

Quito, D.M., 19 de septiembre de 2024

CASO 141-21-EP

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

SENTENCIA 141-21-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Se concluye 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 30 de abril de 2014, la señora Sheyla Dayan Aguilar Pazmiño (“**actora**”) presentó una acción subjetiva o de plena jurisdicción contra el Consejo de la Judicatura.¹ En su demanda, indicó que la resolución de 27 de diciembre del 2013, por la cual se la destituyó de su cargo de jueza décimo primera de Garantías Penales de Manabí,² era ilegal por lo que solicitó que se declare su nulidad dentro del sumario disciplinario MOT-1057-SNCD-013-ACS.³
2. El 17 de septiembre de 2018, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito resolvió desechar la demanda y

¹ Además, solicitó que se cite al Procurador General del Estado.

² Ejerció este cargo desde el 22 de mayo de 2013.

³ La causa fue signada con el número 17811-2014-0849. El sumario disciplinario se instauró porque presuntamente la actora instaló una audiencia preparatoria a juicio y supuestamente la habría abandonado para atender una llamada telefónica y para despachar otras causas, sin escuchar la sustentación del dictamen fiscal ni los argumentos de descargo de la parte procesada. En su demanda, la actora alegó que en el procedimiento administrativo disciplinario “se vulneró el derecho a la seguridad jurídica, porque se aplicó el Art. 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, sin considerar las normas y garantías del debido proceso [...]”. Fs. 19, expediente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.

confirmar la legalidad del acto administrativo impugnado.⁴ La actora interpuso recurso de casación.⁵

3. El 31 de agosto de 2020, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala**”) resolvió, en voto de mayoría, aceptar parcialmente el recurso, casar la sentencia de mayoría dictada el 17 de septiembre de 2018, y en consecuencia aceptar parcialmente la demanda.⁶ El Consejo de la Judicatura interpuso recurso de aclaración, el cual fue negado por la Sala en auto de 13 de octubre de 2020.

1.1. Trámite ante la Corte Constitucional

4. El 12 de noviembre de 2020, el Consejo de la Judicatura (“**entidad accionante**”) presentó la acción extraordinaria de protección que nos ocupa en contra de la sentencia de 31 de agosto de 2020 (“**sentencia impugnada**”).
5. Esta acción fue admitida el 26 de febrero de 2021 por el Tribunal de Sala de Admisión conformado por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce y los jueces constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Alí Lozada Prado. En el auto de admisión se dispuso que, en el término de diez días, los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia se pronuncien mediante informe de descargo sobre la demanda de acción extraordinaria de protección.
6. El 23 de marzo de 2021, los jueces de la Sala presentaron su informe de descargo. El mismo día, la señora Sheyla Dayan Aguilar Pazmiño presentó un escrito pronunciándose sobre la demanda de acción extraordinaria de protección y solicitando que se deje sin efecto. El 21 de mayo de 2021, el Tribunal de Sala de Admisión conformado por la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, el entonces juez

⁴ El Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en su voto de mayoría, manifestó que no encontró en el proceso prueba alguna “que haya sido aportada” “para justificar la existencia de algún vicio que afecte la legalidad del acto administrativo impugnado cuya presunción de legitimidad al no haber sido destruida se mantiene”. Fs.174, expediente del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.

⁵ Lo interpuso el 22 de noviembre de 2018.

⁶ Adicionalmente, la Sala resolvió: declarar la nulidad del acto administrativo contenido en la resolución MOT-1057-SNCD-013-ACS de 27 de diciembre de 2013, expedida por el Pleno del Consejo de la Judicatura, mediante la cual se destituyó a la actora de sus funciones como jueza décimo primera de garantías penales de Manabí, por lo que dispuso a la entidad demandada reintegrar a la actora al cargo del que fue separada, para lo cual le concedió el término de cinco días, debiéndose pagar a la actora todas las remuneraciones dejadas de percibir y demás beneficios de ley, desde la fecha que se produjo su destitución hasta el día efectivo de su reintegro al cargo, descontándose los valores que durante este tiempo hubiere percibido en otras instituciones públicas, para lo cual se concedió el término de sesenta días contados desde la fecha en que se produzca su reincorporación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley Orgánica de Servicio Público, en concordancia con el literal h) del artículo 23 *ibidem*. No dio lugar a las demás pretensiones de la actora. Sin costas, ni honorarios que regular.

constitucional Agustín Grijalva Jiménez y el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet negaron las solicitudes contenidas en el escrito.

7. El 27 de agosto de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa.

2. Competencia

8. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y el artículo 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de la entidad accionante

9. La entidad accionante considera que la sentencia impugnada vulneró su derecho al debido proceso en la garantía de la motivación por cuanto no cumple los requisitos de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.
10. La entidad accionante sostiene que el informe motivado se emitió en el año 2013 y que, pese a ello, la Sala aplicó la sentencia 234-18-SEP-CC, emitida por la Corte en el 2018. Para la entidad accionante, la referida decisión no se encontraba vigente en ese entonces por lo que “los jueces no debían aplicar un criterio que no estuvo vigente en ese momento, tomando además en cuenta que en esa fecha no existía disposición normativa alguna que dispusiera la notificación de un informe que no producía efectos jurídicos al ser un acto de simple administración que no es vinculante para el Pleno”.
11. Para fundamentar que la sentencia impugnada carece de lógica, la entidad accionante sostiene que la Sala realiza

un análisis que tiene un alcance mucho mayor al realizado por la propia Corte Constitucional en la sentencia No. 234-18-SEP-CC, al declarar la nulidad de las actuaciones del Pleno del Consejo de la Judicatura [...] y por tanto restituir con todas las remuneraciones dejadas de percibir por la accionante, cuando dicha sentencia se limita en disponer que se retrotraiga el proceso administrativo al momento en que se debía notificar a la sumariada.

12. Finalmente, la entidad accionante arguye que el incumplimiento del requisito de lógica conlleva que se incumpla el requisito de comprensibilidad. Así, pretende que la Corte Constitucional deje sin efecto la sentencia impugnada.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

13. El 23 de marzo de 2021, los jueces de la Sala presentaron un informe de descargo. En él, indicaron que la sentencia impugnada “se encuentra debidamente motivada conforme los argumentos fácticos y jurídicos que en ella constan, y conforme la jurisdicción y la competencia que tenían en su momento las y los jueces nacionales que la suscribieron [...]”.

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. La Corte Constitucional ha determinado que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por los accionantes.⁷ El cargo del párrafo 11 se refiere a la inconformidad de la entidad accionante con que se haya mandado a pagar a la actora todas las remuneraciones dejadas de percibir y se haya declarado la nulidad del acto administrativo mediante el cual se la destituyó. Este cargo versa sobre la incorrección de las medidas ordenadas como consecuencia de la decisión en la sentencia impugnada, por lo que este Organismo descarta su análisis.
15. Por otro lado, realizando un esfuerzo razonable, este Organismo analizará el argumento esgrimido en el párrafo 10, atendiendo a su base fáctica.⁸ La entidad accionante arguye que no se debía aplicar la sentencia 234-18-SEP-CC (emitida el 27 de junio de 2018) porque, en el caso en concreto, el informe motivado se emitió en el año 2013. Para la entidad accionante, la referida decisión no se encontraba vigente en ese entonces por lo que su argumento se centra en la aplicación retroactiva de la sentencia 234-18-SEP-CC. En este sentido, para dar respuesta al argumento principal de la entidad accionante, en aplicación del principio *iura novit curia*,⁹ se formula el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica por cuanto habría aplicado de forma retroactiva la sentencia 234-18-SEP-CC?

5. Resolución de los problemas jurídicos

5.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica por cuanto habría aplicado de forma retroactiva la sentencia 234-18-SEP-CC?

⁷ CCE, sentencia 2405-16-EP/21, 4 de agosto de 2021, párr. 14.

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 14 de diciembre de 2020, párr. 21

⁹ El artículo 4, número 13, de la LOGJCC autoriza a este Organismo a aplicar una norma distinta a la invocada por las partes.

16. El artículo 82 de la CRE establece que: “[e]l 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”.
17. Sobre ello, la Corte Constitucional ha sostenido que el propósito de este derecho es “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
18. 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 constitucionales 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.
19. En el caso *in examine*, la entidad accionante indica que se aplicó indebidamente la sentencia 234-18-SEP-CC, porque se lo hizo de forma retroactiva. Así, es indispensable dilucidar si el fallo es un precedente jurisprudencial en sentido estricto. En la sentencia 2335-19-EP/23, la Corte indicó que tal sentencia sí contenía un precedente jurisprudencial y construyó una regla de la siguiente forma: “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]**”.¹¹
20. En el caso en concreto, la Sala se pronunció sobre la notificación del informe motivado dentro de los sumarios disciplinarios. Indicó que, en la sentencia 234-18-SEP-CC, la Corte Constitucional estableció que la falta de notificación del informe motivado lesionó el derecho a la defensa de la accionante de aquella causa. Para la Sala, la falta de notificación del informe motivado transgredió el ordenamiento constitucional, limitó el derecho a la defensa de la actora de forma objetiva y manifiesta y contrarió la letra a, numeral 7 del artículo 76 de la CRE. La Sala manifestó que eso acarrearía la nulidad de la resolución impugnada y que, por tal razón, el recurso de casación era procedente en este punto.
21. En vista de que se ha afirmado que la sentencia 234-18-SEP-CC contiene un precedente y que este fue tomado en cuenta por la Sala, corresponde delimitar si su

¹⁰ CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 69.

¹¹ CCE, sentencia 2335-19-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 35.

aplicación retroactiva vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante.

22. En la sentencia 794-21-EP/24 se realizó una precisión sobre la aplicación de precedentes jurisprudenciales constitucionales. Al respecto, la Corte Constitucional explicó que:

las reglas de precedente en las que se examina la violación de principios o derechos constitucionales, por su naturaleza tutelar y reparatoria, 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.¹²

23. En tal sentido, el precedente -en sentido estricto- emitido por la Corte Constitucional es “[...] una regla universal”¹³ respecto a casos que compartan las mismas propiedades relevantes. Aplica para casos futuros y 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”.¹⁴
24. En conclusión, se observa que la Sala aplicó la regla del precedente como quedó anotado en el párrafo 20 *ut supra*. Al momento en el que se aplicó, no existían situaciones jurídicas consolidadas que hayan sido declaradas judicialmente en algún fallo que hubiese causado cosa juzgada definitiva. Por ende, se descarta la vulneración del derecho a la seguridad jurídica.
25. Por último, es importante destacar que en la presente sentencia la Corte Constitucional no adopta una determinada posición respecto a la responsabilidad administrativa del funcionario sumariado. El fallo únicamente se centra en resolver el problema jurídico planteado en torno a la aplicación retroactiva de la sentencia 234-18-SEP-CC, a fin de verificar que no se haya violado el derecho a la seguridad jurídica.

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.

¹² CCE, sentencia 794-21-EP/24, 11 de julio de 2024, párr. 26.

¹³ CCE, sentencia 1367-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párr. 31.

¹⁴ CCE, sentencia 794-21-EP/24, 11 de julio de 2024, párr. 26.

2. Disponer la devolución del expediente al juzgado de origen.
3. Notifíquese 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 nueve 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de septiembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL