

# REGISTRO OFICIAL<sup>®</sup>

ÓRGANO DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR



CORTE NACIONAL DE  
**JUSTICIA**

**FUNCIÓN JUDICIAL Y  
JUSTICIA INDÍGENA**

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA**

**SALA ESPECIALIZADA  
DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO:**

**SENTENCIAS, RESOLUCIONES,  
JUICIOS Y AUTOS**

**13802-2017-00366, 17811-2013-0663, 17741-  
2017-0040**



Juicio No. 13802-2017-00366

RESOLUCION No. 594-2021

**JUEZ PONENTE: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ, JUEZ NACIONAL  
(PONENTE)**

**AUTOR/A: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ**

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.** Quito, jueves 22 de julio del 2021, las 17h47. VISTOS: El tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz, Fabián Racines Garrido e Iván Larco Ortuño, dicta la siguiente sentencia dentro de la causa No. 13802-2017-00366:

### **I. Conformación y competencia de la Sala**

- 1.1. Esta Sala está integrada por los jueces Milton Enrique Velásquez Díaz, Fabián Patricio Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño. Su conformación resultó de tres sucesos:
1. El nombramiento de jueces efectuado por el Pleno del Consejo de la Judicatura mediante resolución No. 008-2021 de 28 de enero de 2021;
  2. La organización de las salas especializadas que realizó el Pleno de este organismo mediante resolución No. 02-2021 de 5 de febrero de 2021; y,
  3. Los encargos realizados por el doctor Iván Saquicela Rodas, presidente de la Corte Nacional de Justicia, mediante oficios No. 115-P-CNJ-2021 y 113- P-CNJ-2021, respectivamente a los jueces Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Adolfo Secaira Durango.
- 1.2. Tiene competencia para conocer y resolver los recursos de casación interpuestos dentro de las causas en materia administrativa, de conformidad con el artículo 185.1 del Código Orgánico de la Función Judicial, en concordancia con el artículo 184 de la Constitución.
- 1.3. En este caso, el sorteo electrónico de 7 de mayo de 2021 radicó la competencia para resolver el presente recurso de casación en el tribunal conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz (ponente), Fabián Racines Garrido e Iván Larco Ortuño.

### **II. Antecedentes**

- 2.1. Con fecha 4 de diciembre de 2017, la señora Floria Edith del Salto Bello, por los derechos que

representa de Constructora Carlo Poggi Barbieri S.A., presentó una acción de excepciones a la coactiva demandando la nulidad del título de crédito No. 0059-DR1-DPG emitido el 21 de enero de 2017 por la Delegada Provincial de Galápagos de la Contraloría General del Estado, auto de pago de 23 de agosto de 2017 emitido por el Delegado Provincial de Galápagos de la Contraloría General del Estado y del procedimiento de ejecución coactiva No. 0059-DR1-DPG-2017. Según su demanda, la cuantía de su acción asciende a USD 2@79.736,22.

- 2.2. Con sentencia de fecha 10 de julio de 2019, las 15h15, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Portoviejo decidió aceptar parcialmente con lugar la demanda, y dispuso la nulidad del auto de pago y del procedimiento de ejecución impugnados, por falta de requisitos legales que afectaron su validez; dejando a salvo el derecho de la Contraloría General del Estado para iniciar la acción de cobro siempre que esta no haya prescrito. Con auto de fecha 7 de noviembre de 2019, las 10h12, se denegó la ampliación solicitada de la sentencia.
- 2.3. Con fecha 13 de diciembre de 2019, la señora Floria Edith del Salto Bello, por los derechos que representa de Constructora Carlo Poggi Barbieri S.A., interpuso recurso de casación en contra de la sentencia antes descrita, al amparo de las causales 2 y 3 del artículo 268 del COGEP.
- 2.4. Elevado el expediente a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el conjuer nacional Javier Cordero López emitió auto de admisión de fecha 23 de junio de 2020, las 10h32.
- 2.5. Conformado el tribunal de sustanciación por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz (ponente), Fabián Racines Garrido e Iván Larco Ortuño, se celebró la audiencia de fundamentación del recurso el día 8 de julio de 2021, las 15h00.

### **III. Validez procesal**

- 3.1. Al presente recurso se le ha dado el trámite previsto por la ley de la materia. No se observa del expediente circunstancia alguna que pueda viciar el proceso de nulidad. En consecuencia, se declara la validez del mismo.

### **IV. Consideraciones de este Tribunal**

- 4.1. De los argumentos expuestos dentro del recurso de casación interpuesto, se observa que las causales admitidas a trámite son la segunda y tercera del artículo 268 del COGEP. En tal virtud, ellas serán absueltas en ese orden:

**Análisis de la causal segunda del artículo 268 del COGEP, por supuesta falta de motivación de la sentencia recurrida.**

- 4.2. Sobre la supuesta falta de motivación de la sentencia impugnada, el casacionista incluyó en su recurso una serie de menciones dogmáticas sobre la naturaleza de esta garantía al debido proceso, argumentando lo siguiente:
  - 4.2.1. Que la sentencia impugnada no considera el texto íntegro de las normas que guardan relación con las atribuciones de la Contraloría General del Estado, en cuanto a la competencia de la jurisdicción coactiva, tales como el artículo 31 y 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, vigentes a la época. De haberse aplicado dichas disposiciones, se hubiera concluido que la Contraloría General del Estado carecía de competencia para emitir el título de crédito e iniciar el proceso coactivo.
  - 4.2.2. Que la Contraloría General del Estado violó el procedimiento al no haber enviado a la Dirección de Aviación Civil, institución del Estado con jurisdicción coactiva, hace que el título de crédito y procedimiento coactivo sean nulos.
  - 4.2.3. Que la sentencia no cumple con los requisitos de razonabilidad y lógica, por cuanto no se hace un estudio y análisis de las disposiciones jurídicas expuestas. Que tampoco cumple con el requisito de comprensibilidad, pues se vuelve incomprensible al carecer de razonabilidad y lógica.
- 4.3. Por su parte, la defensa técnica de la Contraloría General del Estado ha dado contestación al recurso de casación en este extremo, de la siguiente manera:
  - 4.3.1. Que el tribunal a quo ha utilizado los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad en ciertos pasajes concretos de la sentencia, que cita textualmente.
  - 4.3.2. Que la sentencia delimitó el alcance de la potestad coactiva de la Dirección General de Aviación Civil, y que en ninguna parte de esa normativa se refiere a los procedimientos que se originen de una resolución de carácter administrativo como la responsabilidad civil culposa.
- 4.4. A fin de absolver tales cargos, cabe indicar que el estándar de motivación no requiere que se argumenten exhaustivamente todas las posibles maneras de llegar a una misma conclusión. En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que la motivación <sup>a</sup> en ningún caso, supone un razonamiento judicial exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos (1/4) ni una agotadora explicación de argumentos y razones<sup>o</sup>. [Corte Constitucional del Ecuador,

sentencia N°. 1128-13-EP/19, caso N°. 1128-13-EP, 10-sep.-2019, p. 25; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1892-13-EP/19, caso N°. 1892-13-EP, 10-sep.-2019, p. 27]. Ante esa precisión, los cargos reseñados en los párrafos 4.2.1 y 4.2.3 no pueden prosperar, pues en ellos se acusa al fallo impugnado de carecer en su análisis de la mención y aplicación de ciertas disposiciones jurídicas, rebasando con ello el estándar exigido por la Corte Constitucional. Adicionalmente, si la casacionista estimara que la falta de aplicación de dichas disposiciones jurídicas generaban un yerro in iudicando o in procedendo, existen otras causales casacionales para tales fines.

4.5. La Corte Constitucional ha indicado que el análisis de la motivación jurídica no habilita una revisión de los méritos de la decisión y tampoco, permite entrar a analizar la corrección de los motivos argumentados por los jueces (motivación incorrecta). [Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N°. 1906-13-EP/20, caso N°. 1906-13-EP, 5-ago.-2020]. Los argumentos planteados en los párrafos 4.2.2. y 4.2.3 se refieren a la supuesta equivocación del tribunal en considerar que la Contraloría General del Estado podía ejercer la potestad coactiva de valores favorables a la Dirección General de Aviación Civil, en lugar de esta última. Estos cargos concluyen que el criterio del tribunal es errado o incorrecto, por estar en contradicción de las normas legales invocadas por los recurrentes. Estos cargos no corresponden a la causal contenida en el número 2 del artículo 268 del COGEP, dado que por medio de la motivación sólo puede verificarse que la explicación dada por los tribunales de justicia cumple con invocar los fundamentos de derecho correspondientes a los fundamentos de hecho e indicar la pertinencia de su aplicación, mas no analizar el acierto o las incorrecciones que dicha argumentación pueda contener con relación al caso concreto; razón por la cual tales aseveraciones no pueden prosperar.

4.6. En consecuencia, no prosperan los cargos relacionados a la causal segunda del artículo 268 del COGEP.

#### **Análisis de la causal tercera del artículo 268 del COGEP, por supuestamente conceder menos de lo que fue pretendido**

4.7. La incongruencia, según la causal tercera del artículos 268 del COGEP, es un error in procedendo, que puede ocurrir en tres situaciones: i. cuando se otorga más de lo pedido (plus o ultra petita); ii. cuando se otorga algo diferente a lo solicitado (extra petita); y, iii. cuando se deja de resolver sobre algo pedido (citra petita).

4.8. En este orden, cuando se analiza este cargo casacional, el tribunal deberá observar la <sup>a</sup> inconsonancia o incongruencia resultante del cotejo o confrontación de la parte resolutive del

fallo con las pretensiones de la demanda y con las excepciones previas° [Santiago Andrade, La casación civil en el Ecuador (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2005) 147].

- 4.9. En el presente caso, el recurrente ha optado por el vicio de citra petita, que según el tratadista Jorge Cardozo, acaece cuando <sup>a</sup> se deja de resolver sobre alguna o algunas de las pretensiones de la demanda o sobre las excepciones° [Jorge Cardozo, Manual Práctico de Casación Civil (Bogotá: Temis, 1984) 84]. En tal medida, esta Sala procede al análisis del contenido de la demanda propuesta por Constructora Carlo Poggi Barbieri S.A. y el contenido de la sentencia emitida por el tribunal de instancia, en orden de establecer si en la especie el tribunal ha incurrido en el vicio acusado.
- 4.10. La casacionista menciona que en el petitum de su demanda ha hecho constar que entre sus petitorios se encontraba: <sup>a</sup> que en sentencia se declare la nulidad del título de crédito No. 0059-DR1-DPG emitido el 20 de enero de 2017, suscrito por la Abg. Mercedes Varas Espinoza, Delegada Provincial de Galápagos°. Conforme ha comentado la recurrente ello también fue considerado como uno de los objetos de la controversia en la audiencia preliminar de fecha 23 de mayo de 2018; no obstante, no existe pronunciamiento alguno sobre ello en la sentencia impugnada.
- 4.11. Por su parte, la Contraloría General del Estado ha replicado estos argumentos indicando que la sentencia impugnada analizó las tres excepciones a la coactiva alegadas en demanda, correspondiendo estas a los numerales 1, 3 y 10 del artículo 316 del COGEP.
- 4.12. En efecto, el demandante ha propuesto en su petición concreta la declaratoria de nulidad del título de crédito emitido en la especie, al amparo de la excepción regulada en el número 10 del artículo 316 del COGEP, y ello ha sido reconocido por la contraparte. Corresponde verificar entonces si la sentencia impugnada se pronunció expresamente sobre este punto.
- 4.13. Como ha señalado la parte recurrida, existe en la sentencia un pronunciamiento sobre el título de crédito, concretamente en el apartado V, que dice lo siguiente:

*<sup>a</sup> V) HECHOS PROBADOS: De los antecedentes y considerando enunciados se infiere: 5.1 Que el título de crédito 0059-DR1-DPG fue emitido el 20 de enero del 2017, por la Delegación Provincial de Galápagos, conforme consta a fs. 156 de los autos; que fue emitido en base a la Resolución No. 2680, la misma que no fue impugnada y, por lo tanto se encuentra ejecutoriada; que el título de crédito contiene un valor determinado y líquido a pagar de \$ 1.100.610,13 y la obligación se encuentra vencida, en virtud de que no se ha cancelado el título y se ha emitido una orden de pago; por lo que la excepción de inexistencia de la obligación es*

*improcedente*°.

- 4.14. Conforme puede observarse, existe un pronunciamiento sobre el título de crédito, pero no existe ninguna declaración correspondiente a la excepción contenida en el numeral 10 del artículo 316 del COGEP, sino al verificar la existencia o inexistencia de la obligación; es decir, dentro del contexto del numeral 1 de la disposición legal mencionada.
- 4.15. Posteriormente, el párrafo 5.2 de la sentencia impugnada contiene la argumentación judicial sobre la excepción contenida en el número 3 del artículo 316 del COGEP: la competencia del funcionario ejecutor.
- 4.16. En el párrafo 5.3 de la sentencia recurrida se menciona expresamente que <sup>a</sup>la accionante impugnó el título de crédito, solicitando su nulidad y se dé de baja o se deje sin efecto; señalando casillero judicial para futuras notificaciones, y fue rechazado por la Contraloría General del Estado, mediante Resolución del 21 de septiembre de 2017, después de que se emitió el auto de pago (23 de agosto de 2017), sin suspender la ejecución coactiva, sin suspender la ejecución coactiva, conforme lo dispone el inciso primero del Art. 9 del Reglamento para el Ejercicio de la Acción Coactiva por parte de la Contraloría General del Estado, inobservando el ente de control su propia normativa°.
- 4.17. Del texto transcrito puede observarse que, pese a referir que una de las peticiones de la demandante era la nulidad del título de crédito, se hace el análisis sobre la notificación de la decisión administrativa con relación a las observaciones del mismo, asunto posterior y no relacionado con la validez o no del título de crédito.
- 4.18. Finalmente, ello se complementa con la parte dispositiva de la decisión, en la que se acepta la excepción señalada en el numeral 10 del artículo 316 del COGEP y se dispuso la nulidad del auto de pago y del procedimiento coactivo, sin pronunciarse sobre la validez o no del referido título de crédito; dejando a salvo la acción de cobro de la Contraloría General del Estado.
- 4.19. Es necesario indicar que el numeral décimo del artículo 316 del COGEP aglutina varias excepciones tasadas con autonomía conceptual, aunque en su verificación en un procedimiento concreto puedan estar interrelacionadas. Así tenemos, en el orden de su tenor literal: a. la nulidad del auto de pago, b. la nulidad del procedimiento de ejecución, por falta de requisitos legales que afecten su validez; c. la nulidad del título de crédito, por falsificación o por falta de requisitos que afecten su validez. Cuando en una demanda de excepciones a la coactiva se invoca esta concreta disposición legal, corresponde a los jueces contencioso-administrativos pronunciarse sobre las distintas excepciones contenidas en ella, siempre y cuando hayan sido argumentadas en el acto propositivo de la acción.

- 4.20. Aunque en la especie existe un análisis general sobre el numeral décimo del artículo 316 del COGEP, la sentencia impugnada carece de un pronunciamiento expreso y concreto sobre una de las excepciones autónomas que constan dentro de la referida disposición legal: la nulidad del título de crédito.
- 4.21. Por tal consideración, deben prosperar los cargos de la causal tercera del artículo 268 del COGEP; razón por la cual es procedente que se case la sentencia recurrida, bajo los efectos del artículo 273 número 3 ibidem.

### V. Sentencia de mérito

- 5.1. Por regla general, la competencia de los jueces casacionales se limita a revisar la corrección jurídica en el ámbito de la legalidad sin que puedan valorar las pruebas por corresponder a la facultad privativa de las instancias previas (Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 003-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019).
- 5.2. Sin embargo, la Corte Constitucional ha determinado lo siguiente en relación a la facultad establecida en el artículo 16 de la Ley de Casación (actual 273 del COGEP):

*“ (1/4) cuando la Corte Nacional emite una sentencia de mérito corresponde a la misma Sala Especializada de Casación dictar una sentencia sustitutiva enmendando el error de la judicatura inferior, y de ser necesario, valorar correctamente la prueba que obra de autos.”*

Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 525-14-EP/20, 8 de enero de 2020, párr. 42; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 550-14-EP/20, 27 de febrero de 2020, párr. 27.

- 5.3. En vista que se ha verificado la configuración de la causal tercera del artículo 268 del COGEP, por vicio in iudicando de citra petita; se debe dictar una sentencia sustitutiva, este tribunal abarcará el análisis de la demanda, contestación y los medios probatorios actuados en el juicio.

#### a. De los antecedentes procesales

- 5.4. En su libelo de demanda, la compañía accionante refiere que la Contraloría General del Estado realizó un examen especial a la reparación de la pista del Aeropuerto Seymour de la Isla de Baltra, cantón Santa Cruz, provincia de Galápagos, por el periodo comprendido entre el 17 de



- marzo de 2004 y 30 de junio de 2006. Con este antecedente, se emitió la predeterminación de responsabilidad civil No. 073 en contra de la compañía demandante, por un valor de USD 434 611,10; así como una predeterminación complementaria No. 3722 por USD 665 999,03.
- 5.5. Como otro antecedente, la demanda refiere que con resolución No. 2680 de 21 de julio de 2011 se confirmaron las predeterminaciones antes referidas. Pese a no existir perjuicio económico, la Delegada Provincial de Galápagos de la Contraloría General del Estado emitió el título de crédito No. 0059-DR1-DPG por USD 1 100 610,13 en contra de la empresa Constructora Carlo Poggi Barbieri S.A. y de los señores Edgar Germánico Ortiz Logroño y Marcelo Rigoberto Granda Conrado, en razón de la resolución confirmatoria de glosas No. 2680.
- 5.6. Que con comunicación de 21 de agosto de 2017, la compañía hoy demandante presentó sus observaciones al título de crédito, recibiendo una contestación el día 24 de noviembre de 2017, la que calificó de inmotivada y extemporánea.
- 5.7. Añade que se citó con auto de pago mediante publicación en el Diario Expreso de Guayaquil los días 4, 5 y 6 de septiembre de 2017. Citación que a criterio de la demandante se dio sin que se haya resuelto previamente sobre la impugnación del título de crédito.
- 5.8. Con tales antecedentes, propone las excepciones primera, tercera y décima contenidas en el artículo 316 del COGEP, en atención a lo siguiente: a. Ilegal intervención del funcionario recaudador, por cuanto la Dirección General de Aviación Civil sí tiene jurisdicción coactiva propia, por lo que no debía intervenir la Contraloría General del Estado; b. Inexistencia de la obligación, por cuanto al momento de emitir la resolución No. 2680 de 21 de julio de 2011, ya estaban caducadas las facultades de control; c. No existe título de crédito válido ni obligación líquida, por cuanto no existe perjuicio económico al Estado, y por cuanto la Dirección General de Aviación Civil sí tiene jurisdicción coactiva; d. No existe citación legal con el auto de pago. En sus pretensiones, solicita se declare en sentencia la nulidad del título de crédito No. 0059-DR1-DPG de 20 de enero de 2017, el auto de pago de 23 de agosto de 2017, las 08h30, y del procedimiento de ejecución coactiva No. 0059 DR1-DPG-2017. Su demanda la dirigió en contra del Contralor General del Estado subrogante y los Delegados Provinciales de Galápagos de dicha entidad.
- 5.9. Una vez admitida a trámite la demanda, se emplazó a los legitimados pasivos. Así, consta que de fojas 440 a 446, la contestación a la demanda de la ingeniera Yanina del Rocío Macías del Valle, Directora Regional de Manabí de la Procuraduría General del Estado, proponiendo las siguientes excepciones: a. Negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho

de la demanda, b. Legalidad y legitimidad de las actuaciones administrativas, ya que el título de crédito, auto de pago y demás actuaciones de la Contraloría General del Estado se han emitido al amparo de la normativa vigente; c. Improcedencia de la demanda, porque en el procedimiento coactivo se han cumplido los plazos y términos legales y reglamentarios, además de que fueron acciones del actor que originaron el título de crédito No. 0059-DR1-DPG de 20 de enero de 2019, auto de pago y procedimiento de ejecución coactiva; d. Ilegitimidad de personería pasiva al demandar a los delegados provinciales de Galápagos, en razón de que el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece quién es el representante legal de la entidad; e. Inexistencia de la causales de nulidad señaladas por el actor, por cuanto los actos se han realizado de manera motivada.

- 5.10. En la audiencia preliminar celebrada en el 25 de abril de 2018, se determinó la admisión de las pruebas anunciadas por la parte actora, las que fueron admitidas a excepción de las pruebas <sup>a</sup>de puro derecho<sup>o</sup> constantes en el punto 6.1 de la demanda, los anexos 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de la demanda, la solicitud de acceso judicial, la copia certificada del Manual de Auditoría Gubernamental y la prueba nueva solicitada en escrito de fecha 13 de marzo de 2018, las 10h01. Con relación a la parte demandada, se admitieron todas las pruebas contenidas dentro del expediente coactivo No. 0059-DR1-DPG en el mismo orden señalado en la contestación a la demanda. Tales medios probatorios fueron practicados en la audiencia definitiva de fecha 7 de enero de 2019.
- 5.11. Finalmente, sobre las pruebas admitidas, practicadas y valoradas en juicio corresponde también remitirnos al considerando tercero de la sentencia de instancia, remisión válida de acuerdo a lo preceptuado por la Corte Constitucional en su sentencia 1898-12-EP/19.

#### **b. Del análisis del Tribunal**

- 5.12. Siendo el estado de la causa el de resolver, corresponden pronunciarnos sobre las excepciones de fondo opuestas por los demandados. Para comenzar, cabe pronunciarnos sobre la excepción de negativa pura y simple de los fundamentos de la demanda, opuesta por la entidad demandada. Al respecto, cabe indicar que lo que la jurisprudencia nacional considera desde antiguo: *“la negativa pura y simple de los fundamentos de la demanda incluye o involucra a la excepción de improcedencia de la acción”* [Gaceta Judicial Serie XVI No. 13. Pág. 3531] Por tanto, y habiéndose opuesto expresamente la excepción de improcedencia de la acción, estas se absolverán en conjunto más adelante.
- 5.13. En segundo lugar, corresponde analizar sobre ilegitimidad de personería pasiva opuesta por la parte demandada. En ella, la entidad accionada refiere que la causa se ha propuesto en contra

de delegados provinciales y no en contra del representante legal de la Contraloría General del Estado. Dicha excepción no es admisible por cuanto en la demanda fueron demandados tanto el Contralor General del Estado subrogante como los Delegados Provinciales de Galápagos, quienes fueron debidamente citados de acuerdo a la normativa vigente a la época.

- 5.14. También se ha opuesto la excepción de improcedencia de la demanda, sobre la cual la doctrina ha señalado: *“Excepción de improcedencia/4 Improcedente quiere decir no conforme a derecho; y una demanda puede ser no conforme a derecho por su forma o por su fondo, porque el derecho reclamado por el actor no haya existido legalmente jamás, o por que se haya extinguido ya, o porque la reclamación no se ha propuesto en la forma o con sujeción al trámite correspondiente”*. [Manuel Tama Viteri, Defensas y excepciones en el procedimiento civil (Guayaquil: Edilex, 2012), 909]. En la especie, la contestación a la demanda sustenta esta excepción en consideraciones sobre la validez de las actuaciones administrativas y las actuaciones de la compañía ahora demandante que, a criterio de la demandada, fueron el origen del procedimiento coactivo. Dado que ello refiere a asuntos de fondo de las actividades jurídica de la Administración objeto de control jurisdiccional, de ello nos ocuparemos posteriormente.
- 5.15. Finalmente, la parte demandada se excepciona con la legitimidad de las actuaciones administrativas impugnadas e inexistencia de las causales de nulidad alegadas por el accionante. Estas excepciones, conjuntamente con la de improcedencia, serán absueltas en conjunto con las excepciones a la coactiva que han sido presentadas por la demandante, al amparo de los numerales 1, 3 y 10 del artículo 316 del COGEP.

#### **Análisis de la excepción de inexistencia de la obligación al amparo del número 1 del artículo 316 del COGEP**

- 5.16. En la especie se ha opuesto la excepción de inexistencia de la obligación por parte de la demandante. Conforme se puede observar del propio título de crédito obrante a fojas 371 del expediente de instancia, este se ha emitido con base en la resolución No. 2680 de 21 de julio de 2011, por medio de la cual se confirmó la responsabilidad civil solidaria predeterminada mediante glosas 73, 74, 75, 76, 3722, 3723, 3724 y 3725 de 9 de mayo de 2007 y 19 de junio de 2008.
- 5.17. La Corte Constitucional en su sentencia 22-13-IN/20 ha indicado que la ejecución coactiva consiste en <sup>a</sup> una manifestación de la autotutela administrativa de naturaleza ejecutiva y no declarativa; es decir, el ejercicio de esta potestad no está diseñado para la determinación de responsabilidades ni de acreencias, sino únicamente para el cobro o ejecución de créditos

previamente declarados°. [Corte Constitucional, Sentencia No. 22-13-IN/20, párr. 39] Por ello, el procedimiento coactivo no está diseñado para la discusión de la validez o nulidad de los actos administrativos que originan el título de crédito que se está cobrando, ya que dichas actividades jurídicas de la administración tienen sus modos de impugnación administrativa previos y específicos en el ordenamiento jurídico nacional.

- 5.18. Del mismo modo, la acción judicial de excepciones a la coactiva no está diseñada para la discusión sobre la validez o nulidad de actos pretéritos a la emisión de los títulos de crédito o de los autos de pago que inician el procedimiento administrativo de cobro. Por tal razón, la excepción contenida en el artículo 316.1 del COGEP no puede utilizarse como una vía para reeditar la discusión judicial sobre la validez de actos administrativos firmes que determinaron o declararon la acreencia a favor del Estado y sus instituciones. Si el administrado estima que los actos administrativos que determinaron obligaciones pecuniarias eran ilegítimos, debió ejercitar los remedios administrativos o jurisdiccionales de impugnación de dichos actos, conforme el artículo 173 de la Constitución, y no pretender su discusión mediante esta excepción en el procedimiento de cobro.
- 5.19. En consecuencia, se observa que la obligación cuyo cobro coactivo se pretende existe en razón de la resolución confirmatoria de glosas antes mencionada, sin que exista prueba alguna sobre su declaración de nulidad, reforma o revocatoria emitida por autoridad jurisdiccional o administrativa competente. Por ello, se deniega la excepción contenida en el número 1 del artículo 316 del COGEP.

#### **Análisis de la nulidad del título de crédito al amparo de la excepción constante en el número 10 del artículo 316 del COGEP**

- 5.20. Como indicamos anteriormente, la excepción tasada del número 10 del artículo 316 del COGEP contiene varias posibilidades con autonomía conceptual, entre ellas, la nulidad de título de crédito por falsificación o por requisitos que afecten su validez. En la especie, se ha discutido si el título de crédito emitido es válido por incompetencia del funcionario que lo emitió.
- 5.21. A fojas 371 del expediente de instancia consta copia certificada del título de crédito No. 0059-DR1-DPG de 20 de enero de 2017, a nombre de los deudores Constructora Carlo Poggi Barbieri S.A. y los señores Edgar Ortiz Logroño y Marcelo Granda Conrado; por un valor de USD 1@00.610,13 dólares de los Estados Unidos de América. Dicho instrumento se encuentra suscrito por la abogada Mercedes Varas Espinoza, Delegada Provincial de Galápagos de la Contraloría General del Estado. Consta que fue notificado a la empresa demandante el día 15

de agosto de 2017 (fs. 382).

- 5.22. De acuerdo a la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico General de Procesos, los procedimientos coactivos sustanciados antes de la vigencia de la "ley que regule la materia administrativa" se regirán por lo previsto por el Código de Procedimiento Civil o Tributario, según el caso. En la especie, el título de crédito fue emitido y notificado de manera previa a la vigencia del Código Orgánico Administrativo, y por cuanto la obligación cuyo cobro se pretende (responsabilidad administrativa culposa) no es un crédito de carácter tributario, corresponde que nos remitamos a las regulaciones del Código de Procedimiento Civil. Cabe mencionar concretamente el artículo 945 del referido Código, que sobre el ejercicio coactivo menciona:

*“ El procedimiento coactivo se ejercerá aparejando el respectivo título de crédito, que consistirá en títulos ejecutivos; catastros y cartas de pago legalmente emitidos; asientos de libros de contabilidad; y, en general, en cualquier instrumento público que pruebe la existencia de la obligación”.*

- 5.23. Ante esta regla general, corresponde que nos remitamos a la regulación especial que para la emisión de títulos ejecutivos tiene la Contraloría General del Estado. Así, el artículo 57 de la Ley Orgánica de la entidad, indicaba lo siguiente:

*“ Art. 57.- Ejecución coactiva de las resoluciones confirmatorias ejecutoriadas.- Para la ejecución de las resoluciones ejecutoriadas de la Contraloría General del Estado, que confirmen responsabilidades civiles culposas, se procederá de la siguiente manera:*

*1. La Contraloría General del Estado tendrá competencia para emitir títulos de crédito y recaudar, incluso mediante la jurisdicción coactiva, las obligaciones provenientes de la resoluciones ejecutoriadas expedidas por el Contralor General, por efecto de la determinación de responsabilidades civiles culposas, multas y órdenes de reintegro de pagos indebidos con recursos públicos que establezcan obligaciones a favor del Gobierno Central, así como de las instituciones y empresas que no tengan capacidad legal para ejercer coactiva. (1/4)”*

- 5.24. Cabe mencionar que dicha disposición fue modificada mediante la Ley Orgánica Reformatoria publicada en el Registro Oficial Suplemento 31 de 7 de Julio de 2017; no obstante estuvo vigente a la época de emisión del referido título de crédito. Como puede observarse, la Contraloría General del Estado tenía competencia para emitir títulos de crédito por resoluciones confirmatorias ejecutoriadas, sean del Gobierno Central o de las instituciones que

carezcan de capacidad legal para ejercer la coactiva.

- 5.25. Dado que lo que se pretende en el procedimiento coactivo analizado es el cobro de responsabilidades civiles culposas a favor de una entidad concreta, la Dirección General de Aviación Civil, corresponde verificar si ella se encuentra entre los organismos referidos en el número 1 del artículo 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado vigente a la época de emisión del impugnado título de crédito.
- 5.26. La Dirección General de Aviación Civil es el ente regulador con control técnico sobre la actividad aeronáutica nacional (art. 2 Ley de Aviación Civil), siendo orgánicamente una entidad autónoma de derecho público, con personería jurídica y fondos propios, cuya máxima autoridad es designada por el Presidente de la República de una terna propuesta por el Consejo Nacional de Aviación Civil (art. 5 Ley de Aviación Civil).
- 5.27. Para comprender el carácter de esta entidad, corresponde recordar que el artículo 1 de la Constitución de la República caracteriza al Ecuador como un Estado que se gobierna de manera descentralizada. En este punto conviene recordar a la autora argentina Ivanega, quien indica que:

*“La organización administrativa puede ser centralizada o descentralizada, según que las decisiones del Estado sean resueltas por los órganos centrales de la Administración o estén atribuidas a otros entes con personalidad jurídica”* En la centralización, los órganos administrativos se vinculan jerárquicamente (establecen relaciones interorgánicas) y no poseen personalidad jurídica ni patrimonios propios. En este caso la atención de los fines del Estado está a cargo del ente o entes centrales; por eso se ha dicho que la centralización es un ordenamiento jerarquizado” [Miriam Mabel Ivanega, *Los principios de la organización administrativa* en Documentación administrativa Núm. 267-268, INAP España, 2008, p. 200-201]

- 5.28. De la cita se desprende que la administración centralizada se caracteriza por una estructura con órganos vinculados jerárquicamente que no poseen personalidad jurídica ni patrimonio propios. En la especie, la Dirección General de Aviación Civil posee en efecto una personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio. Además, si bien su máxima autoridad es nombrada por el Presidente de la República, su postulación depende de la terna del Consejo Nacional de Aviación Civil, cuerpo colegiado compuesto por miembros de la Función Ejecutiva, cámaras de la producción y turismo (Art. 3 Ley de Aviación Civil). Además, el Director General debe remitir a dicho Consejo Nacional informes trimestrales de gestión (Art.

- 6.1.p) Ley de Aviación Civil). De tal suerte, que no existe una relación jerárquica directa entre el personero de la Dirección General de Aviación Civil y la Función Ejecutiva.
- 5.29. En suma, no nos encontramos ante un órgano parte de la organización administrativa centralizada. Yendo al terreno de las descentralizaciones, la doctrina ha reconocido que existen descentralización de carácter política o territorial y de carácter funcional, por servicio o institucional. A decir del autor nacional Pérez Camacho: <sup>a</sup> 1. La descentralización local y territorial ± básicamente el gobierno municipal -, que son históricamente más antiguas. Existe por otra parte: 2. La descentralización técnica o por servicios, que es una concepción técnica posterior<sup>o</sup> [Efraín Pérez Camacho, Descentralización y autonomías (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013), 87] En la primera, podemos comprender todo nuestro régimen descentralizado de competencias, que comprende a los gobiernos autónomos descentralizados y se encuentran regulados por nuestra Constitución y la legislación de la materia.
- 5.30. Por otro lado, la autora Ivanega complementa lo dicho por Pérez del siguiente modo: *“La descentralización funcional, por servicio o institucional se estructura sobre la base de un criterio técnico, y da lugar a que determinados servicios, cometidos o prestaciones se confieran a un órgano administrativo con personalidad jurídica propia. En la descentralización funcional, puede existir igualmente un ámbito territorial asignado, pero este elemento no es, en este caso, el que tiene valor prevaleciente, sino que ese rol corresponde la atribución de un servicio o una función”* [Ivanega, <sup>a</sup>Los principios de la organización administrativa<sup>o</sup>, p. 203].
- 5.31. En consecuencia, la Dirección General de Aviación Civil es una entidad perteneciente a la denominada descentralización funcional o por servicios, pues es una persona jurídica distinta del Estado Central, en la que su elemento trascendente es el ejercicio de su función como ente regulador de las actividades aeronáuticas. Por esta razón, no puede considerarse que esta entidad es parte del <sup>a</sup>Gobierno Central<sup>o</sup>, conforme indica el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado vigente a la época de la emisión del título de crédito impugnado en la especie.
- 5.32. Una vez que hemos dilucidado ese primer punto, cabe analizar si la Dirección General de Aviación Civil tenía competencia coactiva para un crédito de esta naturaleza. Para ello, cabe remitirnos a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley de Aviación Civil, que señala: <sup>a</sup> Art. 40.- Los jefes de rentas de la Dirección General o Subdirección de Aviación Civil del Litoral, dentro de sus respectivas jurisdicciones ejercerán la función coactiva para el cobro de créditos

tributarios o no, derechos de aterrizaje, tasas, arrendamiento y demás obligaciones económicas en favor de la misma o derivadas de su actividad°. Como puede observarse, la Dirección General de Aviación Civil, a través de funcionarios subalternos, tiene la potestad coactiva para cobros de créditos tributarios o no, sin distinción alguna. Razón por la cual tampoco podemos estimar que es un organismo sin competencia coactiva, como exige el número 1 del artículo 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

- 5.33. Por las razones anotadas, la Contraloría General del Estado emitió el título de crédito No. 0059-DR1-DPG de 20 de enero de 2017 sin competencia para ello, por cuanto la Dirección General de Aviación Civil no se encontraba en ninguno de los supuestos constantes en el artículo 57 número 1 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado vigente a la fecha. Este vicio de incompetencia acarrea la nulidad de la emisión del referido título de crédito, siendo procedente por tanto la excepción planteada y que se encuentra contenida en el número 10 del artículo 316 del COGEP.
- 5.34. Las consideraciones anotadas también nos permiten concluir que el funcionario emisor del título de crédito era incompetente a la fecha de emisión de dicho instrumento, aunque luego el contenido del artículo 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado haya cambiado. Por lo cual, se configura la excepción número 3 del artículo 316 del COGEP únicamente en lo que respecta a la emisión del título de crédito.

#### **Análisis de la nulidad del auto de pago y del procedimiento de ejecución coactiva, al amparo del número 10 del artículo 316 del COGEP**

- 5.35. Como se ha indicado con anterioridad, el objeto de la demanda presentada también fue la nulidad del auto de pago y del procedimiento de ejecución seguido en contra de la empresa demandante. En este punto cabe indicar que, al tenor del artículo 945 del Código de Procedimiento Civil, la jurisdicción coactiva se ejercerá aparejando el título de crédito, que en la especie era el signado con el crédito No. 0059-DR1-DPG de 20 de enero de 2017, cuya nulidad por falta de competencia de la autoridad emisora fue reconocida ut supra. La nulidad del título de crédito que se estaba ejecutando en el procedimiento coactivo incide negativamente en la validez tanto del auto de pago emitido como del resto del procedimiento.
- 5.36. Aunque lo dicho anteriormente es suficiente para declarar la nulidad por conexidad del auto de pago y del procedimiento coactivo, este tribunal también coincide con el análisis realizado por el tribunal a quo en la sentencia de fecha 10 de julio de 2019, las 15h15, sobre esta excepción a la coactiva, conforme el detalle hecho en los párrafos 5.3 a 5.6 de la misma.



- 5.37. Según la Corte Constitucional, es plenamente posible cumplir con el estándar de motivación jurídica haciendo una remisión a los fundamentos de la sentencia impugnada, siempre que se realice <sup>a</sup> un pronunciamiento autónomo sobre el *thema decidendum* o, al menos, una postura crítica sobre la suficiencia y la fundamentación de dicha sentencia<sup>o</sup> [Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1898-12-EP/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 29]. En este caso, el tribunal coincide con el criterio del TDCA en los puntos antedichos por lo siguiente:
- 5.37.1. Sobre la emisión del auto de pago de manera previa a la resolución de observaciones al título de crédito, en efecto obra del expediente que el auto de pago fue emitido el día 23 de agosto de 2017, las 08h30 (fs. 378 del expediente de instancia), y posteriormente fue emitida la resolución No. 107-17-DNPRyC-GRyC-R de fecha 21 de noviembre de 2017, por medio de la cual se rechazaron las observaciones al título de crédito hechas por la representante legal de la Constructora Carlo Poggi Barbieri S.A.
- 5.37.2. Sobre la resolución de contestación a las observaciones, esta Sala coincide con el tribunal *a quo* al señalar que esta fue expedida más allá de los quince días que para su emisión permite el artículo 9 del Reglamento para el ejercicio de la Acción Coactiva por parte de la Contraloría General del Estado.
- 5.37.3. Sobre la citación con el auto de pago, esta Sala coincide en verificar que la citación se realizó por la prensa pese a que de los demás documentos del expediente coactivo se desprende que la entidad de control conocía el domicilio de la Constructora Carlo Poggi Barbieri S.A.; razón por la cual no pudo utilizarse ese modo extraordinario de emplazamiento.
- 5.38. Por estas consideraciones, prosperan las excepciones de nulidad del auto de pago y del procedimiento coactivo conforme el artículo 316 número 10 del COGEP.

### **Conclusión**

- 5.39. A partir de las consideraciones antes expuestas, se configuran las excepciones contenidas en el número 10 del artículo 316 del COGEP con relación al título de crédito, auto de pago y procedimiento de ejecución, y también la número 3 *ibidem*, únicamente con relación a la emisión del título de crédito. Por ello se aceptan dichas excepciones a la coactiva y se deniegan las excepciones de improcedencia de la demanda, legalidad y legitimidad así como la inexistencia de causales de nulidad que fueron propuestas por la contraparte en este proceso.

**VI. Decisión**

- 6.1. En mérito de lo expuesto, este tribunal de 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 DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, acepta parcialmente el recurso de casación interpuesto por la señora Floria Edith del Salto Bello, por los derechos que representa de Constructora Carlo Poggi Barbieri S.A. y por lo tanto decide casar la sentencia de fecha 10 de julio de 2019, las 15h15, emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Portoviejo.
- 6.2. En virtud del artículo 273.3 del COGEP, se declara con lugar la demanda propuesta por la señora Floria Edith del Salto Bello, por los derechos que representa de Constructora Carlo Poggi Barbieri S.A., declarando la nulidad del Título de Crédito de No. 0059-DR1-DPG de 20 de enero de 2017, del auto de pago de fecha 23 de agosto de 2017, las 08h30, y del procedimiento de ejecución, en los términos señalados en el presente fallo.- Notifíquese, publíquese y devuélvase.-

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

**JUEZ NACIONAL (PONENTE)**

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO

**JUEZ NACIONAL**

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO  
**JUEZ NACIONAL**



RESOLUCION No. 598-2021



Juicio No. 17811-2013-0663

**JUEZ PONENTE: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ, JUEZ NACIONAL  
(PONENTE)**

**AUTOR/A: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ**

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA. - SALA ESPECIALIZADA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.** Quito, lunes 26 de julio del 2021, las 14h56. **VISTOS:** El tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz, Javier Cordero López e Iván Larco Ortuño, dicta la siguiente sentencia dentro de la causa N°. **17811-2013-0663:**

### **I. Conformación y competencia de la Sala**

**1.1** Esta Sala está integrada por los jueces Milton Enrique Velásquez Díaz, Fabián Patricio Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño. Su conformación resultó de tres sucesos:

- a. El nombramiento de jueces nacionales efectuado por el Pleno del Consejo de la Judicatura mediante resolución N°. 008-2021 de 28 de enero de 2021;
- b. La organización de las salas especializadas que realizó el Pleno de este organismo mediante resolución N°. 02-2021 de 5 de febrero de 2021; y,
- c. Los encargos realizados por el doctor Iván Saquicela Rodas, presidente de la Corte Nacional de Justicia, mediante oficios N°. 115-P-CNJ-2021 y 113- P-CNJ-2021, respectivamente a los jueces Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Adolfo Secaira Durango.

**1.2** Mediante acta de sorteo de fecha 25 de junio de 2021 el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, el doctor Iván Saquicela Rodas, en mérito de la licencia concedida al doctor

Patricio Secaira Durango, se designó al doctor Javier Cordero López, en su calidad de Conjuez Nacional nombrado con resolución No. 197-2019 de 27 de noviembre de 2019 del Pleno del Consejo de la Judicatura.

**1.3** Conforme el acta de sorteo electrónico realizado con fecha 7 de mayo de 2021, constante a fojas 11 del expediente, el Tribunal competente para conocer este recurso de casación se encuentra conformado por los jueces nacionales: Milton Velásquez Díaz en calidad de ponente, Iván Larco Ortuño y Javier Cordero López (en reemplazo del Patricio Secaira Durango por licencia).

**1.4** En virtud de las consideraciones antes expuestas, el Tribunal que suscribe la presente causa tiene potestad jurisdiccional y competencia para resolver el presente recurso acorde al numeral 1 del artículo 185 del Código Orgánico de la Función Judicial y el artículo 1 de la Ley de Casación, vigente a la época en que se sustanció el recurso, y siendo el estado de la causa el de resolver, se considera

## **II. Antecedentes**

**2.1** Con sentencia de fecha 14 de marzo de 2013, las 12h03, la entonces Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito aceptó en todas sus partes la demanda propuesta por el señor Samuel Vicente Robalino Guerrero, declarando la nulidad de pleno derecho del acto administrativo impugnado, disponiendo que el Servicio de Rentas que se reintegre al accionante al cargo del que fuera separado y que <sup>a</sup> *en los términos de la letra h) del art. 25 de la LOSCCA aplicable al caso y art. 23 literal h) de la Ley Orgánica de Servicio Público*<sup>o</sup> se le pague al actor los haberes dejados de percibir desde la fecha en que fue desvinculado hasta su efectiva reincorporación.

**2.2** Posteriormente, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia emitió la sentencia de mayoría de 23 de julio de 2019, las 12h31, rechazando el recurso de casación y por ende, no casando el fallo mencionado en el párrafo

precedente.

2.3 Con auto de fecha 4 de marzo de 2020, las 09h33, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito dispuso lo siguiente: *a con la finalidad de dar cumplimiento a lo ordenado en la citada sentencia de 14 de marzo de 2013, las 12h03, y a lo dispuesto para la ejecución en auto de 27 de septiembre de 2019, las 08h19, este Tribunal dispone: 1) De conformidad con lo dispuesto en el Art. 254 del Código de Procedimiento Civil, se designa como perito liquidador, con el objeto de que realice la liquidación de lo ordenado en sentencia de fecha 14 de marzo de 2013, las 12h03, tomando en cuenta los valores constantes en la documentación emitida por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), además de la normativa de servicio público y beneficios sociales correspondientes, así como la documentación detallada en el presente auto, debiendo descontarse de ser el caso y justificarse legalmente los valores percibidos en otras entidades del sector público conforme a la ley<sup>1/4</sup>.*

2.4 Mediante escrito de fecha 11 de marzo de 2020, el accionante Samuel Vicente Robalino Guerrero interpuso recurso de casación en contra del auto referido en el párrafo precedente, invocando la errónea interpretación de la letra h) del artículo 25 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, indebida aplicación del artículo 46 de la Ley Orgánica de Servicio Público, falta de aplicación del artículo 7 del Código Civil y artículo 82 de la Constitución de la República, en el contexto de la primera causal del artículo 3 de la Ley de Casación.

2.5 Elevado el expediente a la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el conjuer nacional Javier Cordero López emitió el auto de fecha 9 de noviembre de 2020, las 15h19, por medio del cual admitió a trámite este recurso extraordinario, por encontrarse en el caso constante en el segundo inciso del artículo 2 de la Ley de Casación.

### **III Validez procesal**

3.1 Al presente recurso se le ha dado el trámite previsto por la ley de la materia. No se observa del

expediente circunstancia alguna que pueda afectar la validez procesal. En consecuencia, se declara la validez del mismo.

#### IV Consideraciones de este tribunal

**4.1** De los argumentos expuestos dentro del recurso de casación interpuesto se considera que las causales invocadas son: la contenida en la primera causal del artículo 3 de la Ley de Casación, por la errónea interpretación de la letra h) del artículo 25 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, indebida aplicación del artículo 46 de la Ley Orgánica de Servicio Público, falta de aplicación del artículo 7 del Código Civil y artículo 82 de la Constitución de la República.

**4.2** El casacionista centra sus argumentos en lo siguiente:

4.3.1 Con relación a la indebida aplicación del artículo 46 de la LOSEP, pues *aunque esta disposición no ha sido citada en forma expresa dentro del auto recurrido, es la única que dispone que en la liquidación a practicarse a los servidores cuya cesación se declaró nula, debe descontarse los valores percibidos por el actor en otras entidades públicas*<sup>o</sup>. Añade que esta disposición ha sido aplicada de forma retroactiva, pues tomando en consideración la fecha de su cesación de funciones y la proposición de su demanda, la norma aplicable no era la LOSEP.

4.3.2 Dicha indebida aplicación llevó a la falta de aplicación del artículo 7 del Código Civil y el artículo 82 de la Constitución; señalando que cuando el tribunal *a quo* ordena el descuento de sus haberes aplicó una norma que entró en vigencia más de cinco años después de emitido el acto administrativo e iniciado el proceso judicial.

4.3.3. Sobre la errónea interpretación del artículo 25 letra h) de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, menciona que al disponer el descuento de los valores ya percibidos en otras entidades del sector público durante el lapso dispuesto

pagar en sentencia se ha cometido dicho vicio, pues en la disposición legal invocada no se dispone descuento alguno.

4.4 En la presente causa, el casacionista ha alegado la <sup>a</sup> indebida aplicación tácita<sup>o</sup> del artículo 46 de la LOSEP, indicando que aunque no ha sido expresamente referido en el auto impugnado, dicha disposición es la única que ordena el descuento de los valores ya en otras entidades públicas. Al respecto, cabe mencionar que dicho artículo no es la única que tiene el referido contenido, pues idéntico mandato se encuentra en el artículo 23 letra h) de la LOSEP. Esta última disposición **se encuentra expresamente considerada en la parte dispositiva de la sentencia en ejecución, como hemos reseñado en el párrafo. 2.1.**

4.6 Conforme el artículo 297 del Código de Procedimiento Civil, las sentencias surten efectos irrevocables de las partes que siguieron el juicio y sus sucesores en derecho. Es por ello que el segundo inciso del artículo 2 de la Ley de Casación permite que se proponga este recurso en contra de providencias dictadas en la fase de ejecución del fallo, recordando que su finalidad se centra en lo siguiente: *“El eje del recurso es la existencia de la cosa juzgada, de manera que, para que pueda ser casada una providencia de las señaladas en el inciso segundo del artículo 2 en análisis, la discrepancia o “desajuste” se debe dar con lo ejecutoriado”* [Santiago Andrade Ubidia, *La Casación Civil en el Ecuador* (Quito: UASB, 2005), 101].

4.7 Como se ha podido observar, la procedibilidad del recurso en contra de providencias en fase de ejecución está orientada a la protección de la cosa juzgada. En la especie, el casacionista pretende por medio de su alegación de <sup>a</sup> aplicación indebida tácita<sup>o</sup> de una disposición legal sustantiva, la revisión de la parte dispositiva del fallo impugnado, en la que expresamente se ha dispuesto que la liquidación a la que tiene derecho el accionante de sus haberes dejados de percibir se haga en los términos del artículo 23 letra h) de la LOSEP, disposición que también contempla el descuento de valores recibidos en otras entidades estatales.

4.8 Los cargos relacionados a los artículos 82 de la Constitución de la República y 7 del Código Civil tienen íntima relación con el cargo recién absuelto, y por centrarse también en



una improcedente revisión de la cosa juzgada acaecida en esta especie, tampoco pueden prosperar. Sin perjuicio de ello, cabe recordar que con relación al derecho a la seguridad jurídica, la Corte Constitucional ha expresado:

*“ 26. En virtud del derecho a la seguridad jurídica, las personas deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas<sup>6</sup>. Dichas reglas de juego incluyen preceptos sustantivos, adjetivos, así como reglas para la resolución de antinomias jurídicas y para la aplicación temporal o espacial del ordenamiento jurídico<sup>o</sup>. [Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1751-15-EP/21, párr. 26]*

4.9 De acuerdo a la cita jurisprudencial, el derecho a la seguridad jurídica contempla el respeto a las reglas de juego procesales, entre ellas, la cosa juzgada y la inmutabilidad del contenido de las decisiones que proviene de ella; que sí se han respetado en este proceso, como hemos indicado. Además, el respeto a las reglas de la aplicación temporal del ordenamiento jurídico. En la especie se ha alegado una aplicación retroactiva de ciertas disposiciones promulgadas con posterioridad a la emisión de la decisión (concretamente, normas legales de la LOSEP); empero, este último tópico se encuentra en el espectro de la discusión en fase de conocimiento y no en esta fase de ejecución, por lo que no corresponde un pronunciamiento sobre ello en esta etapa procesal. Por estas consideraciones, no proceden las alegaciones de falta de aplicación del artículo 82 de la Constitución y del artículo 7 del Código Civil.

4.2 A continuación corresponde que nos pronunciemos sobre errónea interpretación del artículo 25 letra h) de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Al respecto, hay que señalar que *“ la interpretación errónea ocurre cuando el precepto legal aplicado en la sentencia es el pertinente, pero se le da un sentido o alcance diferente, sin profundizar en el pensamiento latente en la norma, en el espíritu de la ley y en la intrínseca intención del legislador. Tal situación es entonces una violación directa de la ley<sup>o</sup>. [Manuel Tama Viteri, El recurso de casación en la jurisprudencia nacional (Guayaquil: Edilex, 2010), p. 151]*

4.3 Esta Sala ya ha indicado que cuando se alega la errónea interpretación de norma jurídica, corresponde al casacionista explicar en su fundamentación: a) Cuál es la norma sustantiva infringida; b) si es la pertinente para dar solución al problema jurídico; d) cuál es la interpretación que el juzgador dio a esa norma, explicando ese razonamiento judicial; e) explicar el método de interpretación usado en la decisión judicial; f) determinar por qué razón esa interpretación no es la que corresponde, por qué el método usado o las reglas propias de éste no son las adecuadas al caso; g) para luego establecer cuál es la interpretación que debió darse a la norma, cuál es el método de interpretación o la correcta aplicación de sus reglas, a fin de concluir con el razonamiento lógico-jurídico que viabilice un entendimiento claro y preciso que demuestre la existencia del vicio acusado y de este modo de infracción.

4.4 En la especie, el recurso interpuesto no cumple con todos los requisitos ya enumerados, y aunque ello sería suficiente para descartar el cargo presentado, nos permitimos hacer la siguiente consideración. El casacionista acusa que se ha infringido el método hermenéutico literal o gramatical del artículo 25 letra h) de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, ya que esta no contempla el descuento de los haberes recibidos en otras entidades públicas, por lo que el auto impugnado en fase de ejecución incurriría en el vicio acusado. Si bien es cierto que el tenor literal de la mencionada disposición no contempla substracción alguna de valores, este tribunal debe reiterar que en la parte dispositiva de la sentencia se ha ordenado que la liquidación de haberes se efectúe no solamente en sujeción a dicha disposición, sino además en los términos del artículo 23 letra h) de la LOSEP, que sí contempla el tantas veces mencionado descuento.

4.5 Por tales consideraciones, esta alegación también excede la finalidad del recurso de casación sobre providencias en fase de ejecución, pues por medio de ella se pretende una revisión de lo ya ejecutoriado en la sentencia dictada en la especie, lo que por respeto a la cosa juzgada y al principio de preclusión es a todas luces improcedente.

## **V. Decisión**

**5.1** En mérito de lo expuesto, este tribunal de 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 DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, **rechaza** el recurso de casación interpuesto por el señor Samuel Vicente Robalino Guerrero y decide por tanto **NO CASAR** el auto de fecha 4 de marzo de 2020, las 09h33, emitido por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.- **Notifíquese, publíquese y devuélvase.-**

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ

**JUEZ NACIONAL (PONENTE)**

CORDERO LOPEZ JAVIER

**CONJUEZ NACIONAL (E)**

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO

**JUEZ NACIONAL**



RESOLUCION No. 599-2021



154874858-DFE

Juicio No. 17741-2017-0040

**JUEZ PONENTE: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ, JUEZ NACIONAL  
(PONENTE)**

**AUTOR/A: MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ**

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

Quito, martes 27 de julio del 2021, las 16h40. **VISTOS:** El tribunal de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conformado por los jueces nacionales Milton Velásquez Díaz, Fabián Racines Garrido e Iván Larco Ortuño, dicta la siguiente sentencia dentro de la causa N°. **17741-2017-0040:**

### **I. Conformación y competencia de la Sala**

1.1 Esta Sala está integrada por los jueces Milton Enrique Velásquez Díaz, Fabián Patricio Racines Garrido, Patricio Adolfo Secaira Durango e Iván Rodrigo Larco Ortuño. Su conformación resultó de tres sucesos:

- a. El nombramiento de jueces efectuado por el Pleno del Consejo de la Judicatura mediante resolución N°. 008-2021 de 28 de enero de 2021;
- b. La organización de las salas especializadas que realizó el Pleno de este organismo mediante resolución N°. 02-2021 de 5 de febrero de 2021; y,
- c. Los encargos realizados por el doctor Iván Saquicela Rodas, presidente de la Corte Nacional de Justicia, mediante oficios N°. 115-P-CNJ-2021 y 113- P-CNJ-2021, respectivamente a los jueces Iván Rodrigo Larco Ortuño y Patricio Adolfo Secaira Durango.

1.2 Tiene competencia para conocer y resolver los recursos de casación interpuestos dentro de las causas en materia administrativa, de conformidad con el artículo 185.1 del Código Orgánico de la Función Judicial, en concordancia con los artículos 184 de la Constitución y 1 de la Codificación de la Ley de Casación.

1.3 En este caso, el sorteo electrónico de 15 de marzo de 2021 radicó la competencia para resolver el presente recurso de casación en el tribunal conformado por los jueces nacionales

Milton Velásquez Díaz (ponente), Fabián Racines Garrido e Iván Larco Ortuño.

## II. Antecedentes

2.1 Con sentencia 6 de diciembre de 2013, la Segunda Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, conformada por los jueces Vilma Marcela Andrade Gavilanez, Jorge Luis Euvín Villacreses, José Humberto Layedra Bustamante desestimó el recurso de apelación interpuesto y confirmó la sentencia emitida por el Juez Noveno de lo Civil de Los Ríos, dentro del juicio No. 218-2013 de reposición de escritura pública, por medio de la cual se aceptó la demanda presentada.

2.2 En el expediente disciplinario No. MOT-202-SNCD-014-AS (001-2014-JD), el Pleno del Consejo de la Judicatura emitió resolución de fecha 16 de mayo de 2014, por medio de la cual dispuso la destitución de la jueza Vilma Marcela Andrade Gavilanez de su cargo en la Segunda Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, por haber cometido la infracción disciplinaria contenida en el artículo 109 número 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, así como también se sancionó a otros servidores judiciales. De acuerdo a dicho acto, la sentencia emitida por la jueza destituida contrarió lo dispuesto en el artículo 165 del Código de Procedimiento Civil, configurándose así un error inexcusable.

2.3 Dentro de la causa No. 09802-2014-0125 ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, la doctora Vilma Marcela Andrade Gavilanez propuso un recurso de plena jurisdicción o subjetivo en contra del Consejo de la Judicatura en la interpuesta persona del Director General, así como en contra del Presidente y Vocales de dicho órgano colegiado.

2.4 En su demanda impugnó la resolución de destitución de su cargo de jueza de la Segunda Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, aprobada en sesión de 16 de mayo de 2014, a las 11h10, por el Pleno del Consejo de la Judicatura, dentro del expediente disciplinario No. MOT-202-SNCD-014-AS. Como pretensión concreta, solicitó que se deje sin efecto el acto administrativo impugnado, se ordene su reintegro inmediato así como el pago de las remuneraciones dejadas de percibir; y, que se califique la actuación indebida del Ministro del Interior, Ministro de Justicia, director jurídico del Ministerio del Interior, Presidente y Vocales del Consejo de la Judicatura, director provincial del Consejo

de la Judicatura de Los Ríos, coordinador de la oficina de control disciplinario de dicha dependencia, para efectos de que el Estado pueda ejercer la repetición.

2.5 Luego del trámite respectivo, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil emitió la sentencia de fecha 15 de julio de 2016, las 08h10, en la cual se declaró sin lugar la demanda presentada y se ratificó la legalidad del acto administrativo impugnado.

2.6 Ante la interposición del recurso horizontal de aclaración y ampliación propuesto por la accionante, el tribunal de instancia emitió el auto de fecha 8 de diciembre de 2016, las 10h43, denegando tales recursos.

2.7 Con escrito presentado el 15 de diciembre de 2016, las 15h06, la doctora Vilma Marcela Andrade Gavilanez interpuso recurso de casación en contra de la sentencia emitida, invocando las causales primera y quinta del artículo 3 de la Codificación de la Ley de Casación e invocando como disposiciones infringidas los artículos 76.7 letra l) y 82 de la Constitución, 165, 172, 269, 274, 275 y 276 del Código de Procedimiento Civil, 109 numeral 7, 113 tercer inciso, 115, 123 segundo inciso y 131 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial y artículo 23 letra a) del Reglamento para el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura (resolución No. 184-2013 emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura).

2.8 Elevado el expediente a la Corte Nacional de Justicia, el conjuer nacional Wilman Terán Carrillo emitió el auto de fecha 20 de septiembre de 2018, las 15h15, por medio del cual se admitió parcialmente el recurso interpuesto, concretamente en lo relacionado a la falta de aplicación del artículo 123 del Código Orgánico de la Función Judicial e indebida aplicación de los artículos 165 y 172 del Código de Procedimiento Civil y artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial.

2.9 Con auto de fecha 6 de julio de 2021, los suscritos jueces nacionales avocamos conocimiento de la presente causa y dispusimos que pasen los autos para resolver.

### **III. Validez procesal**

3.1 Al presente recurso se le ha dado el trámite previsto por la ley de la materia. No se

observa del expediente circunstancia alguna que pueda viciar el proceso de nulidad. En consecuencia, se declara la validez del mismo.

#### **IV. Consideraciones de este Tribunal**

4.1 De los argumentos expuestos dentro del recurso de casación interpuesto, y conforme al auto de admisión parcial de fecha 20 de septiembre de 2018, las 15h15, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre la falta de aplicación del artículo 123 del Código Orgánico de la Función Judicial e indebida aplicación de los artículos 165 y 172 del Código de Procedimiento Civil y artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, en el contexto de la causal primera del artículo 3 de la Codificación de la Ley de Casación.

##### **a. Análisis de la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación sobre la falta de aplicación del artículo 123 del Código Orgánico de la Función Judicial que acarreó la aplicación indebida del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial**

4.2 La falta de aplicación de una norma sustantiva se produce cuando en la sentencia materia del recurso de casación, el juzgador no efectúa esta operación intelectual en relación con una o varias normas que, por ser relevantes respecto de los hechos establecidos y calificados por el juez y aceptados por las partes, afectan la decisión judicial, sea por la efectiva omisión de haber traído al proceso de subsunción de los hechos y el derecho la o las normas jurídicas llamadas a dar solución al problema jurídico establecido en la verdad material arrojada en el proceso judicial.

4.3 La disposición jurídica cuya falta de aplicación se acusa prescribe, en su tenor literal, lo siguiente: *“INDEPENDENCIA EXTERNA E INTERNA DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.- Los jueces, juezas, fiscales, defensoras y defensores, están sometidos únicamente a la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y la ley. Las providencias judiciales dictadas dentro de los juicios, cualquiera sea su naturaleza, sólo pueden ser revisadas a través de los mecanismos de impugnación ordinarios y extraordinarios, establecidos en la ley. Ninguna autoridad pública, incluidos las funcionarias y los funcionarios del Consejo de la Judicatura, podrá interferir en las funciones jurisdiccionales, mucho menos en la toma de sus decisiones y en la elaboración de sus providencias. Los*



*reclamos de los litigantes por las actuaciones jurisdiccionales de las juezas y jueces en la tramitación y resolución de las causas, no podrán utilizarse como mecanismos de presión a favor del quejoso o reclamante, y se adoptarán las medidas necesarias para evitarlo. Los servidores y servidoras judiciales están obligados a denunciar cualquier injerencia o presión indebida en el ejercicio de sus funciones° .*

4.4 Entre sus argumentos, el recurrente refiere que <sup>a</sup> *el Tribunal Distrital emisor de la sentencia de marras no podía entrar a realizar un "escrutinio" de los alegatos de la parte demandada plenamente identificada en la sentencia, constreñidos a defender su actuación en el sumario administrativo, puesto que el Tribunal Distrital No. 2 de lo Contencioso Administrativo con sede en Guayaquil no era Tribunal de Alzada previsto en el Art. 178 numeral 2 de la Ley Suprema, únicos encargados de realizar una valoración y revisión por medio del mecanismo y principio del doble conforme instituido en el Art. 76 numeral 7 letra "m" de la Constitución. Accionar del Tribunal Distrital que comporta dejar de aplicar normas que necesariamente debían ser consideradas para la decisión que, según la Ley de Casación, constituyen falta de aplicación como advierte la causal primera del Art. 3 ibidem, en la especie del segundo inciso del Art. 123 del Código Orgánico de la Función Judicial, siendo determinante en la parte dispositiva del fallo, al rechazar la demanda porque según el Tribunal Distrital, la actuación del Pleno del Consejo de la Judicatura al sustanciar y emitir la resolución de destitución de fecha 16 de mayo de 2014, goza de plena legalidad y emitida por autoridad competente° .*

4.5 En este punto vale recordar que lo indicado por el autor Murcia Bailén, quien señala que <sup>a</sup> *en no pocos casos la inaplicación de una norma viene hermanada con la aplicación indebida de otra y otras; en ellos es preciso, para que quede suficientemente integrada la indispensable proposición jurídica, acusar al fallo, en el mismo cargo, por falta de aplicación de normas no aplicadas de las que hicieron actuar a cambio de las primeras° .* [Humberto Murcia Bailén, *Recurso de casación civil* (Bogotá: Editorial Gustavo Ibáñez, 2005), 331]

4.6 Así, la parte recurrente ha complementado su argumentación invocando la aplicación indebida del artículo 109.7 del mismo cuerpo legal, en cuyo texto expresa: <sup>a</sup> *Art. 109.- INFRACCIONES GRAVÍSIMAS.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le*

*impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: 7. Intervenir en las causas como jueza, juez, fiscal o defensor público con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable°. Sobre dicha disposición, el recurso menciona que <sup>a</sup> el operador de justicia en su accionar de administración de justicia puede cometer un error inexcusable en tanto y en cuanto su decisión sea ciertamente infantil, deplorable e irreprochable con el conocimiento y discernimiento de la normativa jurídica<sup>1/4</sup> Finalmente, en armonía con lo anterior, la procedencia para investigar una falta gravísima de error inexcusable y así instaurar sumario disciplinario contra un juez, debe ser previa declaración de un tribunal de alzada°.*

4.7 La disposición jurídica cuya falta de aplicación se acusa refiere al principio de independencia judicial, constante también en nuestra Constitución de la República (artículo 168.1) y en la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 8.1). Este principio se puede analizar desde dos aproximaciones básicas: una positiva y otra negativa. Desde una perspectiva negativa, este principio impone el deber estatal de evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles restricciones o presiones indebidas en el ejercicio de su función. [Corte IDH. Caso Apatz Barbera y otros (<sup>a</sup>Corte Primera de lo Contencioso Administrativo°) vs. Venezuela. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 55]. En el tenor literal de la disposición invocada en el recurso, esta dimensión negativa se observa en la frase <sup>a</sup> *Ninguna autoridad pública, incluidos las funcionarias y los funcionarios del Consejo de la Judicatura, podrá interferir en las funciones jurisdiccionales, mucho menos en la toma de sus decisiones y en la elaboración de sus providencias°.*

4.8 Esta dimensión negativa también está presente en los Principios básicos dos y cuatro relativos a la independencia de la Judicatura, adoptados en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente del año 1985. Dichos principios señalan: <sup>a</sup> *2. Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.... 4. No se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial, ni se someterán a revisión las decisiones judiciales de los tribunales. Este principio se aplicará sin menoscabo de la vía de*

*revisión judicial ni de la mitigación o conmutación de las penas impuestas por la judicatura efectuada por las autoridades administrativas de conformidad con lo dispuesto en la ley°.*

4.9 En el recurso que sea atende se ha mencionado que la única manera de hacer un <sup>a</sup>escrutinio° sobre la actuación jurisdiccional era el tribunal de alzada, dado que ello sí era determinante para la resolución de la causa, pues su omisión llevo a que en la sentencia impugnada se concluya que la actuación del Pleno del Consejo de la Judicatura era legal y emitida por autoridad competente. Con ello ha indicado que el error inexcusable sólo podría darse en el caso de una aplicación <sup>a</sup>infantil° del ordenamiento jurídico en su actuación como juez, y que este sólo podía imponerse previa declaración de un tribunal de alzada.

4.10 En este punto, cabe preguntarnos si la actuación del pleno del Consejo de la Judicatura podría considerarse una injerencia indebida a la actuación jurisdiccional, como dimensión negativa de la independencia judicial. Analizando la disposición legal impugnada, la Corte Constitucional ha indicado lo siguiente: *“35. Desarrollando estos principios constitucionales, el artículo 123 del COFJ establece que al igual que los jueces y juezas, los y las fiscales, defensores y defensoras públicas están sometidos únicamente a la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley. En consecuencia, a estos funcionarios les son aplicables las mismas garantías del debido proceso que a los jueces en el juzgamiento disciplinario de sus actuaciones, como lo han establecido múltiples instrumentos internacionales. 36. El control disciplinario sobre los jueces, fiscales y defensores públicos, en particular, ha sido muchas veces distorsionado e instrumentalizado como un mecanismo de injerencia totalmente indebida para direccionar, sancionar, limitar y en forma general influir o determinar decisiones jurisdiccionales o actuaciones directamente vinculadas a estas°.* [Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 3-19-CN/20, párrs. 35 y 36]

4.11 De acuerdo a la cita jurisprudencial mencionada, el máximo intérprete de la Constitución reconoce que la responsabilidad disciplinaria puede ser utilizada como un mecanismo de injerencia totalmente indebida para influir en las decisiones judiciales, lo que sería contrario al artículo 123 del COFJ, pues las autoridades judiciales únicamente están sometida al ordenamiento jurídico. En la especie, la sustanciación de dicho sumario disciplinario tiene su origen en las actuaciones jurisdiccionales de la hoy accionante, concretamente en la emisión

de la sentencia mencionada en el párrafo 2.1 *ut supra*. Pero ¿el hecho de que haya sido sancionado por la emisión de una decisión judicial es *per sé* una injerencia indebida en la justicia?

4.12 Al respecto, la Relatoría Especial de Jueces y Abogados de Naciones Unidas ha indicado que *“(u)n elemento que afecta a la independencia judicial es el que tiene que ver con el régimen sancionador<sup>14</sup> sancionar a un juez por el criterio emitido en sus resoluciones. Esta disposición afecta directamente la facultad discrecional del juez, dentro del marco legal, para decidir en los asuntos de su competencia”*. [Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul. Adición. Consulta subregional sobre la independencia del Poder Judicial en América Central*, A/HRC/23/43/Add.4] De ello se podría desprender que, por principio, el contenido de las decisiones jurisdiccionales es incensurable en el contexto disciplinario. No obstante, en respeto a la responsabilidad como principio democrático, la incensurabilidad de las decisiones judiciales no es absoluta y debe ceder ante decisiones manifiestamente arbitrarias. [Marco Fantacchiotti, "Profili sostanziali: Le infrazioni disciplinari e le relative sanzioni. Il Codice di Deontologia giudiziaria. Le misure non disciplinari (trasferimento per incompatibilità ambientale)" en *La Responsabilità disciplinare nelle carriere magistratuali* coord. Vito Tenore (Milán: Giuffrè Editore, 2010), 260-261]

4.13 Ante la existencia de ambas posturas con relación a la responsabilidad disciplinaria sobre el contenido de decisiones judiciales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha admitido el siguiente estándar que las equilibra: *“los jueces solo pueden ser removidos por faltas de **disciplina graves o incompetencia** y acorde a **procedimientos justos** que aseguren la **objetividad e imparcialidad según la Constitución o la ley**”*. [Corte IDH, Caso López Lone y otros vs. Honduras. Sentencia de 5 de octubre de 2015. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 196]

4.14 Por lo tanto, la instauración de un sumario disciplinario por la emisión de una decisión jurisdiccional no es en sí misma una intromisión inaceptable a la Función Judicial. En el caso concreto, la accionante fue sancionada por error inexcusable, conforme el artículo 109 número 7 del COFJ, en razón de haber emitido la sentencia señalada en el párrafo 2.1. Empero, la recurrente acusa que esta disposición fue indebidamente aplicada por no haberse

contado con un pronunciamiento previo de autoridad de alzada que indique los yerros cometidos en la sentencia que motivó el sumario administrativo.

4.15 Para ello, cabe remitirnos a lo indicado por la Corte Constitucional en la ya mencionada sentencia 3-19-CN/20 (párr.. 80), cuyo texto es el siguiente:

*“ 82. Esta Corte Constitucional destaca que las violaciones a los artículos 75, 76 y 77 de la Constitución “ en la substanciación y resolución de las causas” referidas en este artículo del COFJ pueden dar lugar a procedimientos administrativos en que por expresa remisión de esta disposición se aplique el artículo 109 numeral 7 del COFJ. Es decir, cuando tales violaciones son cometidas por un juez o jueza, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. En consecuencia, el artículo 109 numeral 7 del COFJ, para guardar conformidad con la Constitución, deberá ser siempre interpretado y aplicado de forma adecuadamente motivada en relación con las violaciones constitucionales referidas en el artículo 125 del mismo cuerpo legal. Sin embargo, en ningún caso, por ser violatorio de la independencia judicial, la queja o denuncia a la que hace referencia este artículo será tramitada directamente por el Consejo de la Judicatura sin una declaración jurisdiccional previa de la existencia de dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable” .*

4.16 Como se observa del texto transcrito, la infracción disciplinaria del artículo 109 numeral 7 del COFJ puede originarse en las violaciones a la sustanciación y resolución de causas; no obstante, esta infracción no podrá interponerse en ningún caso si faltare una declaración previa sobre la existencia del error inexcusable, emitido por autoridad jurisdiccional. En caso de hacerse así, esto sería contrario al principio de independencia judicial, contenido en el artículo 123 del COFJ, entre otras disposiciones.

4.17 En suma, el inicio de un sumario disciplinario que versa sobre el contenido de una decisión judicial, amparado en la causal de error inexcusable contenida en el artículo 109.7 del COFJ, debe estimarse como una injerencia indebida en el ejercicio de las actuaciones jurisdiccionales si ella no viene precedida de una declaración judicial conforme el artículo 125 del mismo cuerpo legal.

4.18 En el considerando SEXTO de la sentencia impugnada, el tribunal de origen ha

reconocido que los hechos analizados en el sumario administrativo dieron *“lugar a que el Pleno del Consejo de la Judicatura observando el debido proceso procediera a destituir de sus funciones en forma legal”*. No obstante, la falta de aplicación del artículo 123 del COFJ ± que contenía la consagración legal del principio de independencia judicial ± acarreó como consecuencia que el tribunal de origen no considerara si la actuación del Consejo de la Judicatura podía estimarse como una injerencia indebida en las actuaciones jurisdiccionales, actuación expresamente prohibida por la disposición no aplicada. Esta injerencia indebida se materializa cuando se impone sanciones disciplinarias sobre el contenido de actuaciones procesales y/o la interpretación del ordenamiento jurídico hecha por el juzgador, sin contar con un pronunciamiento judicial previo que así lo determine.

4.19 Ello llevó a la aplicación indebida de la causal disciplinaria contenida en el artículo 109.7 del COFJ, que no pudo imponerse sin el cumplimiento del pronunciamiento previo exigido por el artículo 125 del COFJ, conforme el análisis antes transcrito de nuestra Corte Constitucional y elevado a calidad de Interpretación conforme a la Constitución de la República por medio de la sentencia 3-19-CN/20 (decisorio 1).

4.20 Cabe señalar que la referida sentencia 3-19-CN/20 es aplicable al presente caso por lo indicado en su decisorio 10, cuyo texto se anota a continuación:

*“10. La presente sentencia tendrá efectos retroactivos exclusivamente en los casos de presentación, anterior a la fecha de publicación de la presente sentencia, de una acción de protección u otra garantía constitucional o de una acción contencioso-administrativa por parte de un juez, fiscal o defensor público destituido por el CJ en aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ, sin que previa a esta decisión administrativa se haya realizado una declaración jurisdiccional del supuesto dolo, negligencia manifiesta o error inexcusable”*.

4.21 En virtud de las consideraciones antes mencionadas, se configura en la especie una falta de aplicación del artículo 123 del Código Orgánico de la Función Judicial, que ocasionó una aplicación indebida del artículo 109 número 7 *íbidem*, conforme al texto vigente a la época de emisión del fallo.

## V. Sentencia de mérito

5.1 Por regla general, la competencia de los jueces casacionales se limita a revisar la corrección jurídica en el ámbito de la legalidad sin que puedan valorar las pruebas por corresponder a la facultad privativa de las instancias previas (Corte Constitucional del Ecuador, dictamen No. 003-19-DOP-CC, 14 de marzo de 2019).

5.2 Sin embargo, la Corte Constitucional ha determinado lo siguiente en relación a la facultad establecida en el artículo 16 de la Ley de Casación (actual 273 del COGEP):

(¼) cuando la Corte Nacional emite una sentencia de mérito corresponde a la misma Sala Especializada de Casación dictar una sentencia sustitutiva enmendando el error de la judicatura inferior, y de ser necesario, valorar correctamente la prueba que obra de autos.

Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 525-14-EP/20, 8 de enero de 2020, párr. 42; Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 550-14-EP/20, 27 de febrero de 2020, párr. 27.

5.3 En vista que se ha verificado la configuración de la causal primera de casación en relación a los artículos 123 y 109 número 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, sin que sea necesario mayor análisis sobre las demás disposiciones invocadas en el recurso; se debe dictar una sentencia sustitutiva, este tribunal abarcará el análisis de la demanda, contestación y los medios probatorios actuados en el juicio.

#### **a. De los antecedentes procesales**

5.4 La actora en el libelo de la demanda manifiesta que el acto que impugna es la resolución de destitución del cargo de Jueza de la Segunda Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, aprobada por unanimidad en sesión de 16 de mayo del 2014 por el Pleno del Consejo de la Judicatura en el expediente disciplinario No. MOT-202-SNCD-014-AS; agregando que el acto administrativo impugnado indica en su parte resolutive o siguiente: *“9.3. Declarar a los servidores judiciales sumariados doctora Vilma Marcela Andrade Gavilanez (...) Jueces de la Segunda Sala Multicompetente de la Corte Provincia de Justicia de Los Ríos (...) responsables de error inexcusable ...”*.



5.5 Que como pretensión concreta establece lo siguiente:

*1.-Dejen si efecto jurídico la resolución de DESTITUCION DE LA DRA. VILMA MARCELA ANDRADE GAVILANEZ , DEL CARGO DE JUEZA DE LA SEGUNDA SALA MULTICOMPETENTE DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE LOS RIOS (¼) 2.- Como efecto de lo anterior, ordenen el reintegro inmediato de la Dra. VILMA MARCELA ANDRADE GAVILANEZ, AL CARGO DE JUEZA DE LA SEGUNDA SALA MULTICOMPETENTE DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE LOS RIOS o la denominación vigente al momento de reintegro; o a otro cargo de igual jerarquía y remuneración de Jueza Provincial. 3. Que disponga el pago, de todos los emolumentos dejados de percibir desde el 16 de mayo del 2014, hasta cuando sea efectivamente reintegrada al cargo, conforme el Art. 23 letra h) de la Ley Orgánica del Servicio Público; y, el pago de los intereses tal como dice el Art. 46 ibídem. 4.-Para efecto de que el Estado Ecuatoriano pueda ejercer el derecho de repetición como establece el artículo 11 numeral 9 de la Constitución, sírvanse calificar la actuación indebida de los señores DR. JOSE SERRANO SALGADO Ministro del interior (¼) AB. DIEGO FUENTES ACOSTA Director Jurídico del Ministerio del Interior, doctores MAXIMO JIBAJA JURADO Y EDISON BONIFAZ MONTALVO (patrocinadores del denunciante); DR. PABLO TINAJERO DELGADO Coordinador de la Unidad de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura; DR. GUSTAVO JALKH ROBEN AB. NESTOR ARBITO CHICA, DRA. TANIA ARIAS MANZANO, AB. ANA KARINA PERALTA e ING. ALEJANDRO SUBIA Presidente y Vocales del Consejo de la Judicatura, DR. JUAN ULISES DIAS CASTRO, Director Provincial del Consejo de la Judicatura de los Ríos, AB. ENRIQUE MOREIRA ARRIAGA Coordinador de la Oficina de Control de Disciplinario de la Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura de los Ríos. 5.-A fin de no estar impedida de ejercer cargo público, se hará conocer al Ministerio de Relaciones Laborales que ha quedado sin efecto la resolución de destitución de la Servidora Judicial Vilma Marcela Andrade Gavilanez, (¼).° .*

5.6 Una vez admitida a trámite la demanda, se emplazó a los legitimados pasivos. Así, consta que de fojas 52 a 55, la contestación a la demanda del Director Regional 1 de la Procuraduría General del Estado se han opuesto las siguientes excepciones: **a.** Falta de derecho de la



actora; **b.** Validez y eficacia jurídica del acto impugnado; **c.** Improcedencia de la declaración de nulidad del acto; **d.** Improcedencia de la acción, por cuanto el acto impugnado es legítimo.

5.7 Por su parte, de fojas 3538 a 3545, consta la contestación dada por el Director Nacional de Asesoría Jurídica y delegado de la Directora General del Consejo de la Judicatura, que opone a la demanda las siguientes excepciones: **a.** Negativa pura y simple de los fundamentos de la demanda; **b.** Legalidad y legitimidad de los actos administrativos emanados por esta entidad; **c.** Improcedencia de la acción, por cuanto se han observado todas las garantías del debido proceso; **d.** Improcedencia del recurso, y **e.** Improcedencia de la demanda.

5.8 Dentro del término probatorio se actuaron las pruebas solicitadas por las partes procesales, conforme lo dispuesto en el auto de fecha 24 de noviembre de 2015, consistiendo en su mayoría prueba de carácter documental que obra del proceso. Entre otros medios probatorios actuados se encuentra la confesión judicial a la accionante, cuya acta corre de fojas 3582-3583.

5.9 Luego de ello se llevó a cabo la audiencia de estrados el día 10 de junio de 2016, las 12h28 solicitada por la parte accionante.

#### **b. Del análisis del Tribunal**

5.10 Siendo el estado de la causa el de resolver, corresponden pronunciarnos sobre las excepciones opuestas por los demandados. Para comenzar, cabe pronunciarnos sobre la excepción de negativa pura y simple de los fundamentos de la demanda, opuesta por el Consejo de la Judicatura. Al respecto, cabe indicar que lo que la jurisprudencia nacional considera desde antiguo: *“la negativa pura y simple de los fundamentos de la demanda incluye o involucra a la excepción de improcedencia de la acción”* [Gaceta Judicial Serie XVI No. 13. Pág. 3531] Por tanto, y habiéndose opuesto expresamente la excepción de improcedencia de la acción, estas se absolverán en conjunto más adelante.

5.11 En segundo lugar, corresponde pronunciarnos sobre la excepción de falta de derecho de la actora, más conocida como la falta de legitimación activa en la causa. En este punto cabe recordar que *“La falta de legitimación en la causa, se refiere, como reiteradamente lo ha dicho la Sala, a que el demandante sea el titular del derecho que invoca en su pretensión y el*

*demandado el sujeto pasivo llamado a contestar esa pretensión*<sup>o</sup> [Manuel Tama Viteri, *Defensas y excepciones en el procedimiento civil* (Guayaquil: Edilex, 2012), 577]. En la presente causa, la accionante ha invocado derechos subjetivos como la honra, el buen hombre, la estabilidad laboral, y la seguridad jurídica en relación al acto administrativo impugnado; derechos de los que la accionante sí es titular. Por tal razón, no procede la excepción deducida por la contraparte.

5.12 Adicionalmente, tanto la entidad emisora del acto impugnado como la Procuraduría General del Estado han propuesto la excepción de improcedencia de la acción, de la demanda y del recurso contencioso administrativo, *“pues existe incompatibilidad entre el recurso de plena jurisdicción o subjetivo y la petición efectuada de que se declare la nulidad de los actos administrativos”*. Sobre esta excepción, se ha indicado en la doctrina, sobre la excepción de improcedencia que *“Improcedente quiere decir no conforme a derecho, y una demanda puede ser no conforme a derecho por su forma o por su fondo, porque el derecho reclamado por el actor no haya existido legalmente jamás, o porque se haya extinguido ya, o porque la reclamación no se ha propuesto en la forma o con sujeción al trámite correspondiente”*. [Tama, *Defensas y excepciones*, 909]. A fin de pronunciarnos sobre la excepción de improcedencia en cuanto a la forma, cabe mencionar que la demanda ha sido propuesta impugnando un acto administrativo de carácter individual por medio del <sup>a</sup>recurso<sup>o</sup> de plena jurisdicción o subjetivo, que conforme al segundo inciso del artículo 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa *“ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata”*. En la especie, la demanda propuesta por el accionante procura el amparo de varios derechos subjetivos ya mencionados previamente, supuestamente vulnerados por el acto administrativo impugnado, adecuándose así a la finalidad de este <sup>a</sup>recurso<sup>o</sup> establecido por la ley de la materia. En consecuencia, se desechan estas excepciones en lo que refiere a su forma. Lo relacionado a cuestiones de fondo se absolverá al tratar la siguiente excepción.

5.13 Finalmente, tanto la Procuraduría General del Estado como la entidad demandada alegaron expresamente la legalidad, legitimidad, validez y eficacia jurídica del acto administrativo impugnado. Para ello cabe revisar dicho acto y el contexto en el que fue emitido.

5.14 En la especie se ha impugnado el acto administrativo contenido en la resolución de fecha 16 de mayo de 2014, las 11h10, emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura dentro del expediente disciplinario No. MOT-202-SNCD-014-AS, cuyas copias certificadas obran en varias partes del proceso (entre ellas, fs. 9-17). Por medio de ella se destituyó a la jueza Vilma Marcela Andrade Gavilanez de su cargo en la Segunda Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, por haber cometido la infracción disciplinaria de error inexcusable contenida en el artículo 109 número 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, así como también se sancionó a otros servidores judiciales. Dicho procedimiento disciplinario tiene como origen la sentencia 6 de diciembre de 2013, en la cual la Segunda Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, conformada entre otros jueces por Vilma Marcela Andrade Gavilanez, desestimó el recurso de apelación interpuesto y confirmó la sentencia estimatoria del Juez Noveno de lo Civil de Los Ríos, dentro del juicio No. 218-2013 de reposición de escritura pública.

5.15 En el apartado <sup>a</sup> 3.3 *Legitimación activa*<sup>o</sup> del acto administrativo impugnado se indica lo siguiente: *“El presente sumario fue iniciado de oficio en virtud de la información entregada por el doctor José Ricardo Serrano Salgado, en su calidad de Ministro del Interior y Ministro de Justicia, Derechos Humanos y Cultos encargado¼ Por lo tanto, el Director Provincial (del Consejo de la Judicatura) posee legitimación suficiente para activar la vía administrativa”*. Pese a que ha existido una información previa por parte de una autoridad pública, el acto administrativo impugnado no la trata de denuncia o de queja para indicar que el procedimiento disciplinario fue propuesto por iniciativa de parte, sino que expresamente señala que ha sido iniciado de oficio y que el Director Provincial del Consejo de la Judicatura tiene la legitimación suficiente para activar dicho trámite.

5.16 Sobre las actuaciones de oficio con relación a la tramitación de un sumario administrativo e imposición de la sanción constante en el artículo 109.7 del COFJ, vigente a la época de los acontecimientos, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

*“91. Esta Corte Constitucional establece, por tanto, que para la aplicación del numeral 7 del artículo 109 del COFJ, la actuación de oficio del CJ atenta al principio constitucional de independencia judicial, analizado previamente a partir del párrafo 22, y especialmente de la independencia judicial interna, al permitir una indebida*

*injerencia en las causas de un órgano de gestión y administrativo sobre actuaciones jurisdiccionales. Esta injerencia supone, a su vez, un inaceptable condicionamiento a las actuaciones judiciales de jueces y juezas, fiscales y defensores públicos, lo cual no solo viola el derecho a un juez independiente, sino que pone en grave riesgo a los derechos que los jueces y juezas deben tutelar.*<sup>o</sup> [Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 3-19-CN/20, párr. 91]

5.17 Del texto transcrito se desprende que, a criterio del máximo intérprete constitucional, la actuación *ex officio* del Consejo de la Judicatura para disciplinar conforme al número 7 del artículo 109 del COFJ es una injerencia indebida sobre las actuaciones jurisdiccionales. Tal es así que la Corte Constitucional ha emitido la inconstitucionalidad de la actuación oficiosa [Sentencia No. 3-19-CN/20, decisorio 5], lo cual es aplicable a la especie de acuerdo a lo transcrito en el párr. 4.20 de esta sentencia.

5.18 A ello cabe añadir que ni en el expediente de sumario administrativo ni en el acto administrativo impugnado se hace relación alguna a la existencia de una declaración previa de error inexcusable emitida por autoridad judicial, como expresamente exigen los artículos 125 y 131 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial, y de acuerdo a los razonamientos constantes en los párrafos 4.7 a 4.21 *ut supra*.

5.19 El artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, vigente a la época, establecía las causas de nulidad del acto administrativo, de la siguiente manera: <sup>a</sup> *Son causas de nulidad de una resolución o del procedimiento administrativo: a) La incompetencia de la autoridad, funcionario o empleado que haya dictado la resolución o providencia. b) La omisión o incumplimiento de las formalidades legales que se deben observar para dictar una resolución o iniciar un procedimiento, de acuerdo con la ley cuya violación se denuncia, siempre que la omisión o incumplimiento causen gravamen irreparable o influyan en la decisión*<sup>o</sup>.

5.20 En la especie, el acto administrativo impugnado incurre en la causal a. del artículo 59 de la ley de la materia por cuanto el Consejo de la Judicatura ejerció de oficio la competencia disciplinaria con relación al artículo 109 número 7 del COFJ, lo cual ha sido declarado inconstitucional con efecto *erga omnes* y carácter retroactivo. Por tal razón, el Consejo de la Judicatura devino en incompetente para iniciar este sumario administrativo de oficio.

5.21 Adicionalmente, también se incurre en la causal b. del artículo 59 de la ley de la materia, en razón de que al inicio de este sumario faltó el requisito previo exigido por los artículos 125 y 131 numeral 3 del Código Orgánico de la Función Judicial, y cuya explicación se encuentra *in extenso* en los párrafos 4.7 a 4.21 de esta sentencia. De tal modo, el pronunciamiento jurisdiccional previo sobre la existencia del error inexcusable es una formalidad legal para iniciar el procedimiento disciplinario, cuya omisión ocasiona la nulidad del trámite y de su acto administrativo final.

5.22 Sin que sean necesarias más consideraciones, es menester desechar las excepciones de improcedencia en el ámbito material o de fondo, así como la legalidad, legitimidad, validez y eficacia jurídica del acto administrativo impugnado, y por tanto, declarar la nulidad del mismo por incurrir en las causales a. y b. del artículo 59 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

5.23 Dado que los efectos de la nulidad son de carácter *ex tunc*, y en sujeción a lo dispuesto en el artículo 23.h de la Ley Orgánica de Servicio Público, se conceden las remuneraciones que dejó de percibir la accionante, más los respectivos intereses durante el tiempo que duró el proceso judicial respectivo, hasta su respectivo reintegro al cargo.

5.24 Finalmente, cabe indicar que esta decisión se encuentra amparada en decisiones de la justicia constitucional que, pese a ser aplicable en procesos judiciales aún en trámite como el presente caso, no fueron emitidas a la época de la tramitación del sumario administrativo ni pudieron ser conocidas por los distintos funcionarios o autoridades que intervinieron en ellas. El artículo 233 de la Constitución de la República establece que ninguna autoridad o funcionario estará exento de responsabilidades, no obstante, dicho régimen de responsabilidades admite regulaciones por parte de la legislación inferior. En ese mismo sentido, este Tribunal estima improcedente que se declare que las actuaciones de aquellos sean calificadas como <sup>a</sup>indebidas<sup>o</sup> con único fundamento en los efectos de una decisión jurisdiccional constitucional emitida con posterioridad, dado que el desconocimiento de su contenido no podría encuadrarse en ninguna de las clases de culpa establecidas en el artículo 29 del Código Civil. En consecuencia, al no haberse demostrado que la actuación de los funcionarios y autoridades intervinientes haya incurrido en inobservancias concretas a la manera en que se interpretaba el ordenamiento jurídico durante la tramitación del

procedimiento administrativo analizado, se deniega la pretensión constante en el romano V punto 4 de su demanda.

## VI. Decisión

6.1. En mérito de lo expuesto, este tribunal de 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 DE LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, **acepta** el recurso de casación interpuesto por la señora Vilma Marcela Andrade Gavilanez y por lo tanto decide **casar** la sentencia de fecha 15 de julio de 2016, las 08h10, por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, así como su auto complementario de fecha 8 de diciembre de 2016, las 10h43.

6.2. En virtud del artículo 16 de la Ley de Casación, se **declara parcialmente con lugar** la demanda de la señora Vilma Marcela Andrade Gavilanez en los términos señalados en los párrafos 5.22 a 5.24 de la presente sentencia. Notifíquese, publíquese y devuélvase.-

MILTON ENRIQUE VELASQUEZ DIAZ  
JUEZ NACIONAL (PONENTE)

RACINES GARRIDO FABIAN PATRICIO  
JUEZ NACIONAL

DR. IVAN RODRIGO LARCO ORTUÑO  
JUEZ NACIONAL



Abg. Jaqueline Vargas Camacho  
**DIRECTORA (E)**

Quito:  
Calle Mañosca 201 y Av. 10 de Agosto  
Atención ciudadana  
Telf.: 3941-800  
Exts.: 3133 - 3134

[www.registroficial.gob.ec](http://www.registroficial.gob.ec)

JV/FA

El Pleno de la Corte Constitucional mediante Resolución Administrativa No. 010-AD-CC-2019, resolvió la gratuidad de la publicación virtual del Registro Oficial y sus productos, así como la eliminación de su publicación en sustrato papel, como un derecho de acceso gratuito de la información a la ciudadanía ecuatoriana.

*"Al servicio del país desde el 1º de julio de 1895"*

El Registro Oficial no se responsabiliza por los errores ortográficos, gramaticales, de fondo y/o de forma que contengan los documentos publicados, dichos documentos remitidos por las diferentes instituciones para su publicación, son transcritos fielmente a sus originales, los mismos que se encuentran archivados y son nuestro respaldo.