

1-  
15-  
quince

167-  
cuadros  
5  
176

Juicio No. 17811-2019-01176

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

Quito, viernes 6 de mayo del 2022, las 12h10. **VISTOS:** El suscrito conoce de la presente causa en calidad de Conjuez Temporal perteneciente a la Sala de lo Contencioso Administrativo, en virtud de la resolución 162-2021, expedida por el Consejo de la Judicatura; de la acción de personal No. 2462-DNTH-2019-JT, y del acta de sorteo que consta dentro del cuaderno de casación. Agréguese a los autos los escritos y anexos que anteceden.

**1.- ANTECEDENTES.-** En el juicio subjetivo o de plena jurisdicción que sigue Juan José Proaño Zúñiga en contra del Consejo de la Judicatura y Procurador General del Estado, la parte demandada interpone recurso de casación en contra de la sentencia emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, del 6 de abril de 2021, las 09h13, en la cual se declara nula y sin valor la Resolución de 22 de marzo de 2019 emitida por el Consejo de la Judicatura en contra de Juan José Proaño Zúñiga debiendo restituírsele a su puesto original y al pago de sus remuneraciones conforme establece el literal h) del artículo 23 de la Ley Orgánica de Servicio Público. Sin honorarios, ni costas que regular”.

**2.- JURISDICCION Y COMPETENCIA.-** El conocimiento y resolución sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso de casación es de competencia del Conjuez, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del Art. 184 de la Constitución de la República, numeral 2 del Art. 201 del Código Orgánico de la Función Judicial que fue sustituido por la Disposición Reformatoria Segunda y la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico General de Procesos; y, por el Art. 43 de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico General de Procesos, publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 517 de 26 de junio de 2019.

**3.- CALIFICACIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN.**

**3.1.- Sobre la casación:** Según Enrique Véscovi, el recurso de casación es: “(...) la defensa del Derecho, perseguida a través de la correcta aplicación de la ley en los fallos judiciales, es la finalidad primera; con ella se logra el imperio de los valores de la seguridad jurídica y la

igualdad ante la ley. Esta función acentúa el carácter constitucional del recurso (...)”<sup>1</sup>.-

La Casación es un recurso extraordinario, y como tal es inminentemente restringido y limitado; únicamente procede contra autos y sentencias que tengan el carácter de definitivos, y que hayan sido dictados dentro de procesos de conocimiento. En añadidura, en un recurso de casación solo puede alegarse ciertas circunstancias o motivos para su procedencia. Gabriel Sarmiento Núñez, describiendo los rasgos que caracterizan a la casación menciona: “(...) a) No es admisible el recurso de casación si no se han agotado los recursos ordinarios que proceden contra el fallo (...) b) las partes no pueden ejercer este recurso a base de un simple interés, sino que tiene que fundarlo en un motivo legalmente determinado, es decir, un motivo de casación precisamente; c) el órgano jurisdiccional no puede conocer de los problemas litigiosos en los mismos términos de amplitud que corresponde a los Tribunales de Instancia, sino que encuentran limitados sus poderes a temas determinados y taxativos, coincidencias, precisamente, con las circunstancias que funcionan como motivos de la casación (...)”<sup>2</sup>.

El recurso de casación se encuentra previsto en el inciso segundo del artículo 10 del Código Orgánico de la Función Judicial, como extraordinario para el control de la legalidad en los fallos de instancia, a esta naturaleza responde las regulaciones específicas y rigurosas previstas en la normativa de la materia; lo que ha sido destacado por la Corte Constitucional en varios pronunciamientos, como en la sentencia No. 001-13-SEP-CC, en la que indica: “La casación es un recurso extraordinario que fue establecido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano a finales del siglo anterior, cuyo objetivo principal es el de analizar sí en la sentencia existen violaciones a la ley, ya sea por contravención expresa de su texto, por indebida aplicación o por errónea interpretación de la misma. De esta forma, no debe concebirse al recurso de casación como un recurso ordinario más, sino al contrario los usuarios y operadores de justicia deben tener presente que la casación es aquel recurso de carácter extraordinario que únicamente procede respecto de una sentencia, más no una instancia adicional en la cual se puedan analizar temas de legalidad que ya fueron resueltos por jueces inferiores (...) De lo expuesto, el recurso de casación por su papel extraordinario tiene marcados condicionamientos para su presentación y también para su resolución, los cuales dependerán en cierta medida de la materia de que se trate ...”.

---

<sup>1</sup> La Casación Civil, Véscovi Enrique, primera edición, Montevideo ediciones IDEA, 1979, pág. 25



1600  
COGEP  
2019

### 3.2. - Régimen Jurídico Aplicable

La normativa aplicable al caso se desprende del hecho que el Código General de Procesos, se halla vigente desde el 12 de mayo de 2016, el mismo que establece el procedimiento oral en todas las materias no penales y prescribe las normas relativas a la casación. Cuerpo normativo que fue evaluado en su aplicación, lo que motivó la expedición de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico General de Procesos, publicada en Registro Oficial No. 517 de 26 de junio de 2019 y entre las reformas constan que los Art. 42, 43 y 44 sustituyen en su orden, los textos de los artículos 266, 270 y 273 del COGEP.

De la revisión del cuaderno de instancia se aprecia que el proceso se instauró al amparo del Código Orgánico General de Procesos, y que el recurso de casación interpuesto ha sido presentado cuando ya se encontraba en vigencia la Ley Reformatoria del COGEP; por consiguiente, tratándose de un proceso promovido al amparo del nuevo sistema procesal, le es aplicable el COGEP y sus reformas conforme la ley referida, por tratarse de un ordenamiento jurídico previo, claro y público; por lo que, corresponde al Conjuetz, su observancia, garantizando así el derecho constitucional a la seguridad jurídica, previsto en el Art. 82 de la Carta Suprema.

En este contexto normativo, se verifica que el Art. 270 sustituido del COGEP, dispone que el Conjuetz en la fase admisibilidad examinará: "(...) exclusivamente que el recurso se lo haya planteado en el término legal y que la forma del escrito de fundamentación tenga la estructura señalada en el artículo 267. Cumplidas estas formalidades, lo admitirá (...)", en consecuencia, el estudio del escrito que contiene el recurso de casación se dirigirá a determinar si la sentencia o auto recurrido es de aquellos contra los cuales procede la casación, si ha sido interpuesto oportunamente por parte legitimada; para continuar con la verificación de los elementos de identidad del recurso y de su fundamentación, que configuran los presupuestos de cumplimiento obligatorio, para que prospere o no el trámite del recurso interpuesto.

### 3.4.- Análisis del cumplimiento de los requisitos formales y estructurales del recurso de casación.

#### 3.4.1.- Requisitos formales.-

---

<sup>2</sup> Sarmiento Núñez José Gabriel, Casación Civil, Caracas, 1992, pág. 38.

**3.4.1.1. Procedencia:** El artículo 266 del COGEP, determina: “(...) El recurso de casación contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento dictados por las Cortes Provinciales de Justicia y por los Tribunales Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo. Igualmente procederá respecto de las providencias expedidas por dichas cortes o tribunales en la fase de ejecución de las sentencias dictadas en procesos de conocimiento, si tales providencias resuelven puntos esenciales no controvertidos en el proceso ni decididos en el fallo o contradicen lo ejecutoriado (...)”. Ergo, en el requisito de procedencia se analiza que la providencia que se impugna mediante el recurso casación sea casable, es decir, que dicha resolución sea final y definitiva, y que haya sido dictada dentro de un proceso de conocimiento.

La normativa no ha definido qué es un juicio de conocimiento, pero la doctrina sí lo ha hecho. Hernando Devis Echandia, sobre los procesos declarativos genéricos o de conocimiento establece que “(...) tienen como finalidad la declaración de un derecho o responsabilidad o de la constitución de una relación jurídica, e incluyen, por tanto, al grupo general de declarativos y a los dispositivos. En todos ellos el juez regula un conflicto singular de intereses, y determina quién tiene el derecho, es decir, el juez es quien *ius dicit*. Son procesos de juzgamiento o conocimiento o declarativos genérico (...)”<sup>3</sup>. Por tanto, concluimos que un juicio de conocimiento es aquel en el que se pretende la declaratoria de un derecho.

Ahora bien, en el caso en estudio, la parte recurrente ataca la sentencia dictada dentro del proceso No. 17811-2019-01176, que es final y definitiva, dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, y que responde a un juicio de conocimiento, declarativo de derechos, ya que es producto de una acción contencioso administrativa subjetiva, en la que el accionante impugna el acto administrativo contenido en la Resolución de 22 de marzo de 2019, emitida por el Consejo de la Judicatura. En tal virtud, el recurso de casación interpuesto es procedente respecto de este requisito, porque cumple con lo prevenido en el Art. 266 del COGEP.

**3.3.1.2. LEGITIMACIÓN:** El artículo 277 del Código Orgánico General de Procesos, señala: “(...) El recurso solo podrá interponerse por la parte que haya recibido agravio en la

---

<sup>3</sup> Devis Echandia Hernando, Teoría General del Proceso, Editorial Temis, págs. 145 y 146.



sentencia o auto. No podrá interponer el recurso quien no apeló de la sentencia o auto expedido en primera instancia ni se adhirió a la apelación de la contraparte, cuando la resolución de la o del superior haya sido totalmente confirmatoria de aquella (...)".

En materia contencioso administrativo los procesos son de instancia única por lo cual el requisito de legitimación requiere dos aspectos: 1) Que el recurrente sea parte procesal, y 2) que la sentencia le haya causado agravio.

En el caso in examine, la sentencia impugnada: "...declara nula y sin valor la Resolución de 22 de marzo de 2019 emitida por el Consejo de la Judicatura en contra de Juan José Proaño Zúñiga debiendo restituirse a su puesto original y al pago de sus remuneraciones conforme establece el literal h) del artículo 23 de la Ley Orgánica de Servicio Público. Sin honorarios, ni costas que regular", por lo que se evidencia que la sentencia ha causado agravio a la parte demandada; razón por la que la entidad casacionista, Consejo de la Judicatura, se encuentra legitimada para interponer el recurso de casación.

**3.3.1.3. OPORTUNIDAD:** El artículo 266 del Código Orgánico General de Procesos, en su tercer inciso menciona que los recursos de casación deberán interponerse de manera escrita dentro del término de treinta días posteriores a la ejecutoria del auto o sentencia o del auto que niegue o acepte su ampliación o aclaración.

En el caso, la sentencia recurrida ha sido notificada el 6 de abril de 2021, en contra de la cual se interpuso recurso de ampliación que fue absuelto mediante auto de 15 de abril de 2021, y el recurso de casación se interpuso el 31 de mayo de 2021, por lo que se constata que entre la fecha de ejecutoría de la sentencia recurrida y la interposición del recurso no ha transcurrido más de treinta días término, ergo, se cumple con el requisito de oportunidad.

### **3.3.2.- Requisitos estructurales o de fundamentación.-**

**3.3.2.1** El artículo 270 del COGEP exige al conjuez nacional examinar también la verificación del escrito de fundamentación, respecto a la estructura del escrito, la cual se encuentra especificada en el artículo 267 de mencionado código, el cual determina: "(...) El escrito de interposición del recurso de casación, deberá determinar fundamentada y obligatoriamente lo siguiente: 1). Indicación de la sentencia o auto recurrido con

3-  
fres  
-17-  
Decisie  
169  
Oscar

individualización de la o del juzgador que dictó la resolución impugnada, del proceso en que se expidió, de las partes procesales y de la fecha en que se perfeccionó la notificación con la sentencia o auto impugnado o con el auto que evacuó la solicitud de aclaración o ampliación. 2). Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido. 3). La determinación de las causales en que se funda. 4). La exposición de los motivos concretos en que se fundamenta el recurso señalado de manera clara y precisa y la forma en la que se produjo el vicio que sustenta la causa invocada (...). El examen de los elementos que exige la norma en cita, se dirige exclusivamente a verificar si constan dentro del recurso interpuesto, materia de revisión.

Ahora bien, la entidad casacionista, en su recurso indica la sentencia recurrida, individualiza los juzgadores que dictaron la misma y las partes procesales intervinientes; además, establece la fecha de notificación de la sentencia recurrida (cumplimiento del numeral 1 del Art. 267 del COGEP).

La recurrente señala como normas infringidas los artículos: 76 de la Constitución, 25, 130 del Código Orgánico de la Función Judicial, 89 y 95 del Código Orgánico de la Función Judicial (cumplimiento del numeral 2 del Art. 267 del COGEP). De igual manera, la entidad recurrente determina que propone su recurso amparada en la causal segunda del Art. 268 del Código Orgánico General de Procesos (cumplimiento del numeral 3 del Art. 267 del COGEP).

Finalmente, respecto al requisito de fundamentación establecido en el numeral 4 del artículo 267 del COGEP, este debe cumplirse de acuerdo a la causal escogida por la entidad recurrente, por lo tanto al invocar la recurrente la infracción al deber de motivación según lo establece la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 76 numeral 7) literal 1) de la Constitución de la República del Ecuador y otras normas invocadas, la fundamentación debe ir encaminada a sustentar el incumplimiento a la garantía de la motivación suficiente, a los parámetros mínimos de la motivación: a) el enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda; y, ii) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho para que se configure la motivación.

El casacionista acusa que la sentencia impugnada incurre en **inatinerencia** en la fundamentación jurídica, asevera que se tomó como fundamento principal la sentencia No.



-4-  
Cuarto-18-  
Decidido

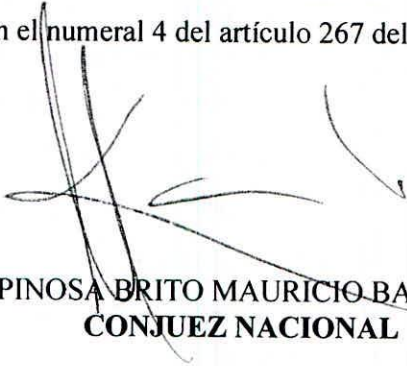
170  
Cecilia

3-19-CN/20 emitida por la Corte Constitucional del Ecuador, publicada en el R.O. No. 77, del 7 de septiembre de 2020, concluyendo que no existe declaración jurisdiccional previa en el sumario iniciado en contra del hoy actor. Que no se tomó en cuenta que la Corte Constitucional al resolver los recursos de aclaración y ampliación planteados en contra de la referida sentencia, determina que el Consejo de la Judicatura tiene la obligación de solicitar la declaración jurisdiccional previa solo en aquellos sumarios administrativos que, en aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ se encuentran tramitándose al momento de la publicación de la sentencia en el registro oficial, así como también imperativamente manifiesta que el criterio interpretativo dispuesto en la sentencia 3-19-CN no sustituye el análisis minucioso y particularizado que los jueces y tribunales debe realizar al conocer los casos de destitución en aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, indicando que mediante la referida sentencia mediante la referida sentencia no se ordenó a los jueces constitucionales y contencioso-administrativos, de manera genérica reintegren automáticamente a ex juezas, jueces, fiscales o defensores públicos, ni mucho menos ordenó el pago de montos económicos exorbitantes y alejados de la crisis económica que atraviesa el país, enfatizando que es claro que la sentencia de ningún modo ha dispuesto la nulidad, ni la pérdida de validez de todos los sumarios administrativos anteriores a la sentencia, en razón de aquello el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, de forma errada resuelve declarar la nulidad del acto administrativo impugnado. Examinado el argumento esgrimido, así como la exposición de las partes de la sentencia referidas por el casacionista para sustentar el cargo de inatención, no se encuentra que de la estructura del recurso aparezca la insuficiencia motivacional acusada, de forma que se evidencie la apariencia de motivación acusada en el cargo, pues aunque expone el texto que considera inatente, omite la exposición sobre el aspecto que debía ser analizado y es trascendente para justificar la insuficiencia motivacional acusada, la cual no puede sustentarse en la mera inconformidad con lo decidido, sino que debía argumentar aquellos aspectos que debían ser abordados en la sentencia, que no lo fueron y que tenían que motivar la resolución de manera diferente en el problema jurídico que no fue resuelto, y que genera que lo abordado por el Tribunal resulte **inatente por equivocar el punto de la controversia judicial, debiendo demostrarse que “dejando de lado las razones inatentes, no quedan otras que logren configurar una argumentación jurídica suficiente”**<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párrafo 83.

De ahí que dicho cargo, no puede fundarse en, aseveraciones generales sobre la inconformidad con lo decidido, pues la ausencia de aquel necesario análisis razonado que demuestre la deficiencia motivacional de inatención en lo decidido, constituye una deficiencia de orden estructural en la fundamentación del recurso, que impide que prospere el cargo.

**4.- DECISIÓN:** Por las consideraciones antes expuestas, se **INADMITE** el recurso de casación interpuesto por el Consejo de la Judicatura al incumplirse con el requisito de fundamentación previsto en el numeral 4 del artículo 267 del COGEP. **Notifíquese.** -



ESPINOSA BRITO MAURICIO BAYARDO  
CONJUEZ NACIONAL