

Juicio No. 17811-2013-13517

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

Quito, jueves 12 de enero del 2023, las 10h20. **VISTOS: PRIMERO: JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA.** - Avoco conocimiento de la presente causa en calidad de Conjuez Temporal de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en virtud de la designación realizada en Resolución 162-2021 del Pleno del Consejo de la Judicatura, ejecutada mediante acción de personal No. 1687-DNTH-2021-JT, así como del acta de sorteo a fojas 1 del expediente de casación. Agréguese a los autos los escritos y anexos que anteceden y téngase en cuenta las autorizaciones conferidas y las casillas judiciales y correos electrónicos señalados por las partes para recibir notificaciones.

SEGUNDO: ANTECEDENTES. – El recurso de casación en análisis ha sido deducido por JORGE EDUARDO ESTRELLA VARGAS, en contra de la sentencia de miércoles 22 de enero de 2020, emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito, dentro del juicio No. 17811-2013-13517, en la cual se rechaza la demanda interpuesta por JORGE EDUARDO ESTRELLA VARGAS en contra de la DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL.

TERCERO: CALIFICACIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN.

3.1.- DE LA NATURALEZA EXTRAORDINARIA DEL RECURSO DE CASACIÓN Y LA COMPATIBILIZACIÓN CON EL Art. 169 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. - Conforme instruye Enrique Vécovi, el recurso de casación es: “(...) la defensa del Derecho, perseguida a través de la correcta aplicación de la ley en los fallos judiciales, es la finalidad primera; con ella se logra el imperio de los valores de la seguridad jurídica y la igualdad ante la ley. Esta función acentúa el carácter constitucional del recurso (...)”¹, de ahí que la casación es un recurso extraordinario, y como tal es inminentemente restringido y limitado. El mismo, únicamente procede contra autos y sentencias que tengan el carácter de definitivos, y que hayan sido dictados dentro de procesos de conocimiento.

Así también, Alberto Luis Maurinio², establece que: “(...) Las formas procesales son

¹ La Casación Civil, Vécovi Enrique, primera edición, Montevideo ediciones IDEA, 1979, pág. 25

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

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

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

3.2. – ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.- La Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico General de Procesos, COGEP, establece: "*Los procesos que se encuentren en trámite a la fecha de vigencia de este Código, continuarán sustanciándose*

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

A tal efecto se verifica que el proceso se instauró en virtud de la demanda propuesta al amparo de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo del Distrito Metropolitano de Quito emitió sentencia el 22 de enero de 2020 y el recurso de casación fue deducido por la parte actora el 02 de marzo de 2020; por consiguiente, tratándose de un proceso promovido al amparo de la anterior normativa procesal y casacional, le es aplicable la Codificación de la Ley de Casación, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 299 de 24 de marzo del 2004, de conformidad con la Disposición Transitoria Primera del COGEP, ya citada.

3.3.-ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS ESTRUCTURALES

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

En el caso en examen, la sentencia recurrida ha sido notificada el 22 de enero de 2020 (conforme consta de fojas 368 del proceso), en contra de la cual se interpuso recursos horizontales de aclaración y ampliación, los cuales fueron desechados mediante auto de 20 de febrero de 2020. Por otro lado, el recurso de casación se interpone por la parte actora el 2 de marzo de 2020, por lo que se constata que entre la fecha de notificación del auto que resuelve los pedidos horizontales y la fecha de interposición del recurso no ha transcurrido más de 5 días término, ergo, se cumple con el requisito de oportunidad.

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

Si bien la norma legal no ha definido qué es un juicio de conocimiento, la doctrina sí lo ha instruido, así Hernando Devis Echandia, sobre los procesos de conocimiento establece que: “(...) tienen como finalidad la declaración de un derecho o responsabilidad o de la constitución de una relación jurídica, e incluyen, por tanto, al grupo general de declarativos y a los dispositivos. En todos ellos el juez regula un conflicto singular de intereses, y determina quién tiene el derecho, es decir, el juez es quien ius dicit. Son procesos de juzgamiento o conocimiento o declarativos genérico (...)”³.

En consideración a aquella definición doctrinaria, es claro que el juicio en examen es uno de conocimiento, pues se pretende la declaración de ilegalidad de un acto administrativo emitido por la entidad accionada; de ahí que, la sentencia dictada dentro del proceso No. 17811-2013-13517, es final y definitiva, y ha sido deducida por un Tribunal de lo Contencioso Administrativo dentro de un proceso de conocimiento, declarativo de derechos, y por lo tanto, el recurso de casación interpuesto es procedente, al cumplir el presupuesto procesal exigido en el artículo 2 de la Ley de Casación.

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

3.3.3.- LEGITIMACIÓN: El artículo 4 de la Ley de Casación dispone que el recurso regula la legitimación para formular el recurso de casación en los siguientes términos: “(...) El recurso sólo podrá interponerse por la parte que haya recibido agravio en la sentencia o auto. No podrá interponer el recurso quien no apeló de la sentencia o auto expedido en primera instancia ni se adhirió a la apelación de la contraparte, cuando la resolución del superior haya sido totalmente confirmatoria de aquélla. No será admisible la adhesión al recurso de casación (...)”.

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

En el caso in examine, la sentencia recurrida establece: “(...) se desecha la demanda presentada por el señor Jorge Eduardo Estrella Vargas, y se confirma la legalidad del acto administrativo impugnado(...)”, por lo que se evidencia que conforme indica la parte casacionista, la sentencia le causa un gravamen que se constituye en el agravio argumentado por la parte actora; razón por la que el actor se encuentra legitimado para interponer el recurso de casación

3.3.4.- DE LOS REQUISITOS FORMALES EXIGIDOS EN EL ART. 6 DE LA LEY DE CASACIÓN.- En cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 7 de la Ley de Casación corresponde examinar si el escrito de que contiene el recurso de casación, da cumplimiento a los requisitos que exige el Art. 6 de la Ley de Casación, cuyo texto determina: “(...) **REQUISITOS FORMALES.-** En el escrito de interposición del recurso de casación deberá constar en forma obligatoria lo siguiente: 1. Indicación de la sentencia o auto recurridos con individualización del proceso en que se dictó y las partes procesales; 2. Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido; 3. La determinación de las causales en que se funda; y, 4. Los fundamentos en que se apoya el recurso. (...)”.

3.3.4.1.- Del numeral 1 del Art. 6 de la Ley de Casación. Conforme consta de fojas 378 del proceso, parte recurrente, Jorge Eduardo Estrella Vargas, ha individualizado que la sentencia

impugnada es la emitida el 22 de enero de 2020, dentro del juicio No. 17811-2013-13517, propuesto por JORGE EDUARDO ESTRELLA VARGAS en contra de la DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL, por lo que se cumple con lo establecido en el numeral 1 del artículo 6 de la Ley de Casación.

3.3.4.2.- Del numeral 2 del Art. 6 de Ley de Casación. En relación al numeral 2 del Art. 6 de la Ley de Casación, se verifica que el casacionista no ha dado cumplimiento a este requisito, pues en el recurso no determina de forma específica las normas que habrían sido vulneradas con el fallo de única instancia, y de las cuales desarrollará la fundamentación correspondiente. En el escrito casacional se observa que en forma de alegato, dentro de su fundamentación hace alusión a varias normas, pero no especifica si las mismas son las que considera infringidas o si únicamente son mencionadas como apoyo de sus argumentos.

Para cumplir con este requisito, el recurrente debió enlistar las normas de derecho infringidas. Se evidencia que erróneamente el casacionista ha establecido: “(...) Las normas de derecho y precedentes jurisprudenciales infringidos en el fallo recurrido los puntualizo al fundamentar el presente recurso”, cuando los requisitos de determinación de normas y de fundamentación son distintos y no pueden cumplirse de forma conjunta. Por lo dicho se declara el incumplimiento de este requisito.

3.3.4.3.- Del numeral 3 del Art. 6 de la Ley de Casación. En cumplimiento del numeral 3 del Art. 6 de la Ley de Casación, el recurrente expresa fundar su recurso en las causales primera, tercera, cuarta y quinta del artículo 3 de la Ley de Casación, con lo cual se cumple este requisito establecido en el numeral 3 del artículo 6 de la Ley de Casación.

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

Ahora bien, en el caso, al momento de analizar el requisito de fundamentación se evidencia que el recurrente no hace una fundamentación por separado de cada causal alegada, lo que

hace que su fundamentación sea deficiente. No se puede pretender utilizar el mismo análisis para las cuatro causales invocadas, pues se debe tener claro que cada causal tiene una individualidad propia, con cada una de ellas se llega a fines distintos, y por lo tanto requieren de una fundamentación exclusiva.

Con la **causal tercera** se arguye la violación de preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba; con la **causal primera** se busca corregir la violación directa de una norma sustantiva, ya sea por falta de aplicación, indebida aplicación o errónea interpretación, con la **causal quinta** se alega ausencia de motivación en el fallo y ausencia de requisitos necesarios en la sentencia, y, finalmente con la **causal cuarta** se busca corregir aquellos errores de incongruencia entre lo peticionado en el acto de proposición y lo decidido en sentencia; en consecuencia, es imposible activar estas cuatro causales con una sola fundamentación. Cuando se analiza la fundamentación de un recurso de casación se verifica que ésta sea acorde con la causal alegada; en este caso tenemos cuatro causales alegadas y tan solo una fundamentación, lo cual genera que no se sepa con especificidad a qué causal de las dos que se arguye le corresponde la única fundamentación.

Se debe dejar claro que a los juzgadores no les corresponde realizar un análisis para encajar dicha fundamentación en una causal, la parte recurrente, de acuerdo al principio dispositivo es la única facultada para hacerlo. Como bien señala la jurisprudencia "(...) *no corresponde a la Sala de Casación tratar de analizar ese cúmulo de preceptos señalados como supuestamente violados, por lo que no ésta en sus atribuciones hacer un minucioso discrimen para asignar cada cargo a una específica causal. Esa labor técnica debe realizar exclusivamente el casacionista, so pena de ver fracasada su impugnación*". (R.O. No. 60. 11/Abril/2003. Pág. 34). Razones todas, por las que se genera el incumplimiento del requisito de fundamentación

4.- DECISIÓN: Por las consideraciones antes expuestas, se **INADMITE** el recurso de casación interpuesto por Jorge Eduardo Estrella Vargas, al incumplir con los requisitos previstos en los numerales 2 y 4 del artículo 6 de la Ley de Casación. **Notifíquese.-**



ESPINOSA BRITO MAURICIO BAYARDO
CONJUEZ NACIONAL