiriendo entonces el <sup>a</sup> respaldo de una práctica social e institucional que así permita reconocerlo<sup>o19</sup>.

8.7.- Bajo estos contextos deontológicos y discursivos del nuevo modelo de Estado, esta Sala especializada realizará la supervisión de legalidad de la actividad impugnada (artículo 217 numeral 2 COFJ), reiterando que en el sistema constitucional ecuatoriano se ha desarrollado una estructura de control (para el caso sub iudice) de legalidad de los actos administrativos que tienen sustento claro en

15 Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia No. 165-19-JP/21", Caso No. 165-19-JP, emitida en fecha 21 de diciembre de 2021. Párrafo 63.

16 *Ibidem*. Párrafo 66.

17 Juan Carlos Benalcázar, Derecho Procesal Administrativo ecuatoriano (Quito, Andrade & Asociados Fondo Editorial, 2007).

18 Luis Prieto Sanchís, "El Constitucionalismo de los Derechos: Ensayos de Filosofía Jurídica", (Madrid, Trotta, 2013), página 157.

19 *Ibidem*. Página 161.

que ningún acto del poder público puede estar fuera de control (máxima juridicidad de la acción Estatal).

8.8.- En esa medida, considerando que todo acto administrativo por regla general es impugnabile bajo las regulaciones existentes en el ordenamiento jurídico, es necesario mencionar que los actos administrativos gozan de la presunción de legitimidad, legalidad y por tanto validez (caracteres), sin embargo, aquella presunción no es definitiva, sino que está sujeta a los pronunciamientos de órganos autorizados como por ejemplo cuando se presenta una acción subjetiva o de plena jurisdicción (caso sub iudice) en donde la jurisdicción contenciosa administrativa tiene plena facultad para realizar la supervisión de legalidad de los actos administrativos y de sus antecedentes con la finalidad (en las acciones subjetivas o de plena jurisdicción) de tutelar de manera adecuada y oportuna los derechos subjetivos negados, desconocidos o no reconocidos total o parcialmente por [una actividad administrativa]<sup>20</sup>.

8.9.- Comprendiendo lo anteriormente expuesto, esta Sala Especializada determina que la pretensión principal del legitimado activo es que se declare la ilegalidad y nulidad de pleno Derecho de la Resolución contenida en el Oficio No. 045-2014-GADM CB-A de fecha 23 de junio de 2024; y, por ende que se emitan medidas de reparación integral, en tanto que, los legitimados pasivos señalan que el accionante no tendría derecho alguno de fondo para presentar la demanda, así mismo que el acto administrativo impugnado es legítimo y no adolece de vicios que puedan afectar su validez.

8.10.- Ahora bien, conforme el debate procesal que consta en el expediente, en la demanda como contestación, así como los informes en Derecho presentados por las partes, este Tribunal determina que en cumplimiento con la garantía de la motivación, es necesario analizar y resolver un argumento relevante propuesto por los demandados que se trata sobre: si los derechos sustantivos del accionante fueron ejercidos oportunamente, en esa medida, se determina lo siguiente:

8.10.1.- Se encuentra probado, que el ciudadano Néstor Ariolfo Saquisili Ramírez prestó sus servicios lícitos y personales en calidad de Director Financiero, a favor del GAD M Biblián, desde el 23 de agosto de 2010 (foja 73), hasta el 14 de mayo de 2014 (foja 75). Conforme la afirmación del legitimado activo (foja 1-2), durante el año 2010 y 2011 percibió una remuneración de \$ 1670, 00 USD; y, desde el año 2012 hasta la fecha de terminación de la relación laboral, \$ 1760,00 USD.

8.10.2.- Por el tiempo de duración de la relación laboral, es necesario realizar la siguiente precisión:

8.10.2.1.- La Ley Orgánica de Servicio Público <sup>a</sup> LOSEP<sup>o</sup> entró en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, esto es, 6 de octubre de 2010.

---

20 Ecuador Corte Nacional de Justicia, Sentencia emitida en el proceso 1774120150346, de fecha 10 de octubre de 2023.

8.10.2.2.- Desde el 23 de agosto de 2010 hasta antes de la vigencia de la LOSEP, era aplicable la Codificación de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación <sup>a</sup>LOSSCA<sup>o</sup> de las remuneraciones del sector público.

8.10.2.3.- La LOSEP, en su artículo 91 regula la temporalidad del ejercicio de los derechos sustantivos de servidores/as públicos, contados desde la fecha en que pudieron hacerse efectivos, siempre que no tuviesen otro término especial determinado. El contenido de esta formulación normativa es similar a la contenida en el artículo 98 de la <sup>a</sup>LOSSCA<sup>o</sup>.

8.10.2.3.1.- Es necesario precisar, que este Tribunal realizando una interpretación sistemática de las formulaciones normativas, determina que el conector <sup>a</sup>a<sup>o</sup> posterior a la frase <sup>a</sup>los derechos<sup>o</sup>, y anterior a la frase <sup>a</sup>demandar contemplados en esta Ley<sup>o</sup>, se refiere particularmente a los derechos laborales sustantivos que reconoce la Ley que pueden ser reclamados y/o solicitados en vía administrativa ante la entidad en la que prestaba o presta los servicios dentro del término de 90 días desde que se pudieron hacer efectivos.

8.10.2.4.- Así entonces, la formulación normativa del artículo 91 de la LOSEP; y, 98 de la LOSCCA, permiten al servidor público tener el tiempo suficiente para reclamar ante la entidad en la que prestaba o presta los servicios sus derechos; y, en el caso de no hacerlo bajo su libre determinación e irradiado del principio de auto responsabilidad (artículo 83 de la CRE), deberá soportar los efectos de aquella conducta.

8.10.2.5.- Así entonces, se considera lo siguiente:

8.10.2.5.1.- Las dos normas citadas determinan que la fecha desde la que se debe iniciar la contabilización del término de 90 días, que será, desde la fecha en que pudieron hacerse efectivos.

8.10.2.5.2.- Para comprender el enunciado lingüístico <sup>a</sup>pudieron hacerse efectivos<sup>o</sup>, las formulaciones normativas interpretadas de manera aislada no generan mayor comprensión (interpretación literal), por lo que, es adecuado recurrir a otra técnica de interpretación que es la sistemática<sup>21</sup>, para tal efecto, es necesario que se cumpla con los criterios de identificación<sup>22</sup> y sistematización<sup>23</sup> (aplicación directa e inmediata de los derechos; y, la norma jurídica pertinente), que permitan armonizar el sistema jurídico aplicable<sup>24</sup> a este caso, respetando los principios de justificación, juridicidad e inexcusabilidad<sup>25</sup>

---

21 "se refieren al sistema entendido en un sentido unitario, como un todo que debe tender a la coherencia, a la prevención de las contradicciones normativas". Velluzzi, V. (1998). Interpretación sistemática: ¿un concepto realmente útil? Consideraciones acerca del sistema jurídico como factor de interpretación. DOXA. Cuadernos De Filosofía Del Derecho, (21-v1), 65–82. <https://doi.org/10.14198/DOXA1998.21.1.04>

22 Ver: Diego A. Dolabjian, "Derecho Constitucional Profundizado", Ediar, enero de 2018. Página 443.

23 Para profundizar estos conceptos, ver Carlos E. Alchurrón y Eugenio Bulygin, "Análisis Lógico y derecho", editorial Trotta, 12 de abril de 2021. Página 490

24 Para profundizar este concepto, ver Carlos E. Alchurrón y Eugenio Bulygin, "Análisis Lógico y derecho", editorial Trotta, 12 de abril de 2021. Página 496.

25 Para la identificación de cada una de las categorías ver: Carlos E. Alchurrón y Eugenio Bulygin, "Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales", editorial Astrea, 2006.

fijados constitucionalmente en los principios de aplicación de los derechos y en las diferentes categorías de derechos<sup>26</sup> que reconoce la Constitución de 2008. En esa medida se reconoce un sistema normativo<sup>27</sup> que pueda dar contenido al enunciado lingüístico, para tal efecto, se considera lo siguiente:

8.10.2.5.2.1.- Los artículos 106, 107 y 110 de la LOSEP (reiterado en el artículo 264 de su reglamento), determinan que las remuneraciones se pagarán por mensuales o quincenas vencidas; y, aquella se pagará desde el primer día del mes y hasta el día de efectiva prestación de actividades. Formulación similar se encuentra en el artículo 115 de la LOSSCA y 235 de su reglamento. Esto implicaría entonces, que el pago de los valores correspondiente a la remuneración se deben hacer efectivos en este caso, por mensualidades vencidas, este sería el momento en que se deben hacer efectivos los derechos.

8.10.2.6.2.2.- Sin embargo, esta Sala puede observar que de la misma forma, atento al artículo 111 del RLOSEP <sup>a</sup>La liquidación y pago de haberes a que hubiere lugar a favor de la o el servidor, se realizará dentro del término de quince días posteriores a la cesación de funciones, y una vez que la servidora o servidor haya realizado la respectiva acta entrega-recepción de bienes, conforme lo determina el artículo 110 de este Reglamento General<sup>o</sup>. En la misma línea, el artículo 100 del RLOSSCA, tiene similar formulación normativa. Esto implicaría entonces, que la entidad pública debe practicar la liquidación y pago de los haberes que se encuentren pendientes y que *hubieren lugar a favor del servidor* (en el término determinado anteriormente), dentro de los que están por supuesto las remuneraciones no canceladas y otros ingresos complementarios (décima tercera remuneración).

8.10.2.6.2.3.- Así las cosas entonces, este Tribunal puede identificar que el accionante en fecha 4 de abril de 2014, esto es, mientras se mantenía vigente la relación laboral, presentó una solicitud para que se le cancelen las remuneraciones que presuntamente tendría derecho, esto, de los años 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014, así como, que se le cancele las remuneraciones que a interpretación del actor, es la que le corresponde. Esta solicitud se reitera el 2 de junio de 2014 (presentado el 5 de junio de 2014); y, el 11 de junio de 2014.

8.10.2.6.2.4.- Aquello evidencia entonces, que realizando una interpretación sistemática de la LOSSCA y LOSEP en conjunto con sus reglamentos<sup>28</sup>, el derecho del actor al momento de presentar

---

26 Efecto irradiación: la Corte Constitucional ecuatoriana, en la Sentencia No. 832-20-JP/21, sobre este particular ha detallado: La Constitución del Ecuador ha adoptado el efecto horizontal de los derechos pues reconoce que todas las personas están sujetas a la Constitución y que es deber de toda las personas ecuatorianas respetar los derechos. En consecuencia, la Constitución del Ecuador adopta el efecto horizontal de los derechos pues, por el efecto de irradiación, los derechos constitucionales afectan todos los ámbitos del derecho, y también constituyen fuente de obligaciones para personas particulares

27 "un sistema normativo es un conjunto de normas (clausurado bajo la operación de consecuencia lógica)". Carlos E. Alchurrón y Eugenio Bulygin, "Análisis Lógico y derecho", editorial Trotta, 12 de abril de 2021. Página 494.

28 La interpretación sistemática se encuentra determinada en su contenido y técnica en el artículo 3 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Publicado en el Registro Oficial Suplemento 52 de fecha 22 de octubre de 2009.

su solicitud ante la entidad descentralizada ha sido planteada oportunamente, particular que permite entonces, continuar con el estudio del caso.

8.11.- En el análisis de fondo, corresponde entonces, para resolver el problema jurídico, plantearnos dos preguntas: a) ¿El acto administrativo impugnado puede ser considerado ilegal y nulo?; b) En caso de ser nulo e ilegal, ¿es procedente, el derecho al pago de la diferencia de remuneraciones más intereses de ley?

8.12. Dando respuesta a la primera pregunta, es necesario establecer que el actor, determina que el acto administrativo impugnado, es nulo, por la <sup>a</sup> omisión del cumplimiento del deber de motivación<sup>o</sup> <sup>29</sup>, puesto que, <sup>a</sup> en el oficio del alcalde no existe sino la mención al reclamo administrativo que se despacha, la alusión al COOTAD y a la LOSEP sin indicación de ninguna norma específica<sup>o</sup> <sup>30</sup>.

8.12.1.- Ingresando al análisis de la motivación del acto administrativo, esta Sala estima necesario precisar que en la Sentencia de Casación No. 09802-2019-01044 de fecha 7 de junio del 2024, se determinó que la motivación como un requisito de validez de los actos administrativos no puede ser concebida como una mera formalidad, de cumplimiento de criterios de suficiencia, puesto que, al tratar este requisito de validez se identifica la corrección de la actividad administrativa, la proporcionalidad de la actividad, la falta de aplicación o la aplicación debida o no de normas, la errónea interpretación de formulaciones normativas, la correcta y debida valoración probatoria, las inferencias a las que pueda llegar y otros, propios del análisis de fondo de la actividad administrativa, en procura de garantizar que los derechos del ciudadano se tutelen adecuadamente.

8.12.2.- En estos contextos, cuando se analiza la motivación de la manera en que hemos mencionado se potencializa el principio de máxima juridicidad de la acción estatal, propio de un modelo de Estado Constitucional contemporáneo, y para Ecuador, un desarrollo del mismo, en donde los derechos son eje trasversal, límite y vínculo para el poder público y privado.

8.12.3.- Así entendido entonces, esta Sala realiza el siguiente estudio:

8.12.3.1.- Para considerar que una actividad administrativa cumple con uno de los requisitos de la validez del acto administrativo conforme lo determina el artículo 76 numeral 7, letra l), y 66 numeral 23 de la Constitución; y, 30 de la Ley de Modernización del Estado, es adecuado en un primer momento determinar que nos encontramos ante un acto administrativo desfavorable, puesto que, el GAD M Biblián determinó que la petición del actor no procede.

8.12.3.2.- El tipo de acto administrativo identificado anteriormente, exige por parte de la administración que en la motivación se evidencie un razonamiento legítimo, en relación tanto a las

---

<sup>29</sup> Foja 12 del expediente jurisdiccional.

<sup>30</sup> Ibídem.

normas jurídicas aplicables con la determinación de su comprensión (interpretación  $\pm$ implícita o explícitamente-), el detalle de los hechos determinantes para tomar de decisión de negar la petición, puesto que no procedería; y, por último, dar una explicación razonada, coherente y válida en relación a las normas jurídicas y los hechos determinantes.

8.12.3.3.- Así mismo, para este Tribunal es adecuado determinar que para este caso en específico, en dónde se responde a una petición, la motivación *in aliunde* resulta ser válida utilizarla, siempre que, del acto administrativo impugnado, se puede evidenciar la expresa remisión y cita al criterio técnico determinante; que este criterio técnico determinante se encuentre de manera íntegra adjunto al acto administrativo (ambas actividades debidamente notificadas); y, que su destinatario/a tenga la oportunidad de conocer su contenido, constando entonces en el expediente administrativo. Esto debido a que, si se trata de revisar el contenido de la motivación de un acto administrativo desfavorable, es indispensable que la administración exponga las razones para emitir la actividad administrativa; y, que aquella sea de conocimiento de su destinatario, conforme los principios de publicidad, transparencia, imparcialidad, objetividad y debido procedimiento administrativo.

8.12.3.4.- Así entonces, esta Sala puede verificar que del acto administrativo impugnado, esto es, el Oficio No. 045-2014-GADMCB-A de fecha 23 de junio de 2014, sí se hace remisión expresa al informe jurídico (contenido en el Oficio No. 079-PS-GADB de fecha 17 de junio de 2014) realizado por la Procuradora Síndica de la entidad descentralizada; y, así mismo, se adjuntó aquel informe al acto administrativo, que fue de conocimiento por parte de su destinataria.

8.12.3.5.- Considerando aquello, el contenido del Oficio No. 079-PS-GADB de fecha 17 de junio de 2014, hace una simbiosis con el acto administrativo impugnando, en esa medida, corresponde realizar el estudio de su contenido conforme lo detallado anteriormente:

8.12.3.5.1.- La petición del ciudadano accionante, es particularmente que se le cancelen de manera completa las remuneraciones (y además proporcional del décimo tercero sueldo) de diferentes años, conforme varios Acuerdos Ministeriales, así, las remuneraciones del año 2010 debían ser conforme el Acuerdo Ministerial MRL-2010-010, las remuneraciones del año 2011 conforme el Acuerdo Ministerial MRL-2011-00020; y, la de los años 2012-2014 conforme el Acuerdo Ministerial MRL-2012-025, puesto que, para el legitimado activo, el cargo que ocupa sería Grado 2 de Nivel Jerárquico Superior.

8.12.3.5.2.- El GAD M Biblián, señala que, conforme el artículo 238 de la Constitución, 105, 115 y 178 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículos 3, 11 y disposición transitoria décima de la LOSEP, artículos 354 y 360 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización <sup>a</sup> COOTAD<sup>o</sup>, artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General

del Estado, 174 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y otras, reconocerían <sup>a</sup> la autonomía de las municipalidades y en materia de administración de personal facultan al Concejo su regulación mediante Ordenanza y con respecto a las remuneraciones el segundo párrafo posterior al numeral 4 del artículo 3 y el inciso final del artículo 100 de la [LOSEP], proveen la sujeción a la real capacidad económica del municipio<sup>o</sup><sup>31</sup>; y, por ello, <sup>a</sup> no es procedente lo solicitado<sup>o</sup><sup>32</sup>.

8.12.3.5.3.- Conforme lo detallado, esta Sala puede identificar que el GAD M Biblián si señala las normas jurídicas aplicables, generando una comprensión de aquellas; y, de esa forma, ante la petición del ciudadano, genera una respuesta coherente con sus premisas, esto es, que la petición del accionante estaría impedida de ser aceptada, por existir disposiciones expresas que no permiten elevar las remuneraciones sin previamente tener una certificación presupuestaria, que los GAD<sup>o</sup>s municipales gozan de autonomía política, administrativa y financiera, por lo que, pueden regular mediante Ordenanza las remuneraciones de su personal; y, por último, que las remuneraciones de los servidores públicos del GAD M Biblián debe sujetarse a su real capacidad económica, particular que no podría ser inobservado por parte de cualquier autoridad, incluyendo el Ministerio de Relaciones Laborales.

8.12.3.5.4.- Ahora bien, es pertinente establecer que el accionante presentó una solicitud basándose en una normativa vigente, esto es, diferentes Acuerdos Ministeriales emitidos por el Ministerio de Relaciones Laborales; y, para aquel, estos serían suficiente razón para que se le reconozca los haberes que no se le han cancelado de manera completa desde el año 2010 hasta la finalización de la relación laboral, desconociendo la garantía <sup>a</sup> constitucional del trabajador a recibir una remuneración justa e igual a la que se paga por el desempeño de unas mismas tareas<sup>o</sup><sup>33</sup>.

8.12.3.5.5.- Aquello exige entonces de este Tribunal, determinar si en efecto, estos argumentos contenidos en la petición que son relevantes y sustanciales, fueron tratados en el acto administrativo desfavorable, para ello se considera:

8.12.3.5.5.1.- En relación a las escalas de remuneraciones, el GAD M Biblián determina una respuesta clara con normas jurídicas, pero, para este Tribunal determinar si aquella respuesta es la correcta conforme un modelo de Estado Constitucional de Derechos, determina lo siguiente:

8.12.3.5.5.1.1.- Los Acuerdos Ministeriales que hace mención el accionante, regularon particularmente la escala de remuneración mensual unificada, para las y los dignatarios, las autoridades y las y los funcionarios que ocupen puestos a tiempo completo, comprendidos en el nivel jerárquico superior.

8.12.3.5.5.1.1.1.- Es preciso determinar que en los Acuerdos Ministeriales de los años 2011 y 2012, se

---

31 Foja 9 del expediente jurisdiccional.

32 Ibídem.

33 Foja 12 del expediente jurisdiccional.

cita como fuente para fijar las remuneraciones, el artículo 100 de la LOSEP, que prescribe:

Art. 100.- Unificación de las remuneraciones de quienes conforman el nivel jerárquico superior.- La remuneración mensual unificada que conste en la escala que expedirá el Ministerio de Relaciones Laborales, constituye el ingreso que percibirán la Presidenta o Presidente de la República, la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República y las demás autoridades y funcionarias o funcionarios que ocupen puestos comprendidos en el nivel jerárquico superior que señale el Ministerio de Relaciones Laborales.

Las y los servidores públicos que cumplan con las características y requisitos para ser considerados del nivel jerárquico superior serán incorporados en los grados de valoración que les corresponda, previo estudios y el dictamen favorable del Ministerio de Relaciones Laborales y del Ministerio de Finanzas [1/4]. (Subrayado fuera del texto)

8.12.3.5.5.1.1.2.- Aquello entonces, permite determinar a este Tribunal que los Acuerdos del 2011 y 2012 son aplicables para quienes conforman el nivel jerárquico superior, entre los que se encuentra el Presidente, Vicepresidente de la República; y, las demás autoridades y funcionarias o funcionarios que ocupen puestos comprendidos en el nivel jerárquico superior que señale el Ministerio de Relaciones Laborales.

8.12.3.5.5.1.1.3.- Sin embargo, podría existir la duda, de quienes podrían ser considerados de nivel jerárquico superior, particular que es aclarado por parte del artículo 244 del RLOSEP:

Art. 244.- Escala de remuneraciones mensuales unificadas para el nivel jerárquico superior.- La escala de remuneraciones mensuales unificadas del nivel jerárquico superior (Libre Nombramiento y Remoción) que incluirá a la o el Presidente de la República, a la o el Vicepresidente de la República y las demás autoridades y funcionarias o funcionarios que ocupen puestos comprendidos en el nivel jerárquico superior de las instituciones determinadas en los artículos 3 y 94 de la LOSEP, será expedida mediante Acuerdo del Ministerio de Relaciones Laborales, contando previamente con el dictamen del Ministerio de Finanzas. El Ministerio de Relaciones Laborales y el Ministerio de Finanzas en el campo de sus competencias, autorizarán previo estudio y dictamen favorable, respectivamente, la incorporación de puestos de autoridades y funcionarias o funcionarios al grado de valoración del nivel jerárquico superior. (Subrayado fuera del texto)

8.12.3.5.5.1.1.4.- Esta formulación normativa, para mayor claridad nos remite al artículo 3 y 94 de la LOSEP, que prescriben:

Art. 3.- Ámbito.- Las disposiciones de la presente ley son de aplicación obligatoria, en materia

de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública, que comprende:

[1/4 ] 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales [1/4 ].

Todos los organismos previstos en el artículo 225 de la Constitución de la República y este artículo se sujetarán obligatoriamente a lo establecido por el Ministerio de Relaciones Laborales en lo atinente a remuneraciones e ingresos complementarios.

Las escalas remunerativas de las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales, se sujetarán a su real capacidad económica y no excederán los techos y pisos para cada puesto o grupo ocupacional establecidos por el Ministerio de Relaciones Laborales, en ningún caso el piso será inferior a un salario básico unificado del trabajador privado en general [1/4 ].

#### Título VIII

#### DEL ÁMBITO Y OBJETO DE LAS REMUNERACIONES E INDEMNIZACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

Art. 94.- Ámbito.- Las disposiciones de este Título son de aplicación obligatoria en las instituciones, entidades y organismos del sector público determinadas en el Artículo 3 de esta Ley, con las excepciones previstas en este artículo y en general en esta Ley.

Exceptúase únicamente a las notarias o notarios, cuyas remuneraciones serán fijadas por el Consejo de la Judicatura, que considerará los techos y grados remunerativos de las escalas generales vigentes en el sector público.

8.12.3.5.5.1.1.5.- Conforme con estas disposiciones normativas, se genera la siguiente inferencia: a) Los Acuerdos Ministeriales del año 2011 y 2012 solamente son aplicables para el nivel jerárquico superior; b) Conforme las disposiciones normativas citadas, no se encuentra que el puesto de Director Financiero sea considerado conforme la LOSEP y su reglamento como jerárquico superior; c) Así mismo, no consta en el expediente una Resolución o Acuerdo del Ministerio de Relaciones Laborales y el Ministerio de Finanzas emitidas posterior a la vigencia de la LOSEP<sup>34</sup>, en el campo de sus competencias, en donde autorizarán previo estudio y dictamen favorable, respectivamente, la incorporación del puesto de Director Financiero del GAD M Biblián al nivel jerárquico superior. En esa medida, los Acuerdos Ministeriales MRL-2011-00020 y MRL-2012-025 publicados en el Registro Oficial No. 383, del 11 de Febrero 2011; y, Registro Oficial No. 660, del 13 de Marzo 2012, no son aplicables para el legitimado activo.

<sup>34</sup> Tómese como referencia el Acuerdo MRL-2012-0021, publicado en el Registro Oficial No. 637 de fecha 9 de febrero del 2012. Cuando ya se encontraba vigente la LOSEP.

8.12.3.5.5.1.1.6.- Es pertinente para este Tribunal, determinar que, conforme la disposición transitoria primera de la LOSEP, <sup>a</sup> a partir de la expedición de la resolución del Ministerio de Relaciones Laborales, que se publicará en el Registro Oficial, que contenga la escala nacional de remuneraciones mensuales unificadas, quedarán sin efecto todas las escalas de remuneraciones, salarios o ingresos en general que hasta esa fecha hayan regido para la determinación de las remuneraciones de los servidores de las entidades, instituciones y organismos contempladas en el Artículo 3 de esta Ley°.

8.12.3.5.5.1.1.7.- Precisa así mismo este Tribunal, que conforme el artículo 369 del COOTAD, el Director Financiero es un servidor de libre nombramiento y remoción, sin que en aquella norma se lo califique como jerárquico superior.

8.12.3.5.5.1.2.-- Ahora bien, en relación al año 2010; y, la aplicación del Acuerdo No. 00010 publicada en el Registro Oficial No. 128 de fecha 11 de febrero de 2010, se puede identificar que, igualmente se fija la escala de remuneraciones para el nivel jerárquico superior, en esta época vigente RLOSSCA, que en igual consideración prescribe lo siguiente:

Art. 147.- Estructura de puestos del nivel jerárquico superior.- Para efectos de la aplicación de la LOSCCA y de este reglamento, constituye el nivel jerárquico superior del sector público, los puestos de Presidente de la República, Vicepresidente de la República, ministros y subsecretarios de Estado y las primeras y segundas autoridades de las instituciones, entidades, empresas y organismos del sector público señalados en los artículos 3 y 102 de la LOSCCA, que serán ubicados en la escala de remuneraciones mensuales unificadas del nivel jerárquico superior, expedida por decreto ejecutivo previo estudio técnico, informe y resolución de la SENRES y el dictamen presupuestario favorable del Ministerio de Finanzas sobre el financiamiento. (Subrayado fuera del texto)

8.12.3.5.5.1.2.1.- En aplicación de la LOSCCA y su reglamento, la Secretaría Nacional Técnica de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, mediante Resolución No. SENRES-RH-2005-000098 de fecha 22 de noviembre de 2005, valoró y clasificó a los 39 puestos del GAD M Biblián, en la Escala de Remuneraciones Mensuales Unificadas, para tal efecto, detalló una lista de asignaciones. En el puesto de Director Financiero del GAD M Biblián, se le asignó en el grupo ocupacional de Director Técnico de Área, en el grado 14<sup>35</sup>, sin que se identifique para el puesto del accionante, el grado de nivel jerárquico superior, particular del que sí gozaba el Alcalde de esa entidad descentralizada.

8.12.3.5.5.1.2.2.- Atento a ello, tampoco es aplicable la Resolución citada por el accionante, para que sea calificado al puesto de Director Financiero del GAD M Biblián como jerárquico superior grado

---

35 Foja 106 del expediente jurisdiccional.

No. 2; y, por ende, pueda percibir la remuneración que pretende, esto es \$ 2190,00 USD (año 2010). Es necesario precisar que la SENRES mediante diferentes resoluciones integraba dentro de la jerarquía superior a diferentes puestos, sin embargo, en ninguna de ellas se puede apreciar que el puesto de Director Financiero del GAD M Biblián haya sido incorporado a los puestos en la escala de remuneración mensual unificada del nivel jerárquico superior

8.12.3.5.5.1.2.3.- Este Tribunal precisa que, conforme los medios probatorios que se han presentado, no se puede verificar que el SENRES haya modificado la valoración y clasificación a los 39 puestos del GAD M Biblián que se citan en el párrafo 8.12.3.5.5.1.2.1 de esta sentencia, por lo que, el accionante desde el 2010-2014 se encontraba en el grado 14, en el puesto de Director Financiero del GAD M Biblián, no siendo aplicable para el accionante dicho Acuerdo Ministerial (§8.12.3.5.5.1.2).

8.12.3.5.5.1.3.- Así mismo, en relación a las remuneraciones de los años 2011-2014 del accionante, es preciso señalar que el Ministerio de Relaciones Laborales, mediante Acuerdo Nro. MRL-2011-00140 publicado en el Registro Oficial Nro. 470, de 15 de junio de 2011, conformó el Consejo Consultivo entre el Ministerio de Relaciones Laborales y la Asociación de Municipalidades del Ecuador, para que el Ministerio de Relaciones Laborales fije los pisos y techos de la escala remunerativa aplicable a las y los servidores públicos municipales. Esta escala de techos y pisos fue emitida mediante Acuerdo No. MDT-2015-0041 publicado en el Registro Oficial No. 453 de 06 de marzo de 2015, que sería derogado por el Acuerdo No. MDT-2015-0060 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 469, de 30 de marzo de 2015.

8.12.3.5.6.- Ahora bien, el accionante también determina que se le estaría discriminando, puesto que tiene el derecho a <sup>a</sup> recibir una remuneración justa e igual a la que se paga por el desempeño de las mismas tareas<sup>36</sup>, conforme lo reconoce la Constitución en el artículo 326 numeral 4, para analizar este argumento, se considera lo siguiente:

8.12.3.5.6.1.- Corresponde en un primer momento delimitar que la discriminación es una categoría proscrita a nivel universal de los Derechos Humanos; y, también en estos momentos, es un parámetro claro para identificar un trato diferenciado que genera restricción o vulneración de los derechos. Atento a ello, para analizar la categoría de discriminación, es preciso centrarse en el derecho-principio que irradia esa proscripción, siendo este el de igualdad (de remuneración)<sup>37</sup>.

8.12.3.5.6.2.- Este derecho-principio se establece en la Constitución de la República en el número 1 del artículo 3, como uno de los deberes primordiales del Estado, el: <sup>a</sup>Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos

---

36 Foja 12 del expediente jurisdiccional.

37 Convenio sobre igualdad de remuneración, emitido por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 1951.

internacionales<sup>o</sup>, en concordancia con lo previsto en el artículo 11 numeral 2 que considera discriminatorio todo acto y omisión de autoridad pública, que tiende a restringir, menoscabar, limitar o anular el reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos contenidos en la Constitución de la República. Por su parte, el artículo 66 numeral 4 CRE consagra a la igualdad formal, material y no discriminación como un derecho de libertad.

8.12.3.5.6.3.- Diversos instrumentos internacionales y jurisprudencia de la misma categoría han desarrollado este principio para evitar prácticas discriminatorias y asegurar la igualdad, así entonces, en virtud de la configuración constitucional del derecho y principio a la igualdad previsto en los artículos 11 numeral 2 y 66 numeral 4, se pueden distinguir las siguientes dimensiones: (i) formal: un trato idéntico a sujetos -individuales o colectivos- que se hallen en la misma situación y (ii) material: <sup>a</sup> [reconoce que] los sujetos que se encuentren en condiciones diferentes, requieren un trato distinto que permita equiparar el goce y el ejercicio de sus derechos a personas que se encuentren en situaciones distintas<sup>o</sup> <sup>38</sup>.

8.12.3.5.6.4.- Por otro lado, la Corte ha establecido que <sup>a</sup>el concepto de igualdad, visto como un derecho constitucional, implica un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones. En otras palabras, puede considerarse como atentatorio al principio de igualdad si de forma injustificada o arbitraria se trata en términos distintos a quienes se encuentran en iguales condiciones; así como también podría afectar este principio al tratar de forma igual a quien está en condiciones distintas<sup>o</sup> <sup>39</sup>.

8.12.3.5.6.5.- Ahora bien, sobre el concepto de <sup>a</sup>discriminación<sup>o</sup>, si bien la Convención Americana y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no contienen una definición de este término, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha tomado como base los principios de los artículos 24 y 1.1 de la Convención Americana, así como las definiciones contenidas en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer para sostener que la discriminación constituye: toda distinción, exclusión, restricción o preferencia por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; o por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente.

8.12.3.5.6.6.- Para iniciar el estudio detallado, es necesario precisar que el legitimado activo no afirma que está siendo discriminado en razón de una categoría sospechosa, esto es, <sup>a</sup>en criterios que pueden

---

38 Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia No. 1-18-IN/21", 8 de septiembre de 2021. Párrafo 27.

39 Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia No. 1351-19-JP/22", 12 de enero de 2022. Párrafo 1285.

emplearse para discriminar en contra de grupos sociales que se encuentran en desventaja histórica y estructuralmente<sup>40</sup>, en esa medida, podríamos estar en el caso sub judice, ante una categoría protegida, considerando particularmente que <sup>a</sup> el artículo 11 numeral 2 de la CRE no es taxativa, pues también podría considerarse que existe otra categoría, que no conste expresamente en dicho artículo, siempre que se determine que la distinción tiene por objeto o resultado anular el ejercicio del derecho, y atendiendo a las circunstancias particulares del caso. Es así que, del artículo 11 numeral 2 se observan varias categorías que no corresponden con características inherentes a la persona<sup>41</sup>.

8.12.3.5.6.7.- Considerando aquello, el accionante, lo que argumenta expresamente es que está siendo discriminado al no percibir <sup>a</sup> una remuneración justa e igual a la que se paga por el desempeño de unas mismas tareas<sup>42</sup>. Esto significa entonces, que lo que argumenta el accionante es que se está vulnerando la igualdad formal, particular que implicaría entonces, identificar si se ha dado un <sup>a</sup> trato idéntico a sujetos  $\text{\textcircled{D}}$  individuales o colectivos $\text{\textcircled{D}}$  que se hallan en la misma [o similar] situación<sup>43</sup>, para tal efecto, es necesario utilizar el test de igualdad, esto es,

(i) la comparabilidad, que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; (ii) la constatación de un trato diferenciado, por una de las categorías que la Constitución enuncia de manera ejemplificativa en el numeral 2 del artículo 11; y, (iii) la verificación del resultado, producto del trato diferenciado. El último elemento puede consistir en una diferencia justificada, que se presenta cuando promueve derechos, es objetiva y razonable, o en una diferencia discriminatoria, que se da cuando su resultado es el menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de derecho<sup>44</sup>.

8.12.3.5.6.8.- Con lo anteriormente expuesto, este Tribunal determina que el legitimado activo no realiza una comparación con otro sujeto de derechos, sino más bien, determina que las remuneraciones para Director Financiero deben ser canceladas en las mismas condiciones, empero de aquello, no se puede identificar que los Directores Financieros de otras entidades del sector público se encuentren en las misma o similares condiciones que el Director Financiero del GAD M Biblián, particularmente cuando existe una valoración y clasificación de puestos, vigente a la fecha (2010-2014), mediante la cual, se establece que al puesto antes citado le corresponde al grado 14, más no jerárquico superior 2.

8.12.3.5.6.9.- Así mismo, es necesario señalar que no se ha probado por parte del accionante, que exista otro puesto de Director Financiero que cumpla las mismas o idénticas funciones de Director Financiero del GAD M Biblián, particularmente cuando las entidades descentralizadas, especialmente

---

40 Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia No. 28-15-IN/21", emitido el 24 de noviembre de 2021. Párrafo 146.

41 Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia No. 916-22-JP/24", emitida el 4 de julio de 2024. Párrafo 54.

42 Foja 12 del expediente jurisdiccional.

43 Ecuador, Corte Constitucional, "Sentencia No. 89-21-IN/23", 25 de octubre de 2023, párrafo 95.

44 Ecuador, Corte Constitucional, "Sentencia No. 39-18-IN/22", 8 de junio de 2022, párrafo 55.

el Director Financiero tiene un conjunto de responsabilidades especiales determinadas en el COOTAD, en relación con otros puestos existentes en la administración pública central.

8.12.3.5.6.10.- Tampoco se acreditó por parte del legitimado activo, que exista otro Director Financiero de GAD Municipal que haciendo las mismas o similares funciones o roles, en el periodo referido, perciba la remuneración como servidor de jerarquía superior grado 2.

8.12.3.5.6.11.- Considerando aquello, no se cumple con el parámetro de comparabilidad. Es indispensable por parte de este Tribunal señalar, que el momento en que se acredita la comparabilidad, la carga de la prueba se invierte a la administración pública sobre los demás elementos, esto es, los elementos ii y iii del test de igualdad. Sin embargo, como se mencionó en este caso, no ha cumplido con el primer elemento, por lo que, no se identifica ni acredita dentro del expediente jurisdiccional, un trato discriminatorio.

8.13.- Considerando lo anteriormente expuesto, atento a lo prescrito en el artículo 76 numeral 7, letra l) de la Constitución; 371 del COOTAD; y, artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, no se ha verificado por parte de este Tribunal que exista el vicio alegado por el accionante, que lesione o vulnere derechos, provocando un gravamen irreparable, así como tampoco se evidencia del acto administrativo otro vicio que permita a esta autoridad declarar su nulidad. Por lo que, corresponde rechazar la demanda planteada por improcedente.

8.14.- En relación a las excepciones que se han propuesto, con esta decisión se atienden todas las propuestas tanto por la PGE cuanto por el GAD M Biblián.

## **9.- DECISIÓN**

9.1.- Por las consideraciones expuestas, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelve:

9.2. Aceptar el recurso de casación interpuesto por Nestor Ariolfo Saquisili Ramírez.

9.3. Casar la sentencia emitida en fecha 12 de diciembre de 2016 por parte del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Cuenca dentro de este proceso.

9.4.- Como sentencia de mérito, conforme lo expuesto en esta decisión, se rechaza la demanda planteada por improcedente.

9.5.- Disponer la devolución del expediente procesal al juzgado de origen, una vez ejecutoriado este fallo.

9.7. Notifíquese y cúmplase.-

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO  
**JUEZ NACIONAL (PONENTE)**

ORTIZ VARGAS HIPATIA SUSANA  
**JUEZA NACIONAL**

DR. PATRICIO ADOLFO SECAIRA DURANGO  
**JUEZ NACIONAL**