

Juicio No. 17811-2013-10762

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

Quito, jueves 10 de noviembre del 2022, las 12h28. **VISTOS: PRIMERO: JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.** - Avoco conocimiento de la presente causa en calidad de Conjuez Temporal de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en virtud de la designación realizada en Resolución 162-2021 del Pleno del Consejo de la Judicatura, ejecutada mediante acción de personal No. 1687-DNTH-2021-JT, así como del acta de sorteo a fojas 5 del expediente de casación. Agréguese a los autos los escritos y anexos que anteceden y téngase en cuenta las autorizaciones conferidas y las casillas judiciales y correos electrónicos señalados por las partes para recibir notificaciones.

**SEGUNDO: ANTECEDENTES.**— Isabel Esperanza Revelo Navarrete ha deducido recurso de casación en contra de la sentencia de 12 de febrero de 2021, emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito, dentro el juicio 17811-2013-10762, en el cual se rechaza la demanda planteada por Isabel Esperanza Revelo Navarrete en contra del Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado.

**TERCERO: CALIFICACIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN.**

**3.1.- DE LA NATURALEZA EXTRAORDINARIA DEL RECURSO DE CASACIÓN Y LA COMPATIBILIZACIÓN CON EL Art. 169 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA.** - Conforme instruye Enrique Vescovi, 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>, de ahí que la casación es un recurso extraordinario, y como tal es inminentemente restringido y limitado. El mismo, únicamente procede contra autos y sentencias que tengan el carácter de definitivos, y que hayan sido dictados dentro de procesos de conocimiento.

Así también, Alberto Luis Maurinio<sup>2</sup>, establece que: “(...) Las formas procesales son necesarias (...) su ausencia produce desorden e incertidumbre. Por el contrario, su presencia

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

<sup>2</sup> Nulidades Procesales, Alberto Luis Maurinio, Ed. Astrea 2da. Edición actualizada y ampliada, Buenos Aires, 2001, pág.4-9.

es garantía de justicia y de igualdad de defensa, entre otras cosas (...) Los doctrinarios han visto siempre en las formas el fantasma de los procesos largos y, por ende, en la atenuación de su rigorismo la posibilidad de justicia rápida (...) El problema no es fácil de resolver. La dificultad radica en encontrar un sistema formal lógico, o en hallar el término medio 'según las condiciones de vida y necesidades en un determinado momento'. Las formas, al igual que las nulidades procesales, no permanecen estáticas. Se dinamizan en función de las condiciones sociales y políticas de cada época y, en definitiva, dependen de la confianza que el orden judicial inspire a los ciudadanos. Así Calamandrei, con extraordinaria claridad, vio el justo medio en el principio elaborado sobre el nuevo régimen procesal italiano, llamado principio de elasticidad de las formas. Para concluir digamos que el proceso es una forma para que los desbordes o excesos de la libertad de la defensa de los derechos no ahoguen la verdad, pero cuidando de no entronizar el rito, para que la forma, no supedite la razón, es necesario investigar las bases sobre las cuales reposa y llegar al meollo del espíritu que las anima. El espíritu puro puede padecer de fiebre, pero la pura forma muere de frío (...) El principio de instrumentalidad de las formas, completado con el de finalidad de los actos procesales, sintetiza la moderna orientación en la materia (...)"

De lo indicado, la piedra angular del sistema procesal ecuatoriano es el Art. 169 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone: "El sistema procesal, es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, intermediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades", norma que se ajusta a los procesos modernos, que prevén un principio de legalidad atenuado por la "elasticidad o flexibilidad de formas" orientado por su finalidad, por lo que el acto procesal válido es tal, en cuanto se haya realizado de manera apropiada para cumplir los fines previstos en las normas legales, de ahí que la inadmisión del acto procesal que contiene el recurso de casación se produce al evidenciar su ineficacia, entendida como el fenómeno en el cual un acto que debe cumplir ciertos requisitos legalmente establecidos, incumple aquellos elementos esenciales para su validez, las denominadas solemnidades.

**3.2. – ANALISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.-** La Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico General de Procesos, COGEP, establece: "*Los procesos que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de este Código, continuarán sustanciándose hasta su conclusión conforme con la normativa vigente al momento de su inicio. Las*

*demandas interpuestas hasta antes de la implementación del Código Orgánico General de Procesos en la respectiva jurisdicción, se tramitarán con la norma aplicable al momento de su presentación”, por consiguiente, los procesos en trámite continuarán sustanciándose hasta su conclusión de acuerdo a la normativa vigente al momento de su inicio, disposición que no ha sido modificada ni derogada por la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico General de Procesos, publicada en Registro Oficial No. 517 de 26 de junio de 2019, que se expidió para solventar las falencias y vacíos legales en la aplicación del nuevo régimen procesal, conforme se desprende de sus considerandos.*

A tal efecto se verifica que el proceso se instauró en virtud de la demanda propuesta al amparo de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito emitió sentencia el 12 de febrero de 2021 (fojas 435) y el recurso de casación fue deducido el 5 de abril de 2021 (fojas 456), por consiguiente, tratándose de un proceso promovido al amparo de la anterior normativa procesal y casacional, le es aplicable la Codificación de la Ley de Casación, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 299 de 24 de marzo del 2004, de conformidad con la Disposición Transitoria Primera del COGEP, ya citada.

### **3.3.-ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS DISPUESTOS EN EL Art. 270 del Código Orgánico General de Procesos:**

**3.3.1. OPORTUNIDAD:** El artículo 5 de la Ley de Casación, establece: “Términos para la Interposición.- El recurso deberá interponerse dentro del término de cinco días posteriores a la notificación del auto o sentencia o del auto definitivo que niegue o acepte su ampliación o aclaración. Los organismos y entidades del sector público tendrán el término de quince días”.

En el caso en examen, **la sentencia recurrida ha sido notificada el 12 de febrero de 2021** (conforme consta de fojas 435), en contra de la cual se interpuso recurso horizontal de aclaración el cual fue desechado mediante auto de 26 de marzo de 2021. El recurso de casación se interpone el 05 de abril de 2021, por lo que se constata que entre la fecha de notificación del auto que resuelve el pedido horizontal y la fecha de interposición del recurso no han transcurrido más de 5 días término, ergo, se cumple con el requisito de oportunidad.

**3.3.2.- PROCEDENCIA:** Verificada la oportuna interposición del recurso, y por lo tanto

asegurada la competencia en razón del tiempo de esta autoridad jurisdiccional, le corresponde analizar de conformidad con el Art. 2 de la Ley de Casación, si el acto procesal impugnado es que aquellos recurribles, a tal efecto la norma establece: “(...) El recurso de casación procede contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento, dictados por las cortes superiores, por los tribunales distritales de lo fiscal y de lo contencioso administrativo. Igualmente procede 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 juicio, ni decididos en el fallo, o contradicen lo ejecutoriado. No procede el recurso de casación de las sentencias o autos dictados por las Cortes Especiales de las Fuerzas Armadas y la Policía y las resoluciones de los funcionarios administrativos, mientras sean dependientes de la Función Ejecutiva (...)”. De la norma indicada se desprende que únicamente es procedente el recurso de casación cuando la sentencia o acto procesal recurrido es final y definitiva, corresponda a un proceso de conocimiento.

Si bien la norma legal no ha definido qué es un juicio de conocimiento, la doctrina sí lo ha instruido, así Hernando Devis Echandia, sobre los procesos 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>.

En consideración a aquella definición doctrinaria, es claro que el juicio en examen es uno de conocimiento, pues se pretende la declaración de ilegalidad sobre el acto administrativo impugnado, de ahí que, la sentencia dictada dentro del proceso No. 17811-2013-10762, es final y definitiva, y ha sido dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo dentro de un proceso de conocimiento, declarativo de derechos, y por lo tanto, el recurso de casación interpuesto es procedente, al cumplir el presupuesto procesal exigido en el artículo 2 de la Ley de Casación.

**3.3.3.- LEGITIMACIÓN:** El artículo 4 de la Ley de Casación dispone que el recurso

---

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

regula la legitimación para formular el recurso de casación en los siguientes términos: “(...) El recurso sólo podrá interponerse por la parte que haya recibido agravio en la 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 del superior haya sido totalmente confirmatoria de aquélla. No será admisible la adhesión al recurso de casación (...)”.

En materia contencioso administrativa, que es de única instancia, el requisito de legitimación, debe justificarse por dos aspectos fundamentales: 1) Que el recurrente sea parte procesal, o se halle habilitada por el ordenamiento como lo prevé el Art. 3 letra c) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado para ejercer tal atribución como “parte”; y, 2) Que justifique argumentadamente que la sentencia de única instancia le haya causado agravio.

En el caso in examine, la sentencia impugnada establece: “(...) desecha por improcedente la demanda interpuesta por ISABEL ESPERANZA REVELO NAVARRETE (...)”, por lo que se evidencia que conforme indica la casacionista, la sentencia ha causado un gravamen que se constituye en el agravio argumentado por la parte actora; razón por la que la recurrente se encuentra legitimada para interponer el recurso de casación

### **3.3.4.- DE LOS REQUISITOS FORMALES EXIGIDOS EN EL ART. 6 DE LA LEY DE CASACIÓN.-**

En cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 7 de la Ley de Casación corresponde examinar si el escrito de que contiene el recurso de casación, da cumplimiento a los requisitos que exige el Art. 6 de la Ley de Casación, cuyo texto determina: “(...) REQUISITOS FORMALES.- En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente: 1. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales; 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; y, 4. Los fundamentos en que se apoya el recurso. (...)”.

#### **3.3.4.1.- Del numeral 1 del Art. 6 de la Ley de Casación.**

Conforme consta de fojas 456 del proceso, la parte recurrente, Isabel Esperanza Revelo

Navarrete, ha individualizado que la sentencia impugnada es la emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito, dentro del juicio No. 17811-2013-10762, propuesto por Isabel Esperanza Revelo Navarrete en contra del Ministerio de Educación y la Procuraduría General del Estado, por lo que se cumple con lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley de Casación.

#### **3.3.4.2.- Del numeral 2 del Art. 6 de Ley de Casación.**

En relación al numeral 2 del Art. 6 de la Ley de Casación, se verifica que la casacionista ha dado cumplimiento a tal requisito indicando que las normas que estima infringidas son los artículos: 75, 76, 169 de la Constitución de la República del Ecuador; 274, 276 y 280 del Código de Procedimiento Civil; 23, 25, 129 y 130 del Código Orgánico de la Función Judicial (cumplimiento del numeral 2 del Art. 6 de la Ley de Casación).

#### **3.3.4.3.- Del numeral 3 del Art. 6 de la Ley de Casación.**

En cumplimiento del numeral 3 del Art. 6 de la Ley de Casación, la recurrente expresa fundar su recurso en las causales primera, segunda, y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, con lo que se cumple este requisito.

#### **3.3.4.4.- Del numeral 4 del Art. 6 de la Ley de Casación.**

Finalmente, respecto al requisito de fundamentación establecido en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación, éste debe cumplirse acorde con las exigencias previstas por cada causal activada. El recurrente interpuso su recurso por las causales primera, segunda y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, por lo que se debe verificar si el casacionista cumplió con las exigencias de cada causal.

Ahora bien, empezando con el análisis de las causales, corresponde generar el estudio de la **causal primera**, activada por la recurrente. En la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación se imputan vicios in iudicando por aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva. Al invocar la mentada causal no es admisible cuestionamiento alguno a los hechos que se estimaron probados por el

juez de la instancia, sino que se debe partir de estimarlos correctos. Lo que se discute en realidad es el proceso de subsunción del hecho en la norma jurídica que ha realizado por el juez, sobre la base de alegar una falencia que objetivamente se ha producido.

En el presente caso se observa que el recurrente no ha explicado los errores normativos acusados. El casacionista acusó la existencia de falta de aplicación del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, pero no determina: 1) La ausencia de aplicación de dicha norma en la sentencia, 2) la necesidad de aplicación de la norma en la causa y 3) la trascendencia que provocó en la decisión la falta de aplicación normativa. No existe un desarrollo técnico de la infracción normativa. Los argumentos dados por la casacionista carecen de técnica casacional, y se expresa únicamente inconformidad con el fallo venido en grado, lo cual no es razón suficiente para que proceda un recurso de casación. En añadidura, se ha evidenciado que la norma acusada como infringida ha sido anunciada como erróneamente aplicada en la causal segunda del artículo 6 de la Ley de Casación, lo que genera que sus acusaciones sean contradictorias. Por otro lado, se evidencia que la recurrente mediante esta causal alegó la infracción del artículo 133 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, la cual no fue anunciada previamente como infringida, en consecuencia tampoco podía desarrollarse su infracción. Finalmente, el recurrente acusó la infracción del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador de forma individual sin ligarla a una norma infraconstitucional, lo cual resulta improcedente, dado que al ser las normas constitucionales muy generales es imposible que puedan ser desarrolladas sin la aplicación de otras normas sustantivas inferiores. De ahí que, es pertinente recurrir a pronunciamientos reiterados generados por las Salas Especializadas de la Corte Suprema y de la Corte Nacional de Justicia; así, las resoluciones Nos. 249-2001 de 2 de julio de 2001, juicio No. 44-2001; No. 50-20002 de 11 de marzo de 2002, juicio 173-2001 (Citado por Andrade Ubidia, Santiago. Op. Cita. Pág 191 y 192); “(..) se examinará la presunta violación de los principios constitucionales establecidos en (..) [[derecho a la seguridad jurídica, derecho al debido proceso, derecho a la tutela judicial efectiva]]. Estos principios, y otros (..) constituyen garantías básicas sobre las cuales se construye el sistema jurídico del país y, particularmente, el sistema judicial. Son guías para que el legislador dicte las normas que los van desarrollando, y para que éstas se interpreten y apliquen en forma cotidiana y permanente en los casos concretos que están en conocimiento de los jueces. Pueden éstos violar tales principios, pero al mismo tiempo se violarán las normas secundarias que son la aplicación concreta de estas garantías, de tal manera que si se alega que en una resolución

*judicial se ha producido tal violación, ésta debe ser probada puntualmente, determinando con absoluta precisión en qué parte de la sentencia se desconoce el principio constitucional invocado. No cabe la violación en abstracto de tales principios, ni puede constituir el fundamento de la alegación, la insatisfacción que puede sentir un litigante si el juez no acepta su pretensión o la acepta parcialmente, porque considera, con la plenitud de su potestad de juez, que no existen en el proceso los fundamentos de derecho o de hecho que sustenten la reclamación formulada".* De modo que, el recurrente siempre tiene la obligación de determinar en los fundamentos en los que apoya su recurso, no solo la norma constitucional, sino además aquellas disposiciones de rango inferior que fueron vulneradas, lo cual no se ha cumplido en el presente caso. Todo lo dicho constituye razón de rechazo de esta causal primera.

Siguiendo con el análisis, corresponde examinar la **causal segunda** del artículo 3 de la Ley de Casación, la que procede cuando se ha cometido errores procesales que generar la violación de solemnidades sustanciales o indefensión en la causa cuya único remedio es la declaratoria de una nulidad procesal. Por ello, para que sea procedente esta causal el recurrente debe: 1) Señalar la norma procesal infringida, 2) Brindar una explicación de cómo se genera la violación de la norma adjetiva, 3) Determinar cómo aquello ha provocado la ausencia de solemnidades sustanciales o provocado indefensión y 4) Señalar por qué la única solución sería la declaratoria de una nulidad procesal.

Ahora bien, en el caso se evidencia algunos errores que generan el rechazo de esta causal: La recurrente no ha activado esta causal de forma directa por violación de una solemnidad sustancial, lo ha hecho por una supuesta infracción de normas procesales. Determina la violación del artículo 41 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, sin embargo, esta norma no tienen la calidad de norma procesales, como exige esta causal. Son normas sustantivas que regulan el proceso administrativo, pero no constituyen normas procesales reguladoras del proceso jurisdiccional. Así también, se evidencia que la casacionista no ha justificado la trascendencia que provocó ese yerro normativo. En adhesión, la recurrente ha expuesto la infracción de los artículos 76 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador y 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa por "errónea aplicación", sin embargo no existe desarrollo de dichas infracciones. Por todo lo dicho se rechaza esta causal.

Finalmente, corresponde examinar la **causal quinta** del artículo 3 de la Ley de Casación, esta causal se activa por la falta de requisitos necesarios en la sentencia (dentro de los cuales está la motivación) y por existencia de contradicciones. Se debe tener claro que la falta de requisitos en la sentencia y la existencia de contradicciones son vicios distintos, que por tanto merecen una argumentación separada respecto a su desarrollo.

En el caso, la recurrente ha encaminado su acusación a la ausencia de motivación como un requisito que debe contener todas las sentencias, sin embargo, el argumento expuesto por la casacionista para fundamentar esta causal es demasiado general y no permite tener una evidencia clara de cómo se efectuó la falta de motivación. Es necesario destacar que la estructura que debe cumplir la casacionista al fundarse en la causal quinta del artículo 3 de la Ley de Casación **debe ir encaminada a plantear el incumplimiento de la garantía de motivación con razones específicas** (argumentaciones) **que deben justificar una crítica a la sentencia respecto de aquel deber constitucional, al menos en un problema jurídico decidido por la autoridad judicial**, que puede abarcar otros más. De ahí que dicho cargo, no puede fundarse en, aseveraciones generales respecto a la ausencia motivación. Esta causal no puede ser únicamente activada por el desacuerdo de las partes, por ello en el requisito de fundamentación debe brindarse alegaciones permitan al menos generar una sospecha de que el fallo recurrido es inmotivado. No se logra evidenciar de los argumentos dados por ña recurrente, una alegación que permita presumir una ausencia de motivación en el fallo recurrido. De ahí que la estructura de la fundamentación propuesta por la casacionista atacando la motivación es deficiente corresponde inadmitirla.

**4.- DECISIÓN:** Por las consideraciones antes expuestas, se **INADMITE** el recurso de casación interpuesto por Isabel Esperanza Revelo Navarrete, al incumplir con el requisito previsto en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley de Casación. **Notifíquese.-**

  
ESPINOSA BRITO MAURICIO BAYARDO  
CONJUEZ NACIONAL