

Juicio No. 09802-2019-00777

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

Quito, martes 7 de marzo del 2023, las 08h41. **VISTOS:** El suscrito conoce de la presente causa en calidad de Conjuez Temporal perteneciente a la Sala de lo Contencioso Administrativo, en virtud de la resolución 162-2021, expedida por el Consejo de la Judicatura; de la acción de personal No. 1687-DNTH-2021-JT, y del acta de sorteo que consta dentro del cuaderno de casación. Ahora bien, corresponde a este Conjuez Nacional, examinar si el recurso interpuesto dentro de la presente causa ha sido concedido por el tribunal de instancia de forma adecuada; en consecuencia, se considera:

1.- ANTECEDENTES. - En el juicio subjetivo que por impugnación de acto administrativo sigue IVONNE ELIZABETH NUÑEZ FIGUEROA en contra del CONSEJO DE LA JUDICATURA, la parte demandada interpone recurso de casación en contra del auto interlocutorio de fecha 24 de enero de 2022, las 16h33, emitido por el Tribunal Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, en el cual se rechaza la demanda al aceptarse la excepción de indebida acumulación de pretensiones.

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

3.- CALIFICACIÓN DEL RECURSO DE CASACIÓN.

3.1.- Sobre la casación: Según Enrique 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.-

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

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

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

3.2. - Régimen Jurídico Aplicable

² Sarmiento Núñez José Gabriel, Casación Civil, Caracas, 1992, pág. 38.

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

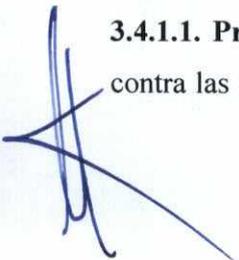
De la revisión del cuaderno de instancia se aprecia que el proceso se instauró al amparo del Código Orgánico General de Procesos, y que el recurso de casación interpuesto ha sido presentado cuando ya se encontraba en vigencia la Ley Reformativa del COGEP; por consiguiente, tratándose de un proceso promovido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

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

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

3.4.1.- Requisitos formales. -

3.4.1.1. Procedencia: El artículo 266 del COGEP, determina: "(...) El recurso de casación contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento dictados por las



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

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

Ahora bien, en el caso en estudio, la parte recurrente ataca la sentencia dictada dentro del proceso No. 09802-2019-00777, providencia que es final y definitiva, que ha sido dictada por un Tribunal de lo Contencioso Administrativo y que responde a un juicio de conocimiento, declarativo de derechos, ya que es producto de una acción contencioso administrativa subjetiva. En tal virtud, el recurso de casación interpuesto es procedente respecto de este requisito, porque cumple con lo prevenido en el Art. 266 del COGEP.

3.3.1.2. LEGITIMACIÓN: El artículo 277 del Código Orgánico General de Procesos, señala: "(...) El recurso solo podrá interponerse por la parte que haya recibido agravio en la sentencia o auto. No podrá interponer el recurso quien no apeló de la sentencia o auto expedido en primera instancia ni se adhirió a la apelación de la contraparte, cuando la resolución de la o del superior haya sido totalmente confirmatoria de aquella (...)".

En materia contencioso administrativo, al no tener recurso de apelación, habrá que analizarse,

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

en el requisito de legitimación, dos aspectos: 1) Que el recurrente sea parte procesal, y 2) que la sentencia de única instancia le haya causado agravio.

En el caso in examine, el auto interlocutorio establece; “(...) se acepta esta excepción previa de carácter insubsanable, se declara sin lugar la demanda conforme el numeral 1 del artículo 295 del Código Orgánico General de Procesos, y dispone el archivo (...)”. por lo que se evidencia que el auto impugnado ha causado agravio a la parte demandada; razón por la que la casacionista se encuentra legitimada para interponer el recurso de casación.

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

En el caso, la sentencia de mayoría recurrida ha sido notificada el 8 de febrero de 2022, las 13h52, en contra de la cual no se interpuso recursos horizontales, sino que de forma directa se interpuso recurso de casación el 18 de marzo de 2022, por lo que se constata que entre la fecha de ejecutoria de la sentencia y la interposición del recurso de casación no ha transcurrido más de 30 días término, ergo, se cumple con el requisito de oportunidad.

3.3.2.- Requisitos estructurales o de fundamentación. -

3.3.2.1 El artículo 270 del COGEP exige al congreso nacional examinar también la verificación del escrito de fundamentación, respecto a la estructura del escrito, la cual se encuentra especificada en el artículo 267 de mencionado código, el cual determina: “(...) El escrito de interposición del recurso de casación, deberá determinar fundamentada y obligatoriamente lo siguiente: 1). Indicación de la sentencia o auto recurrido con individualización de la o del juzgador que dictó la resolución impugnada, del proceso en que se expidió, de las partes procesales y de la fecha en que se perfeccionó la notificación con la sentencia o auto impugnado o con el auto que evacuó la solicitud de aclaración o ampliación. 2). Las normas de derecho que se estiman infringidas o las solemnidades del procedimiento que se hayan omitido. 3). La determinación de las causales en que se funda. 4). La exposición de los motivos concretos en que se fundamenta el recurso señalado de manera clara y precisa y la forma en la que se produjo el vicio que sustenta la causa invocada (...)”. El examen de

los elementos que exige la norma en cita, se dirige exclusivamente a verificar si constan dentro del recurso interpuesto, materia de revisión.

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

Continuando con el análisis, se observa que el recurrente señala como normas infringidas los artículos: 11, 76 de la Constitución de la República del Ecuador, 145 y 327 del Código Orgánico General de Procesos, 32 del Código Orgánico de la Función Judicial (cumplimiento del numeral 2 del Art. 267 del COGEP). De igual manera, la recurrente determina que recurre por la causal segunda del artículo 268 del COGEP (cumplimiento del numeral 3 del Art. 267 del COGEP).

Finalmente, respecto al requisito de fundamentación establecido en el numeral 4 del artículo 267 del COGEP, el mismo debe cumplirse de acuerdo a la causal escogida por la recurrente (causal segunda) que tiene tres modos de infracción a saber: a) la sentencia o auto no contenga los requisitos exigidos por la ley; b) se adopten decisiones contradictorias o incompatibles; y c) cuando no se cumpla el requisito de motivación.

La casacionista ha escogido aquel referente a la adopción de **decisiones contradictorias o incompatibles en la decisión adoptada por los juzgadores**. Respecto de aquel cargo asevera que existiría contradicción entre la parte considerativa y la parte resolutive de la sentencia.

Indica la casacionista que el fundamento legal y constitucional de la demanda es uno solo (reparación por responsabilidad objetiva del estado por los perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales sufridos) y no cuatro como se ha manifestado por parte del Tribunal. Además, recalca que tales transgresiones habrían sido reconocidas por el máximo órgano de justicia constitucional quien en sentencia No. 234-18-SEP-CC declaró la vulneración del Art. 76 de la Constitución la cual le permite plantear su pretensión, habilitándole plantear demanda contencioso administrativa con fundamento en el Art. 32 del Código Orgánico General de Procesos. Con tales argumentos sostiene la casacionista que “no cabía que el

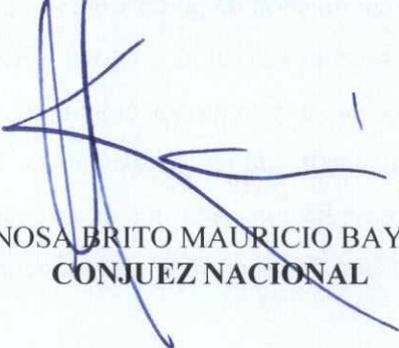
Tribunal inferior 'suponga' o 'infiera' la existencia de pretensiones distintas a las cuales debería aplicarse, en consecuencia, un trámite distinto, por cuanto la mentada disposición legal es clara y no da lugar a interpretación alguna cuando se refiere a lo concerniente a dichas pretensiones- la de daños y perjuicios y de daño moral”, las cuales tienen como fin la reparación integral por la vulneración a sus derechos. Que le ampara la garantía de protección prevista en el numeral 9 del Art. 11 y el Art. 76 numeral 1 de la Constitución le amparan para reclamar sus pretensiones por los derechos vulnerados, dentro del marco de un estado constitucional de derechos y justicia, que la sentencia constitucional No. 003-12-SIS-CC, expedida en causa No. 0064-10-IS consagró el “Principio de Justicia Abierta”. Que ninguna de las pretensiones deducidas puede ser considerada incompatible, ni ellas pueden ser contradictorias entre sí, y el que Tribunal Distrital era competente para conocerlas todas. Que el Tribunal Distrital analizó la acumulación de pretensiones a la luz del Art. 145 del COGEP, pero a la vez afirma que “..., los asuntos discutidos en vía jurisdiccional no constituyen cosa juzgada sin (sic) son tutelados en la vía jurisdiccional que controla su legalidad... Es necesario precisar que el Tribunal si puede revisar asuntos de fondo...”, lo cual constituye a criterio de la casacionista la contradicción dada por el juzgador en el proceso. Finalmente asevera que existe falta de aplicación de las normas acusadas como infringidas.

La estructura que debe cumplir la casacionista al fundarse en la causal segunda por haberse adoptado decisiones contradictorias o incompatibles, tiene que justificar la contradicción, la incongruencia en el razonamiento del juzgador, ya sea entre las premisas planteadas y su decisión, o entre sus decisiones.

En el caso concreto la casacionista pretende justificar aquel yerro con sus argumentos sobre lo que considera debía ser resuelto en la sentencia sobre el problema jurídico de las pretensiones económicas por reparación planteadas en la demanda, pero no logra estructurar como le correspondía al pretender impugnar la sentencia por esta causal, un análisis de incongruencia entre las premisas considerativas y la presunta decisión contradictoria adoptada en sentencia. Solo llega a precisar que para ella su demanda debía ser conocida y resuelta por cuanto a su criterio el Art. 32 del COFJ le facultaba a proponer las pretensiones de reparación que describe en su fundamentación en un solo proceso. Pero no llega a estructurar con base a los argumentos vertidos por el juzgador en su parte considerativa y su parte resolutive, en que parte del auto interlocutorio impugnado existe la contradicción.

Si lo que la casacionista pretendía era impugnar la decisión en relación a que debía prevalecer su argumentación y respecto de lo decidido por los juzgadores, el mecanismo impugnatorio debía ser deducido por cargos que le permitan cuestionar aquello, que bien lo pudo hacer como complemento al momento en que se emitió la providencia de 30 de noviembre de 2022 y fue instruido en el numeral 3 de aquella providencia.

4.- DECISIÓN: Por las consideraciones antes expuestas, se **INADMITE** el recurso de casación interpuesto por **Ivonne Núñez Figueroa**, al incumplir con el requisito establecido en el numeral 4 del artículo 267 del COGEP. **Notifíquese.** -



ESPINOSA BRITO MAURICIO BAYARDO
CONJUEZ NACIONAL