

Quito, D.M., 11 de julio de 2024

CASO 794-21-EP

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, EN
EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES,
EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA 794-21-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al verificarse que no se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por la aplicación del precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 234-18-SEP-CC.

1. Antecedentes procesales

1. El 02 de marzo de 2020, Flavio Cornelio Caza Tapia presentó una demanda de acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado.¹ El conocimiento de dicha garantía jurisdiccional recayó por sorteo de ley en la Unidad Judicial Especializada contra la Violencia de la Mujer y la Familia 3 – Carapungo (“**Unidad Judicial**”) y se signó con el número 17573-2020-00104.
2. En sentencia emitida el 24 de abril de 2020, la Unidad Judicial negó la acción de protección por improcedente. En contra de esta decisión Flavio Cornelio Caza Tapia interpuso recurso de apelación.
3. El 17 de diciembre de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala Provincial**”) resolvió aceptar el recurso de apelación, revocar la sentencia subida en grado y, consecuentemente, aceptar la acción de protección.² De la referida sentencia, el

¹ En la demanda se alegó la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, legalidad y debido proceso en la garantía de la defensa, dentro de la sustanciación del expediente disciplinario MOT-944-UCD-013-AS, el cual derivó en la declaratoria de manifiesta negligencia y la destitución de su cargo como agente fiscal de Pichincha de la Unidad de Automotores, por las actuaciones fiscales realizadas dentro de la indagación previa 219-2004.

² Como medidas de reparación integral se dispuso dejar sin efecto “[...] la Resolución dictada por el Pleno del Consejo de la Judicatura dentro del Expediente Disciplinario MOTN-944-UCD-013-AS [sic] (1001-2013) de 11 de julio de 2014 [...]”; ordenar el reintegro del legitimado activo al puesto que venía ocupando hasta antes de su destitución; y, que se publique la sentencia en el sitio web institucional del Consejo de la Judicatura, por el lapso de tres meses a fin de que se difunda la misma a todos los operadores de justicia.

Consejo de la Judicatura interpuso recursos de aclaración y ampliación, los cuales fueron negados mediante auto de 28 de enero de 2021.

4. El 17 de febrero de 2021, el delegado del director general del Consejo de la Judicatura (“**entidad accionante**”) presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 17 de diciembre de 2020, dictada por la Sala Provincial.³
5. El 21 de junio de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 794-21-EP.
6. En cumplimiento al orden cronológico de sustanciación de procesos, mediante providencia emitida y notificada el 27 de junio de 2024, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y requirió a la judicatura accionada que remita un informe motivado respecto a las alegaciones vertidas en la demanda de acción extraordinaria de protección.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“**CRE**”); y, 58 y 63 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 De la parte accionante

8. La entidad accionante considera que la sentencia impugnada habría vulnerado sus derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la motivación y a la seguridad jurídica.⁴ Para sustentar tales pretensiones, luego de referirse a los parámetros del “test de motivación”, la entidad accionante señala que la Sala Provincial habría violentado la garantía de la motivación por cuanto:

[...] la no notificación del informe motivado remitido por el entonces Director Provincial del Consejo de la Judicatura de Pichincha, al Pleno del Organismo, el que contenía la recomendación de destitución del abogado Flavio Cornelio Caza Tapia, en aplicación de la Sentencia No. 234-18-SEP-CC [...] se trata de un acto de simple administración que

En cuanto al pago de los haberes dejados de percibir, se indicó que el legitimado activo deberá reclamarlos ante el respectivo tribunal de lo contencioso administrativo.

³ Mediante acta de sorteo electrónico de 11 de marzo de 2021, la causa se signó con el número 794-21-EP, correspondiéndole la sustanciación a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.

⁴ Previstos en los artículos 76.7.1 y 82 de la CRE.

tiene finalidad dar los insumos necesarios para que el Ente competente, tome la decisión que tiene un carácter vinculante, ni éste es obligatorio [...]

La Sala en la sentencia impugnada se lemita [sic] a manifestar la vulneración del derecho a la defensa y basa su decisión en la sentencia No. 234-18-SEP-CC, emitida por la Corte Constitucional, sin embargo, no se establece en que parte la Corte Constitucional estableció que la misma tenía el carácter de erga omnes.

Como pudo el Consejo de la Judicatura vulnerar el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, por incumplimiento de la sentencia No. 234-18-SEP-CC; si la referida sentencia fue emitida el 27 de junio de 2018 y la resolución de destitución del señor Flavio Cornelio Caza Tapia, fue emitida el 11 de julio de 2014, es decir 4 años aproximadamente, antes de la sentencia emitida por la Corte Constitucional; y más aún, cuando en dicha sentencia el máximo órgano de control constitucional, no le dio ni el carácter vinculante ni mucho menos erga omnes. Así como tampoco en la sentencia No. 234-18-SEP-CC, la Corte Constitucional estableció que la misma tenía el carácter retroactiva [sic].

9. Sobre este mismo cargo se alega que:

[...] sobre la aplicación de la sentencia No. 3-19-CN/20, de 29 de julio de 2020 [...] es pertinente indicar que mediante auto de aclaración y ampliación la citada Corte, señala que la sentencia primariamente analizó la compatibilidad de la norma consultada con la Constitución y no dispuso el reintegro de ningún funcionario destituido [...] De la lectura de la sentencia y auto aclaratorio y ampliatorio emitidos por la Corte Constitucional, se puede establecer claramente que en ninguna parte se dispuso reparación económica o restitución; no obstante de aquello, en la sentencia recurrida sin realizar el mínimo análisis o motivación lógica y argumentativa, la Sala se limita a aplicar dicha sentencia por el efecto retroactivo.

10. En relación al derecho a la seguridad jurídica se menciona que:

Si respecto a la notificación del informe motivado, no existe una norma previa, clara y pública que obligue tal notificación, tampoco la autoridad administrativa estaba obligada a realizarla, más aún cuando en dicho informe conforme se ha señalado, solo existe una mera recomendación que puede o no ser acogida por la autoridad sancionadora. En consecuencia, la sentencia recurrida al forzar el argumento de que el informe debe ser notificado para evitar vulneración del derecho a la defensa, pese a que la norma legal no establece tal disposición, obviamente que vulneró el derecho a la seguridad jurídica del Consejo de la Judicatura.

11. En consecuencia, la entidad accionante solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección y se deje sin efecto el fallo impugnado.

3.2 De la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas

12. De la revisión del expediente constitucional se constata que la judicatura accionada no ha presentado su informe motivado, pese a estar debidamente notificada con el auto de 27 de junio de 2024.

4. Planteamiento del problema jurídico

13. En una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos expuestos por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que esta dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.⁵ Tales cargos deben contener una argumentación mínimamente clara y completa que incluya, al menos: (i) una tesis; (ii) base fáctica; y, (iii) justificación jurídica.⁶
14. De igual manera, esta Corte ha establecido que, en la fase de sustanciación de una acción extraordinaria de protección, el Pleno es competente para conocer en su integralidad el fondo de las alegaciones de la demanda, sin perjuicio del análisis de admisibilidad previamente realizado por la Sala de Admisión⁷, a efectos de establecer la pertinencia de formular determinados problemas jurídicos. En tal sentido, se estima necesario realizar las siguientes consideraciones.
15. Dentro del presente caso se observa que el cargo reseñado en el párrafo 9, en lo medular, se orienta a exteriorizar la mera inconformidad de la entidad accionante con la disposición de las medidas de reparación integral ordenadas por la Sala Provincial, sin ofrecer una justificación jurídica en la que se advierta de qué manera esta acción habría vulnerado sus derechos constitucionales de forma directa e inmediata, por lo que se descarta su análisis. En este punto, resulta oportuno enfatizar que a este Organismo no le corresponde examinar la corrección o incorrección de las medidas de reparación integral ordenadas en el marco de una acción de protección, toda vez que la aceptación de una garantía jurisdiccional no supone, ni el derecho de las partes procesales, ni la obligación de la autoridad judicial de acoger o de dictar determinadas medidas de reparación, sino de ordenar aquellas que considere adecuadas para que, en lo posible, se restablezca la situación anterior a la vulneración de derechos constitucionales.⁸
16. Con relación al cargo expuesto en el párrafo 10 *supra*, se advierte que el mismo carece de una base fáctica y justificación jurídica, en función de que tales alegaciones se

⁵ CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; 2719-17-EP/21 08 de diciembre de 2021, párr. 11; 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, entre otras.

⁶ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

⁷ CCE, sentencia 2066-20-EP/24, 20 de junio de 2024, párr. 21.

⁸ CCE, sentencia 557-20-EP/24, 23 de mayo de 2024, párr. 36.

concentran en referirse a los hechos controvertidos en el proceso de origen; esto es, la supuesta ausencia de una disposición normativa que le imponga al Consejo de la Judicatura la obligación de notificar el informe motivado por tratarse de un acto de simple administración. Al respecto, cabe señalar que solo **excepcionalmente y de oficio**, en este tipo de acciones derivadas de garantías jurisdiccionales, la Corte Constitucional puede revisar el mérito de lo decidido en el proceso originario,⁹ por lo que se no se formulará un problema jurídico sobre dicho cargo.

17. En lo relativo al cargo transcrito en el párrafo 8 *supra*, se verifica que el mismo es mínimamente completo, por cuanto se acusa a la Sala Provincial de aplicar erróneamente y de forma retroactiva la sentencia 234-18-SEP-CC, la cual, se aduce que no sería un precedente jurisprudencial vinculante en vista que no ostenta el carácter de *erga omnes*.
18. De este modo, a pesar de que la entidad accionante acusa una supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, aplicando el principio *iura novit curia*, se plantea el siguiente problema jurídico: **¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la seguridad jurídica porque habría aplicado de forma retroactiva los supuestos efectos *inter partes* de la sentencia 234-18-SEP-CC?**

5. Resolución del problema jurídico

¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la seguridad jurídica porque habría aplicado de forma retroactiva los supuestos efectos *inter partes* de la sentencia 234-18-SEP-CC?

19. El artículo 82 de la Constitución de la República prescribe que: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”. En ese contexto, la Corte Constitucional ha sostenido que este derecho

⁹ En los párrs. 55 y 56 de la sentencia 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, se estableció lo siguiente: “55. Considerando lo anterior y que esta Corte es el máximo Organismo de justicia constitucional, encargado de enmendar las vulneraciones de conocimiento, excepcionalmente y de oficio podría revisar lo originario de una garantía jurisdiccional, es decir, realizar un control de méritos, cuando se cumplan los siguientes presupuestos: (i) que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos de las partes en el fallo impugnado o durante la prosecución del juicio, lo cual es propio del objeto de la acción extraordinaria de protección; (ii) que prima facie, los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior; y, (iii) que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión.

56. Adicionalmente, como la ampliación del ámbito de actuación de la Corte en la acción extraordinaria de protección es excepcional, debe tenerse como cuarto presupuesto para el control de méritos que el caso al menos cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por este Organismo” [se han omitido las citas al pie de página del texto transcrito].

se garantiza a través de la existencia de un ordenamiento jurídico previsible, estable, claro y coherente, que permita tener una noción razonable de las reglas a ser aplicadas, a efectos de generar en los individuos la certeza de que su situación jurídica no será modificada por fuera de los cauces regulares previamente establecidos e imponiéndole a las autoridades competentes el deber de evitar la arbitrariedad.¹⁰

20. Es conveniente precisar que este derecho constitucional no se limita exclusivamente a la observancia de disposiciones jurídicas positivizadas, sino que también se extiende a la aplicación de aquellos precedentes jurisprudenciales que, por su dimensión normativa, resulten subsumibles a situaciones jurídicas específicas, lo que corresponde ser examinado de forma autónoma a la luz del derecho a la seguridad jurídica.
21. Dentro del presente asunto, se tiene que la entidad accionante acusa una indebida aplicación de la sentencia 234-18-SEP-CC, argumentando que la misma no es vinculante para su caso en concreto por ser de efectos *inter partes* y de carácter no retroactiva. En ese orden de ideas es indispensable dilucidar, en primer lugar, si el mencionado fallo constituye un precedente jurisprudencial en sentido estricto,¹¹ que genere la consecuente extensión de efectos *erga omnes*, como un elemento esencial que debe comportar toda regla de precedente. Para abordar esta cuestión se observa que en la sentencia impugnada se identifica como presupuesto fáctico que:

[...] el accionante señor FLAVIO CORNELIO CAZA TAPIA alega la vulneración del derecho al debido proceso por la falta de notificación del Informe Motivado que luego fue acogido por el Pleno del CJ para declarar la manifiesta negligencia. Sustenta su alegación en la Sentencia No. 234-18-SEP-CC dictada por la Corte Constitucional en donde se señala la obligatoriedad de notificar el informe motivado como garantía del derecho a la defensa.

22. En tal sentido, es importante destacar que la Corte Constitucional ya ha señalado que la sentencia 234-18-SEP-CC, es en efecto un precedente jurisprudencial en sentido estricto. La regla de precedente se construye de la siguiente manera: “i) si el Consejo de la Judicatura omite notificar el informe motivado a la persona sumariada, ii) y adopta la decisión de destituir a la persona sumariada con base en dicho informe, [supuestos de hecho] entonces se vulnera el derecho a la defensa [consecuencia jurídica]”.¹²
23. Por ende, en el caso en cuestión la Sala Provincial razonó que al constatar que se cumplía con la premisa fáctica delimitada en la sentencia 234-18-SEP-CC, tenía la obligación de aplicar la consecuencia jurídica establecida en la regla de precedente

¹⁰ CCE, sentencia 1552-17-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 36.

¹¹ CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párrs. 23 y 24.

¹² CCE, sentencia 2335-19-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 35.

descrita *ut supra*, debido a sus efectos *erga omnes*. Así, en la sentencia impugnada se expresa que:

[...] la Corte Constitucional, en sentencia No. 234-18-SEP-CC analizó de manera expresa la afectación que puede causar la falta de Notificación del Informe Motivado dictado por el Consejo de la Judicatura, dentro del procedimiento disciplinario [...] Por lo dicho, dado que existe el reconocimiento por parte de la entidad accionada sobre la falta de notificación del Informe Motivado, esta Sala considera, con base en el criterio interpretativo dado por la Corte Constitucional, en Sentencia No. 234-18-SEP-CC y el artículo 436.1 de la Constitución de la República, que el Consejo de la Judicatura vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa, por no haber notificado al Accionante con el Informe Motivado dictado durante el procedimiento disciplinario, incumpliendo sentencia constitucional, de carácter *erga omnes*.

24. Sobre este mismo asunto, vale acotar que la Corte Constitucional ha establecido que:

[...] la finalidad de los precedentes jurisprudenciales consiste en fundar reglas de aplicación general que orienten la resolución de casos que compartan las mismas propiedades relevantes, garantizando así la certeza, previsibilidad y estabilidad en la interpretación y aplicación del derecho. **Un ejemplo de lo anterior es justamente la sentencia 234-18-SEP-CC, la cual, por contener una regla de precedente no podía considerarse de aplicación *inter partes*, sino *erga omnes***¹³ [énfasis agregado].

25. En consecuencia, dado que se verificó que la sentencia 234-18-SEP-CC contiene efectivamente una regla de precedente de efectos *erga omnes*, esta Magistratura concluye que su observancia no constituyó una transgresión autónoma del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

26. Ahora bien, en cuanto al cargo relacionado a la aplicación retroactiva de la sentencia 234-18-SEP-CC, es imperativo realizar la siguiente distinción entre la aplicación de normas jurídicas y de precedentes jurisprudenciales:

- i. Las normas, como actos legislativos positivizados, por regla general, gozan de la característica de irretroactividad. Esto significa que, en principio, no se pueden aplicar las consecuencias jurídicas de una regulación normativa a situaciones fácticas consumadas antes de su vigencia. Esta característica se fundamenta en el derecho constitucional a la seguridad jurídica, que protege las expectativas legítimas de los individuos, asegurando que las consecuencias jurídicas de sus acciones se rijan por el marco normativo vigente en el momento de su realización.
- ii. Por su parte, las reglas de precedente en las que se examina la violación de principios o derechos constitucionales, por su naturaleza tutelar y reparatoria,

¹³ CCE, sentencia 1367-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 32 [se han omitido las citas al pie de página del texto original].

deben ser acatadas por todas las autoridades administrativas y judiciales desde el momento de su expedición con independencia de la fecha en que ocurrieron los hechos, siempre que sobre ellos **no exista una decisión definitiva dentro un proceso jurisdiccional**. Esto se debe a que los precedentes jurisprudenciales -en sentido estricto- emitidos por la Corte Constitucional son elaboraciones interpretativas el ordenamiento jurídico orientadas a resolver una determinada controversia judicial, así como establecer: “[...] una regla universal que trascienda hacia futuros casos análogos”¹⁴ que compartan las mismas propiedades relevantes.

iii. De este modo, se colige que a fin garantizar la coherencia y uniformidad en la aplicación del derecho, los precedentes jurisprudenciales en sentido estricto son extensibles, tanto para casos futuros, como para los que se encuentran en trámite, con la excepción de aquellos en los que se cuente con una decisión definitiva en la esfera jurisdiccional, por lo que: “[...] las decisiones constitucionales podrán ser empleadas como fuente de justificación jurídica para las sentencias y autos en los procesos judiciales, inclusive si la decisión en referencia, ha sido dictada de manera posterior al inicio del proceso, siempre que el proceso no haya concluido [...]”.¹⁵

27. Por consiguiente, al evidenciarse que al momento en que la Sala Provincial aplicó la regla de precedente [párr. 22 *supra*], no existían situaciones jurídicas consolidadas que hayan sido declaradas judicialmente en algún fallo que hubiese causado cosa juzgada definitiva; este Organismo descarta la alegada violación del derecho constitucional a la seguridad jurídica.

28. Finalmente, es necesario recalcar que la presente sentencia no constituye un pronunciamiento sobre la responsabilidad administrativa del funcionario sumariado ni de la corrección o incorrección de la motivación de la sentencia impugnada, pues la presente decisión se circunscribió únicamente a resolver el problema jurídico planteado en torno a la aplicación de la sentencia 234-18-SEP-CC, a fin de verificar que dicha resolución no se haya tomado de manera arbitraria.¹⁶

6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Desestimar la acción extraordinaria de protección 794-21-EP.

¹⁴ *Ibíd*, párr. 31.

¹⁵ CCE, sentencia 2403-19-EP/22, 12 de enero de 2022, párr. 31.

¹⁶ En un contexto similar, véase las sentencias 1041-16-EP/21, 578-18-EP/23 y 3007-18-EP/23,

2. Notifíquese, publíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de julio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL