



Juicio No. 17811-2020-01112

**JUEZ PONENTE: VELASTEGUI AYALA XIMENA DEL ROCIO, JUEZA NACIONAL
(PONENTE)**

AUTOR/A: VELASTEGUI AYALA XIMENA DEL ROCIO

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.** Quito, lunes 9 de marzo del
2026, las 09h37. **Juicio No. 17811-2020-01112**

JUEZA PONENTE: DRA. XIMENA DEL ROCÍO VELASTEGUÍ AYALA

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

VISTOS.- 1.- Conocemos la presente causa en virtud de que: **a)** Patricio Secaira Durango fue designado como Conjuez Nacional por el Consejo de la Judicatura mediante Resolución No. 37-2018 de 15 de marzo de 2018, ratificado por el artículo 2 de la Resolución No. 187-2019 de 15 de noviembre de 2019; y, posteriormente, fue designado como Juez Nacional encargado mediante Oficio 113-P-CNJ-2021 de 18 de febrero del 2021, suscrito 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 8 de febrero de 2024 y Acción de Personal No. 0487-DNTH-2024-JV, de 19 de febrero del 2024 fue designada como Jueza Nacional temporal; **c)** Ximena Velasteguí Ayala, en virtud de la Acción de personal No. 1283-UATH-2025-JV, de fecha 03 de octubre del 2025, mediante la cual se le asigna para que asuma la calidad de Jueza Nacional encargada de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a partir de 1 de noviembre del 2025, hasta que el Consejo de la Judicatura designe al Juez o Jueza Titular, todo ello en razón de la renuncia al cargo del Juez Nacional presentada por el doctor Iván Larco Ortuño; **d)** El 18 de agosto del 2025, 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 Ximena Velasteguí Ayala, Hipatia Ortíz Vargas; y, Patricio Secaira Durango; **e)** Conforme acta de sorteo de fecha 15 de diciembre de 2025, a las 16h30, se acepta la excusa presentada por la Dra. Marcy Alvarado Córdova (quien está temporalmente encargada del

despacho del Juez Nacional Dr. Patricio Secaira), en este sentido se le designó como reemplazo a la Dra. María Cristina Terán Orbea, en esta medida, el Tribunal está integrado por la Dra. Ximena Velastegui Ayala (Ponente), Dra. Hipatia Ortiz Vargas; y, Dra. María Cristina Terán Orbea, correspondiéndole la ponencia a la primera jueza prenombrada; f) Encontrándose el recurso de casación en estado de resolver, para hacerlo se considera:

2.- ANTECEDENTES

2.1.- El ciudadano Portilla Paguay Jonathan Alexander, presenta acción subjetiva o de plena jurisdicción en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán ^aGAD-Tulcán°; y, Procuraduría General del Estado ^aPGE°, pretendiendo que:

[D]eclare la nulidad del procedimiento Administrativo ^aConcurso de Mérito y Oposición Tulcán 2020°, en relación al administrado y la nulidad del acto No. 594-JTH-GADMT-2020 de fecha 30 de junio de 2020.

b) Como consecuencia de lo anterior se disponga la reincorporación a su puesto de trabajo y la sustanciación de un nuevo concurso cerrado de mérito y oposición que en cumplimiento de la Disposición General Undécima de la LOSEP respete los criterios legales y técnicos emitidos por el legislador y el Ministerio de Trabajo.

c) Adicionalmente solicito se ordene pagar al actor las remuneraciones dejadas de percibir desde el 01 de octubre de 2020 (fecha última de labores) hasta la efectiva reincorporación al cargo.¹

2.2.- La competencia para conocer esta acción se radicó en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito ^aTDCA-DM Quito° y fue signada con el No 17811-2020-01112.

2.3.- El 30 de septiembre de 2022, el TDCA-DM Quito, en sentencia resolvió:

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, resuelve negar la demanda presentada por el señor **JONATHAN ALEXANDER PORTILLA PAGUAY**, y en consecuencia, ratifica la validez y legalidad del acto impugnado, esto es el contenido en el Memorando No 594-JTH-GADMT-2020 de 30 de junio de 2020.- Sin costas ni honorarios que regular.²

1 Foja 37 vta. Expediente jurisdiccional

2 Foja 159 vta. Expediente jurisdiccional

2.4.- El señor Portilla Paguay Jonathan Alexander sobre esta sentencia presentó Recurso Extraordinario de Casación basado en el artículo 268 numeral 2 del Código Orgánico General de Procesos ^a COGEP°.

2.5.- El 6 de mayo del 2025, la Conjuenza Nacional Katty Mishel Muñoz Vaca, admitió a trámite el recurso de casación por el numeral 2 del artículo 268 del COGEP.

3.- COMPETENCIA

3.1.- El 18 de agosto del 2025, 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 ^a COFJ°, y artículo 269 del COGEP;

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

5.1.- El casacionista en la fundamentación de su recurso escrito en cuanto al numeral 2 del artículo 268 del COGEP se expone la siguiente carga argumental:

En el presente caso se solicitó al tribunal que determine: la nulidad del acto administrativo No 594-JTH-GADMT-2020 (por medio del cual se desvinculó al accionante), por haberse emitido como consecuencia de un procedimiento de mérito y oposición viciado por contener preguntas que no tenían como objetivo evaluar el nivel de conocimiento técnicos inherentes al perfil del puesto por el que concursaba.

Esto debido a que la teoría del caso propuesto por el accionante giraba alrededor de las indebidas preguntas técnicas realizadas dentro del concurso de méritos y oposición realizado por el GAD Municipal de Tulcán, siendo este el principal argumento. Más no giraba alrededor del cumplimiento formal de las etapas del concurso de mérito y oposición.

En tal sentido era claro que la cuestión medular del caso, en atención al argumento del actor, giraba alrededor de las preguntas técnicas realizadas por el GAD de Tulcán en el concurso de mérito y oposición. Y se esperaba que el tribunal realice una motivación alrededor de aquello.

Sin embargo, más allá de que el tribunal determinó que el objeto de la controversia era determinar la nulidad del acto administrativo No 594-JHT-GADMT-2020. El tribunal llegó a la conclusión de que el acto cuestionado era válido por cuanto el concurso cumplió con las etapas formales del procedimiento regulado en la ley [1/4]

En este sentido el TCA jamás dio una respuesta oportuna al argumento principal del actor que era determinar la validez del acto administrativo 594-JTH-GADMT-2020 de 30 de junio del 2020 en razón de las preguntas realizadas por el GAD Municipal de Tulcán al actor durante el concurso. Pues prácticamente se limitó a señalar que: ^ael acto administrativo 594-JTH-GADMT-2020 es válido porque se cumplieron todas las etapas del concurso de mérito y oposición^o.³

6.- DELIMITACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

6.1.- Conforme los estándares fijados por el ordenamiento jurídico, a este Tribunal le corresponde conocer la fase de sustanciación del recurso de casación admitido a trámite, para tal efecto se debe considerar que esta fase está compuesto por dos sub fases: a) La determinación de si los vicios admitidos a trámite se han configurado conforme la sentencia impugnada; y, b) Solamente en el caso de que sí se configuren los vicios admitidos a trámite, corresponderá pasar a la segunda sub fase en la que se emitirá decisión de mérito.

6.2.- Así entonces, se debe cumplir con las sub fases citadas anteriormente, en esa medida este Tribunal se responderá a la siguiente pregunta: **a) En relación a la causal determinada en caso segundo del artículo 268 del COGEP ¿Se ha configurado el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes?**

7.- ANÁLISIS DEL RECURSO DE CASACIÓN

En relación a la causal determinada en caso segundo del artículo 268 del COGEP ¿Se ha configurado el vicio motivacional de incongruencia frente a las partes?

7.1.- El recurrente determina que la sentencia es titular del vicio motivacional de incongruencia frente a las partes.

7.2.- En este orden, dentro del espectro de la categoría de derechos de protección, se encuentran las garantías del debido proceso; y, entre ellas la Constitución de Montecristi en el artículo 76 numeral 7 letra l) ha reconocido a la garantía de la motivación. Esta garantía constituye el requisito básico para la validez de ^a las resoluciones de los poderes públicos⁴. lo cual incluye entre otras las resoluciones emitidas por la función judicial. La protección de esta garantía del debido proceso configura un elemento indispensable para tutelar la vigencia de la dimensión argumentativa del Derecho, y, por ende, la potencialización del Estado Constitucional de derechos y justicia.

7.3.- La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia No. 1158-17-EP/21 decidió alejarse explícitamente del ^a test de motivación^o, el cual ^a consist[ía] en verificar si la motivación bajo examen cumple conjuntamente con estos tres parámetros: la razonabilidad, la lógica y la comprensibilidad^o.⁵ En su lugar, determinó que:

En suma, el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente.⁶

7.4.- En síntesis, el nuevo criterio rector fijado por la Corte Constitucional, demanda que, para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación, se deba comprobar que en el acto jurisdiccional impugnado haya existido: (i) una fundamentación normativa suficiente, y (ii) una fundamentación fáctica suficiente. La fundamentación normativa deberá: ^a contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso [y] debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso^o ⁷; mientras que la fundamentación fáctica deberá contar con ^a una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso^o.⁸

7.5.- Vale precisar que el máximo organismo de interpretación y control constitucional ha señalado que:

[C]uando se acusa el incumplimiento de la garantía de la motivación –incluso si se lo hace

4 Asamblea Nacional Constituyente, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 20 de Octubre de 2008, Art. 76.7.l.

5 Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, "Sentencia No. 1158-17-EP/21", caso No. 1158-17-EP, emitido el 20 de octubre de 2021, párr. 32

6 *Ibidem*, párr. 61

7 *Ibidem*, párrafo 61.1.

8 *Ibidem*, párr. 61.2.

con base en el test de motivación±, lo que el órgano jurisdiccional debe examinar es si el cargo de insuficiencia motivacional específicamente esgrimido por la parte es o no procedente, centrándose en la parte de la motivación acusada (en la argumentación jurídica supuestamente deficiente) y aplicando las pautas sistematizadas en esta sentencia que sean aplicables al cargo en cuestión. En modo alguno, el órgano jurisdiccional tiene el deber de auditar la totalidad de la motivación impugnada para descartar la presencia de cualquier tipo de deficiencia o vicio motivacional, a la manera del test de motivación.⁹

7.6.- Así mismo, el máximo órgano de interpretación y control constitucional ha delimitado estándares que se deben cumplir cuando se analiza la posible vulneración de la garantía de la motivación y sus diferentes cargos, de la siguiente manera:

Esta Corte considera importante aclarar que, cuando una parte procesal acusa la vulneración de la garantía de la motivación en una determinada decisión judicial, no es indispensable que identifique uno de los tipos de deficiencia motivacional o de vicio motivacional descritos en esta sentencia. Lo que sí se requiere es que la parte procesal formule con aceptable claridad y precisión las razones por las que se habría vulnerado la garantía de la motivación¹⁰.

7.7.- Ahora bien, la acusación del casacionista se funda en una incongruencia frente a las partes omisiva, para tal efecto, se debe tener en claro que:

El vicio motivacional de incongruencia frente a las partes surge cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales. La incongruencia frente a las partes puede darse por omisión o por acción. La primera se configura cuando no se contestan cargos relevantes de las partes; mientras que, la segunda ocurre cuando el juzgador contesta los argumentos relevantes mediante tergiversaciones, de tal forma que efectivamente no los contesta¹¹.

7.8.- Para iniciar con el análisis este Tribunal precisa que la incongruencia frente a las partes no se vincula con las pretensiones de las partes procesales¹², sino conforme se mencionó anteriormente, sobre los argumentos relevantes, debido a que, si lo que se propone en el recurso de casación es que no se ha resuelto o analizado las pretensiones, aquello debe ser conocido mediante la causal determinada en el artículo 268 numeral 3 del COGEP [incongruencia procesal].

7.9.- Así entonces, el casacionista señala que la decisión incurría en una incongruencia [motivacional]

9 Ídem, párr. 101.

10 Íbidem. Párrafo 100

11 Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia No. 294619EP/24". Caso No. 294619EP, emitido en fecha 07 de marzo de 2024. Párrafo 29.

12 Ver: Corte Constitucional, Sentencia 204-20-EP/24; y, 1330-20-EP/24 [párrafo 23]

frente a las partes omisiva, particularmente al haber señalado como argumento que ^aSe declare la nulidad del procedimiento administrativo ^aConcurso de Mérito y Oposición Tulcán 2020°, [¼] y la nulidad del acto No 594-JTH-GADMT-2020 de fecha 30 de junio de 2020.^o ¹³, por haberse emitido como consecuencia de un procedimiento de mérito y oposición viciado de nulidad por contener preguntas que no tenían como objeto evaluar el nivel de conocimientos técnicos inherentes al perfil que concursaba como Servidor Público Técnico. Por ello, la decisión impugnada no habría contestado este argumento, que sería relevante debido a que, en caso de haber sido identificado y contestado, la decisión sería diferente, puesto que se declarararía la nulidad del procedimiento administrativo del concurso de méritos y oposición.

7.9.1.- En un primer momento para identificar si se configura la incongruencia [motivacional] argumentada, es pertinente determinar si el argumento citado fue propuesto oportunamente por parte [en este caso del accionante], así entonces, se verifica conforme la sentencia impugnada, que el argumento citado por el casacionista sí fue propuesto, particular que sí ocurre en el caso conforme consta en el numeral 1 de la sentencia impugnada y otros actos procesales¹⁴.

7.9.2.- En un segundo momento corresponde determinar si dicho argumento fue contestado por parte de la decisión impugnada, en esa medida este Tribunal posterior a realizar un estudio detallada de la sentencia recurrida determina que el argumento no fue contestado, puesto que el fallo recurrido expone lo siguiente:

En el caso el accionante, no ha demostrado que supero las evaluaciones del referido concurso, limitando la defensa a presentar objeciones e impugnar el cuestionario o preguntas que contiene los formularios de preguntas, al respecto afirma: *“que las preguntas debían elaboradas para la evaluación del administrado tenían que ser técnicas e inherentes con el puesto para el cual estaba concursando”*, sin que se fundamente la nulidad del acto impugnado contenido en el Memorando No 594-JTH-GADMT-2020 de 30 de junio de 2020, que obra del proceso de fs. 22, sobre el cual alega la nulidad prevista en el numeral 1 del Art. 105 del COA, en relación a la nulidad alegada, el Tribunal no encuentra que el memorando impugnado sea contrario a la constitución o la ley. De fs. 505 a fs. 526 del exp. adm., consta el Informe Técnico Nro.040, de 29 de julio de 2020, emitido por el Administrador del Concurso, y la Jefatura de Talento Humano del GAD Municipal de TULCAN, en el cual se detalla el cumplimiento del proceso en el concurso de méritos y oposición, se ha cumplido con el proceso atinente al concurso de méritos y oposición y los resultados de las evaluaciones obtenidas proceso ha validado el nombramiento de los servidores, de acuerdo a lo establecido en la Disposición Transitoria Undécima de la LOSEP. De la revisión de este Informe a fs. 525

¹³ Foja 37 vta. del expediente jurisdiccional

¹⁴ Foja 31 a 37 del expediente jurisdiccional

del exp. adm., constan los resultados finales del referido concurso de Méritos y Oposición, el accionante con la nota de 65.85. Del contenido del acta resolutive de apelaciones de 18 de junio de 2020, consta que los resultados de la prueba inicial, han sido revisados, sin que el accionante alcance los resultados requeridos. Con todo lo expuesto, la administración demandada demostró con prueba suficiente que la separación se deriva del concurso de méritos y oposición, cuyos resultados se encuentran sustentado en el Informe técnico No. 40, el accionante no ha logrado desvanecer con prueba suficiente las presunciones de legitimidad del acto impugnado.¹⁵

7.9.3.- Al no haberse contestado el argumento, corresponde determinar si se detalló ±por el casacionista- la sustancia relevante del argumento, para ello se debe comprender como los que ^ason especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador^o ¹⁶, así entonces, conforme se expuso en el párrafo 7.9 de esta sentencia, el casacionista se identifica con claridad la relevancia del argumento que no ha sido contestada por parte de la decisión impugnada.

7.10.- Considerando lo anteriormente expuesto, respondiendo a la pregunta inicial formulada, se determina que sí se configura la incongruencia frente a las partes omisiva acusada, que vulnera la garantía de motivación, por ello atento a lo prescrito en el artículo 273 numeral 3 del COGEP, corresponde emitir la decisión de mérito.

8.- 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* ^a por remisión^o ¹⁷ en relación exclusivamente a este punto, para tal efecto, se hacen nuestras todo lo descrito en el numeral I al numeral IV de la sentencia impugnada, que se encuentra de fojas 153 a 156 del expediente jurisdiccional.

8.2.- Objeto de la controversia.- *Determinar la validez y legalidad del acto impugnado, esto es la nulidad del acto administrativo contenido en la Resolución No.594-JTH-GADMT-2020, notificado el 30 de junio de 202, del Concurso de Méritos y Oposición Tulcán 2020, se ordene el pago equivalente a las remuneraciones dejadas de percibir desde la emisión del acto administrativo impugnado.¹⁸, sin obviar el deber jurídico que tiene la jurisdicción contenciosa administrativa conforme lo determinado en los precedentes jurisprudenciales obligatorio No. 09-2025, y 11-2025, emitido por la Corte Nacional de Justicia.*

¹⁵ Foja 159 del expediente jurisdiccional

¹⁶ Ecuador, Corte Constitucional, "Sentencia 1158-17-EP/21", de fecha 20 de octubre de 2021, párrafo 87.

¹⁷ Ecuador Corte Constitucional, " Sentencia No. 115817EP/21" , en Caso No. 115817EP, emitido en fecha 20.de octubre de 2021, párrafo 63.

¹⁸ Foja 156 del Expediente jurisdiccional

8.4.- Medios de prueba anunciados y practicados válidamente en el proceso. - Son lo que se han anunciado, admitido y practicado en las etapas respectivas, sin perjuicio de que en ejercicio del control de juridicidad se utilice la documentación que consta en el proceso judicial, en esa medida este Tribunal se remite al considerando sexto de la decisión impugnada, esto es, a foja 157 del expediente jurisdiccional.

CONSIDERACIONES NECESARIAS

8.5.- 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 encuentros teóricos distantes de la realidad que potencialicen la violación, anulación, restricción de los derechos o la abyección del *sui iuris*.

8.6.- Es por ello, que adquiere relevancia la autoridad y funciones de los jueces contenciosos administrativos (justicia plenaria) que conocen acciones subjetivas o de plena jurisdicción, en donde, ^a 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)¹⁹ constituyéndose entonces esta jurisdicción en uno (de tantos) ^a mecanismo [s] capital [es] de protección de derechos²⁰, principalmente cuando existen razones normativas que habilitan a esta [jurisdicción contenciosa administrativa] realizar el 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 ^a tiene la misión y operación común de tutelar derechos²¹.

8.7.- 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 ^a si la [C]onstitución existe como norma no es porque ella misma la proclame, o porque lo proclame otra norma cuya validez descansa en la propia constitución, sino porque de hecho goza de un cierto nivel de eficacia²² que es la condición misma de validez del sistema jurídico, requiriendo entonces el ^a respaldo de una práctica social e institucional que así permita reconocerlo²³.

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

20 Ibidem. Párrafo 66.

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

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

23 Ibidem. Página 161.

8.8.- Para tener un orden lógico y adecuado ejercicio del control de juridicidad²⁴, se debe precisar que el Memorando No. 594-JTH-GADMT-2020 de fecha 30 de junio del 2020, que consta a foja 22 del expediente jurisdiccional contiene las siguientes determinaciones:

8.8.1.- En su primera parte, genera la notificación a su destinatario respecto a que el concurso de méritos y oposición ha sido declarado desierto, al no obtener -el accionante- el puntaje mínimo 70 puntos en el puntaje final, conforme a lo dispuesto en el Art. 8 literal b) de la Norma Técnica para la Aplicación de la Disposición Transitoria Undécima a la LOSEP. Esto implica que, en esta determinación únicamente se está dando eficacia al acta de declaratoria de desierto del citado concurso [art. 101 del COA], en esa medida, se debe realizar el control de juridicidad de la citada acta que consta a foja 16 del expediente jurisdiccional, mediante el cual los integrantes del Tribunal de Méritos y Oposición declaran ^a concurso desierto al puesto del servidor público técnico, ocupado hasta el momento por el [accionante]^o²⁵, debido a que esta actividad administrativa es la genera los efectos directos desfavorables al accionante, conforme lo ha propuesto en su demanda.

8.8.2.- La segunda determinación del Memorando referido, es que el ^a nombramiento provisional culmina el día de hoy 30 de junio del año en curso, por lo cual, se deberá realizar los trámites administrativos para su liquidación de haberes^o²⁶, en esa medida, mediante esta determinación se termina el vínculo jurídico laboral con el accionante, sin que exista como antecedente a dicho actividad administrativa una resolución, acción de personal u otra actividad, por ello, esta segunda determinación será considerado como el que genera los efectos jurídicos al accionante, por ende será objeto de control de juridicidad.

8.9.- Considerando lo anteriormente expuesto, para efecto del control de juridicidad es necesario señalar que la declaratoria de nulidad de un acto administrativo debe ser entendido como una consecuencia jurídica de la existencia de un vicio ^a *de gravedad invalidante*^o²⁷ en la actividad administrativa (elementos de validez del acto administrativo) que provoca en esencia un atentado a los derechos subjetivos del ciudadano, particular que merece por supuesto una reparación de esos derechos.

8.10.- Así entonces, corresponde determinar si en el caso sub judice, las actividades señaladas en el párrafo 8.8 de esta sentencia incurre en una o varias causales de nulidad previstas en el ordenamiento jurídico, para tal efecto se considera lo siguiente:

8.10.1.- En relación al acta de declaratoria del concurso de méritos y oposición debido a que el señor Jonathan Alexander Portilla Paguay no alcanzó el puntaje mínimo de setenta (70) puntos en el puntaje

²⁴ Ver Pleno de la Corte Nacional de Justicia, mediante Resolución No. 092025 y No 11-2025 publicado en el Registro Oficial Año No. 69 del 27 de junio de 2025.

²⁵ Foja 16 del expediente jurisdiccional.

²⁶ Foja 22 del expediente jurisdiccional.

²⁷ Efraín Pérez, Derecho Administrativo, (Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito/Ecuador, 2021), quinta edición, volumen 1; página 483.

final en aplicación del artículo 8 literal b) de la Norma para la Aplicación de la Disposición Transitoria Undécima a la LOSEP, se puede determinar que dicha acta es producto del procedimiento que se generó para dar cumplimiento con lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial MDT-192-2017 que contiene la Norma para Aplicación de la Disposición Transitoria Undécima de la LOSEP.

8.10.2.- El accionante ha propuesto como argumento relevante, que se ha contravenido expresamente las reglas del trámite dentro del procedimiento administrativo, particularmente debido a que en la prueba técnica las preguntas asignadas a su evaluación no correspondían al perfil y rol del puesto, particularmente al estar vinculadas con preguntas sobre Derecho.

8.10.3.- Ahora bien, este Tribunal identifica que a fojas 8 a 11 del expediente jurisdiccional, consta el documento de la etapa de elaboración de las preguntas de la prueba técnica. Así mismo a fojas 4-5 del expediente jurisdiccional se puede constatar la prueba llevada a cabo por el GAD Municipal de Tulcán al señor Jonathan Alexander Portilla Paguay sobre el puesto que venía desempeñando (Servidor Público Técnico), y se refleja que la preguntas: 1, 12, 14, 16, 17, 22, 24, 32, 33, 36, 37, 38, 43, 46, 48, no cumplieron con los parámetros previstos en el Acuerdo Ministerial MRL-2014-222 [artículo 13 numeral 4] en aplicación del artículo 9 del Acuerdo MDT- 2017-0192, puesto que, el GAD formula un conjunto de preguntas ajenas a la misión, rol y actividades del puesto, particularmente formulan preguntas vinculadas con el ejercicio de control concentrado de constitucionalidad de las normas en Ecuador, identificación de órganos y organismos de control, vigencia temporal de una norma y derogación, representación judicial de las entidades descentralizadas, tipo de acciones constitucionales competencia, así como otras impertinentes con el rol, misión y actividades de un servidor público técnico.

8.10.4.- Así mismo, dentro del expediente jurisdiccional [a fojas 20], se analiza el perfil provisional del puesto Servidor Público Técnico (Digitador) el cual tiene como **rol**: Técnico; como **misión** se establece: Ejecutar actividades relacionadas transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, asistencia administrativa, atención a los usuarios internos y externos; y se tiene como **actividades esenciales**: 1) Apoyar en la realización y verificación de trámites de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial. 2) Apoyar al seguimiento de trámite de ingreso y actualización en el sistema; 3) Realizar reportes de los documentos que ingresan y se despachan; 4) Apoyar en la preparación de antecedentes y documentación necesaria para reuniones de trabajo; 5) Apoyar en la elaboración de oficios, memorandos e informes de acuerdo a los requerimientos de la dirección; 6) Realizar otras actividades que disponga el jefe inmediato según su competencia.

8.10.5.- En este punto es necesario señalar que el procedimiento que ejecutó la entidad descentralizada demandada, se encuentra claramente reglada esto para garantizar que no existan desviaciones

ilegítimas que provoquen lesiones a derechos subjetivos de los interesados y concursantes, en aras de potencializar la certeza, previsibilidad, objetividad, juridicidad y diligencia debida con la que debe obrar la administración pública [Arts. 5, 14, 17, 18, 19, 22, 31, 33 y 37 del COA]. Este presupuesto se encuentra vinculado directamente con el procedimiento administrativo que como requisito de validez del acto administrativo [Art. 99 del COA] debe ser comprendido como un complejo conjunto coherente de actividades que se encuentran reguladas por normas tipo reglas y principios que permiten la emisión de actividad administrativa obligatoria para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución (ejercicio de la función administrativa), dentro de este complejo existen diferentes garantías mínimas y reglas claras (juridicidad y legalidad objetiva) para evitar arbitrariedad de la administración pública, que por supuesto está limitada y vinculada por los derechos (efecto irradiación)²⁸.

8.10.6.- En este procedimiento administrativo la administración pública debe irradiarse del principio de tutela administrativa efectiva cuyo segundo elemento ordena que se debe cumplir con el debido procedimiento administrativo para el ejercicio de la función administrativa, caso contrario se generan impactos negativos en los derechos de las personas vinculadas a este procedimiento.

8.10.7.- Así mismo, por imposición constitucional, particularmente la determinada en los artículos 85, 226, y 227 de la Constitución, el derecho a la buena administración pública y el principio de confianza legítima, permiten inferir que la administración pública actuará con eficiencia, eficacia, calidad y transparencia; especialmente dando cumplimiento al principio \pm derecho a la seguridad jurídica en sus ámbitos de certeza y previsibilidad, el primer vinculado con la estabilidad razonable con la que las autoridades deben actuar aplicando las reglas jurídicas para realizar actividad administrativa, particularmente si se está frente a un procedimiento reglado; y, en relación a la segunda, que el ciudadano puede legítimamente generarse proyecciones de cómo el sistema normativo será interpretado y aplicado. Empero, en este caso se puede verificar que la entidad descentralizada dentro del procedimiento administrativa reglado irrespetó directamente las reglas de trámite claramente determinadas en el ordenamiento jurídico, transgrediendo la razonable confianza legítima que tiene un ciudadano dentro del citado procedimiento, en especial cuando se trata de un concurso de méritos y oposición que se debe ejecutar en aplicación de la disposición transitoria undécima de la LOSEP.

8.10.8.- Es necesario señalar que, en aplicación de 8 penúltimo inciso del Acuerdo Ministerial MDT-2017-0192 en el caso de declararse desierto el concurso de méritos y oposición por no alcanzar el puntaje mínimo, no se volverá a realizar el mismo bajo las reglas de la norma citada, particular que implica que la vulneración del procedimiento administrativo genera un impacto significativo en la expectativa legítima que se permite formular razonablemente el accionante en virtud de las reglas

28 Ecuador, Corte Nacional. Sentencias de casación emitidas dentro del proceso No. 0980220140339, 17811201600195, 17811202001511 y otras.

aplicables en ese momento, por lo que, en aplicación del artículo 105 numeral 1 del COA el Acta de Declaratoria de desierto del concurso tantas veces citado debe ser declarado nulo, por contravenir directamente a los principios y derechos constitucionales así como, las reglas infraconstitucionales citadas previamente.

8.10.9.- En el mismo sentido, al identificarse con exactitud la inobservancia a la regla del procedimiento administrativo que genera impacto en los principios y derechos citados [seguridad jurídica, tutela administrativa efectiva, debido procedimiento administrativa, buena administración y otro], así como en la actividad objeto de control, es adecuado que en aplicación del artículo 107 incisos 4 y 5 del COA en relación con el artículo 8 letra d) del Acuerdo Ministerial MDT- 2017-0192, el procedimiento administrativo debe retrotraerse al momento de elaboración del banco de preguntas conforme lo prescribe el artículo 4 letra b) del citado acuerdo, debiendo entonces la entidad descentralizada realizar el concurso de méritos y oposición, así como su procedimiento conforme el sistema normativo aplicable y respetando los derechos del accionante.

8.11.- En relación a la segunda determinación del Memorando citado, se debe señalar lo siguiente:

8.11.1.- Mediante Acción de Personal No 115A-JTH-2020 de fecha 28 de febrero de 2020 se le otorgó al accionante un nombramiento provisional para ocupar el puesto vacante de Servidor Público Técnico -fojas 19-. En las razones normativas que utiliza la administración pública para emitir la citada acción de personal, cita los artículos 65-67 de la LOSEP; y, 187-188 de su reglamento, que regulan particularmente los puestos vacantes y cómo se han de llenar estos puestos, que conforme el sistema normativo es mediante concurso de méritos y oposición. Aquello significa entonces, que el nombramiento provisional otorgado debe ser considerado por sus vinculaciones y naturaleza atento a las regulaciones de lo prescrito en el artículo 17 letra b.3 de la LOSEP y el Art. 18 literal c) del Reglamento de la LOSEP.

8.11.2.- Considerando lo expuesto, la relación estatutaria existente entre el actor y la entidad descentralizada, ^a dotan de cierta rigidez al vínculo entre [servidores] públicos y la administración²⁹, particular que ha merecido que esta Sala Especializada se pronuncie en múltiples ocasiones³⁰ determinando que:

[Antecedente] Si un servidor público se encuentra vinculado mediante nombramiento provisional en un puesto vacante; [condición] se podrá dar por terminado este nombramiento provisional una vez que se obtenga el ganador del concurso de méritos y oposición -esto sin perjuicio de que el acto se extinga por razones de legitimidad en caso de ser procedente-.

²⁹ Ecuador, Corte Nacional. Sentencia de casación emitida dentro del proceso: 09802201600227

³⁰ Ecuador, Corte Nacional. Sentencia de casación emitida dentro de los procesos: 09802-2016-00041 [párrafo 8.9.11], 01803201800281 [párrafos 6.4 – 6.5], 18803201800300 [párrafo 7.4.2], 17811201801639 [párrafo 44]

8.11.3 En el presente caso el GAD Municipal de Tulcán terminó la relación laboral unilateralmente, sin tutelar el principio \pm derecho a la seguridad jurídica, irrespetando los ámbitos de certeza y previsibilidad, puesto que, finalizó el nombramiento provisional sin que previamente se hayan cumplido las condiciones establecidas en el ordenamiento jurídico para tal efecto. En el mismo sentido, se identifica que el contenido del Memorando citado no expone fundamentación alguna para dar por terminada la relación laboral, particular que evidencia que se incumplió también con el requisito de validez de un acto administrativo conforme lo prescrito en el artículo 100 del COA, en relación con el artículo 76 numeral 7 letra l) de la Constitución.

8.11.4.- Es adecuado señalar que la terminación de un vínculo laboral con un servidor público irrespetando las garantías primarias de las que es titular, genera impacto en la categoría de derechos del Buen Vivir, particularmente el derecho al trabajo y seguridad social, así como a las proyecciones legítimas que puede hacerse un ciudadano de manera razonable [Arts. 33 -34, 326 de la CRE].

8.11.5.- Por ello, con todo lo anteriormente expuesto, esta decisión administrativa [Memorando No. 594-JTH-GADMT-2020 de fecha 30 de junio del 2020] también debe ser declarada nula conforme lo prescribe el artículo 105 numeral 1 del COA, en relación también con el artículo 76 numeral 7 letra l) de la Constitución, en esa medida corresponde emitir medidas de reparación, para tal efecto se considera lo siguiente:

8.11.6.1.- Continuando con el estudio, resulta importante mencionar que cuando se identifica la vulneración de derechos subjetivos y la nulidad de la actividad administrativa, la reparación^a constituye un derecho constitucional y un principio orientador que complementa y perfecciona el ejercicio de los derechos^{o31}, delimitado claro está por las reglas existentes en el ordenamiento jurídico nacional, que en este caso es la Ley Orgánica de Servicio Público, en cuanto a la reparación \pm restitución in integrum + pago de remuneraciones dejadas de percibir desde la cesación de funciones hasta su efectiva reincorporación.

8.12.- Ahora bien, corresponde analizar la reparación económica (haber laborales dejados de percibir), para tal efecto es importante por parte de esta Sala precisar que se ha ordenado el reintegro del legitimado activo, por lo que, al haberse declarado nulo el acto administrativo ninguna de sus consideraciones o decisiones surte efectos jurídicos, por lo que corresponde ordenar que se paguen las remuneraciones dejadas de percibir desde la fecha de terminación del nombramiento provisional hasta su efectivo reintegro.

9.- DECISIÓN

³¹ Ecuador Corte Constitucional, "Sentencia No. 1290-18-EP/21", en Caso No. 1290-18-EP, emitido en fecha 20 de octubre de 2021. Párrafo 147.

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 extraordinario de casación interpuesto por el señor Jonathan Alexander Portilla Paguay; y, por lo tanto, casar la sentencia emitida el 30 de septiembre de 2022 por parte del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.

9.3.- Como decisión de mérito, se acepta la demanda; y, por ende, se declara la nulidad del acta de declaratoria del concurso desierto del servidor público técnico; y también del procedimiento administrativo de dicho concurso desde el momento en el que se emitió el banco de preguntas por parte del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Tulcán, así mismo se declara la nulidad del memorando 594-JTH-GADMT-2020 de fecha 30 de junio del 2020 en relación con la decisión de terminar el nombramiento provisional.

9.4.- Se ordena que el término de 10 días de ejecutoriado este fallo, el GAD Municipal de Tulcán reintegre al actor al cargo del que fue separado u otro de similares características.

9.5.- Se ordena a la entidad demandada que en el término de 60 días de ejecutoriado este fallo, cancele las remuneraciones dejadas de percibir desde la cesación de funciones hasta su efectivo reintegro al cargo, debiéndose descontar los valores que durante este tiempo hubiere laborando en otras instituciones públicas. Para tal efecto, se le concede el término de 10 días contados desde la ejecutoria de esta sentencia, para que un perito acreditado por el Consejo de la Judicatura realice la cuantificación debida. Sin costas, ni honorarios que regular.

9.6.- Notifíquese y cúmplase.

VELASTEGUI AYALA XIMENA DEL ROCIO
JUEZA NACIONAL (PONENTE)

TERAN ORBEA MARIA CRISTINA
CONJUEZ NACIONAL

ORTIZ VARGAS HIPATIA SUSANA
JUEZA NACIONAL

