

Quito, D.M., 24 de enero de 2024

**CASO 1367-19-EP**

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

**SENTENCIA 1367-19-EP/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, al verificarse que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica por inobservar el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia 234-18-SEP-CC.

**1. Antecedentes procesales**

1. El 27 de septiembre de 2017, Nathalia Salazar Tigrero (“**legitimada activa**”) presentó una acción de protección en contra del presidente, vocales y director general del Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado (“**entidades accionadas**”).<sup>1</sup> Luego del sorteo de rigor, la causa se signó con el número 09359-2018-02726 y su conocimiento le correspondió a la Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Guayaquil (“**Unidad Judicial**”).
2. En sentencia emitida y notificada el 22 de octubre de 2018, la Unidad Judicial declaró parcialmente con lugar la demanda.<sup>2</sup> Inconformes con esta decisión, tanto la legitimación activa, como las entidades accionadas interpusieron recurso de apelación.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> La legitimada activa impugnó la resolución de destitución emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura dentro del expediente disciplinario MOT-1117-SNCD-2015-PM (OF-795-OCDG-2015) de fecha 11 de noviembre de 2015, en la cual se la declara como responsable de la infracción disciplinaria tipificada en el artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial. En su demanda alegó la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de la defensa y seguridad jurídica.

<sup>2</sup> La jueza de la Unidad Judicial determinó que: “[...] en atención a lo peticionado por la legitimada activa, dejar sin efecto legal la resolución emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura dentro del expediente Disciplinario No. MOT-1117-SNCD-2015-PM (OF-795-OCDG-2015) expedida de fecha 11 de noviembre del 2015, a las 11:19 y notificada el 17 de noviembre del 2015, debiéndose retrotraer el Sumario Administrativo No. MOT-1117-SNCD-2015-PM (OF-795- OCDG-2015) a partir del momento en que se produjo la vulneración al debido proceso y la garantía del Derecho a la defensa, esto es, que el Director Provincial de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura actual NOTIFIQUE en legal y debida forma a la legitimada activa con el informe motivado N0. 151/074/2015 [...] a fin de que ejerza la sumariada el derecho a la defensa respecto a ello, debiendo continuar con su prosecución respectiva a partir de la notificación” (mayúsculas en el original).

<sup>3</sup> El 09 de noviembre de 2018, la Unidad Judicial negó el recurso de aclaración formulado por la legitimada activa.

3. En sentencia de mayoría emitida el 05 de febrero de 2019, los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”) resolvieron negar el recurso de apelación de la legitimada activa y aceptar los recursos propuestos por las entidades accionadas.<sup>4</sup> El 02 de abril de 2019, la Corte Provincial negó el recurso de aclaración formulado por la legitimada activa.
4. El 30 de abril de 2019, Nathalia Salazar Tigrero (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación emitida el 05 de febrero de 2019, cuyo conocimiento le correspondió por sorteo a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce.
5. El 03 de octubre de 2019, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección 1367-19-EP.
6. El 07 de octubre de 2020, la accionante presentó un escrito en el que solicita la aplicación retroactiva de la sentencia 3-19-CN/20. Petición en la que se insiste mediante escrito ingresado el 01 de noviembre de 2023.
7. En cumplimiento al orden cronológico de sustanciación de procesos, mediante providencia emitida y notificada el 22 de junio de 2023, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y requirió a la judicatura accionada que, en el término de 5 días, remita un informe motivado respecto a las alegaciones vertidas en la demanda de acción extraordinaria de protección.

## **2. Competencia**

8. 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**

---

<sup>4</sup> En el fallo se revoca la sentencia de primera instancia “[...] por no cumplir con los requisitos señalados en el Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en concordancia con el Art. 42 ibídem (sic)”.

9. La accionante considera que la sentencia impugnada habría vulnerado sus derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, al debido proceso y a la seguridad jurídica.<sup>5</sup> Para sustentar sus pretensiones, luego de referirse *in extenso* a los hechos del proceso de origen señala que la Corte Provincial habría violentado la garantía de la motivación por cuanto:

Tanto los jueces de la Sala que conformaron la mayoría, como la jueza que emite voto concurrente también aceptando la apelación y declarando sin lugar mi demanda de acción de protección, convergen en aseverar que la falta de notificación del informe motivado como omisión del ente administrativo sancionador que produce la violación del derecho constitucional a la defensa, conforme se determinó en precedente de la Corte Constitucional en la sentencia 234-18-SEP-CC, no tiene efecto erga omnes y por tanto no se puede considerar aplicable ni vinculante para mi caso [...].

Esta premisa fáctica errada (considerar que la sentencia 234-18-SEP-CC no podía ser aplicada a mi caso, omitiendo los efectos inter pares e inter comunis) los lleva a los jueces de la Sala a emitir una decisión incoherente, que incumple el requisito de la lógica.

Igual ocurre con la premisa errada de considerar que los efectos de los precedentes jurisprudenciales de las sentencias de la Corte Constitucional, solamente son erga omnes o inter partes, al parecer desconociendo los otros efectos de aquellos, deviene en un error inexcusable para jueces constitucionales y de alzada, como queda evidenciado en los jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

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

La actitud del juez en el nuevo espectro constitucional es una función crítica y de valoración de la Ley y Los Reglamentos, garantizando que los mismos que sean emitidos por cualquier organismo autorizado constitucionalmente, deben someterse a los preceptos contenido (sic) en la constitución y no limitarse a señalar exclusivamente que se debe revisar el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria del Consejo de la Judicatura emitido por el mismo ente sancionador. De lo que se trata es determinar si el informe motivado emitido por el Director Provincial (sic) del Consejo de la Judicatura del Guayas, el 28 de octubre del 2015, fue o no notificado a la funcionaria sancionada, Ab. Nathalia Salazar Tigreiro [...].

Precisamente se vulneró dentro de la seguridad jurídica el respeto al derecho a la defensa como garantía básica pre establecida (sic) que debía ser respetada en toda su magnitud por la autoridad administrativa y como estaba probado para la Sala Provincial, no lo hizo el Consejo de la Judicatura, omitiendo además considerar la supremacía de la norma constitucional establecida en los artículos 424, 425, 426 y 427 de la Carta Magna.

11. Con respecto al derecho a la tutela judicial efectiva afirma:

---

<sup>5</sup> Previstos en los artículos 75; 76 numerales 3 y 7.1; y, 82 de la CRE.

La Sala inobservó que debía tutelar mis derechos, entre ellos principalmente las garantías básicas del debido proceso, y mi derecho a la defensa. Más cuando la propia norma invocada prescribe que no pueda quedar en indefensión la persona, en caso alguno. La Sala omitió cumplir con su deber de tutelar de manera efectiva mis derechos, vulnerando así los mismos.

- 12.** En cuanto al debido proceso y la alegada relación con el principio de legalidad, arguye que:

[...] el procedimiento ordenaba que se notificara con la decisión del Director Provincial (Art. 119 COFJ); y, además, que para poderme sancionar por error inexcusable tenía que existir un pronunciamiento judicial previo ejecutoriado (Art 131 numeral 3 COFJ); [...] lo que jamás se cumplió, observándose el trámite que correspondía al procedimiento, pero la Sala Provincial no consideró estas violaciones a mis derechos fundamentales en su sentencia, produciendo la vulneración [...] al aceptar la apelación, revocar la sentencia de primer nivel y aceptar como válido y constitucional todo lo actuado por el Consejo de la Judicatura, en el sumario disciplinario [...].

- 13.** Finalmente, manifiesta que:

En otro contexto, los Señores Jueces de la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, han rechazado como precedente jurisprudencial el fallo dictado por la Corte Constitucional SENTENCIA N° 234-18-SEP-CC CASO N° 2315-16-EP que indica: En este contexto, conviene reiterar lo expuesto en párrafos superiores, respecto a que la notificación del informe motivado en los sumarios administrativos o procedimientos disciplinarios es obligatoria, en tanto constituye el acto material de comunicación por medio del cual se pone en conocimiento de las partes, los actos o las decisiones proferidas por la autoridad pública en esta etapa, lo cual permitirá garantizar los principios de publicidad, de contradicción, impugnación, y, en especial, que se prevenga que la persona sumariada pueda ser sancionado (sic) sin ser oído.

Si la Corte Constitucional ha determinado que la falta de notificación del informe motivado en los sumarios administrativos es una violación en la garantía del debido proceso en sentencia, ¿constituye o no un reconocimiento de una violación de un derecho fundamental?, por lo que en vez de que la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas, defienda con tanta vehemencia el Reglamento para el Ejercicio (sic) de la Potestad Disciplinaria del Consejo de las Judicatura, por qué no aplicó el principio de progresividad?, que ya lo desarrolló en este tema la Corte Constitucional, al señalar como violación a las garantías básicas del debido proceso, la falta de tal notificación del sumario administrativo del Director de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura [...] (se ha omitido el énfasis del texto original).

- 14.** En consecuencia, la accionante solicita que se acepte la acción extraordinaria de protección; se deje sin efecto el auto impugnado; se le restituya a su cargo como jueza de la Unidad Judicial de Trabajo de Guayaquil; se ordene el pago de las remuneraciones dejadas de percibir; se expresen disculpas públicas; y, que se sancione a los jueces de la Corte Provincial por manifiesta negligencia.

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

15. 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 22 de junio de 2023.

### 4. Planteamiento del problema jurídico

16. Esta Corte ha manifestado en repetidas ocasiones que en una sentencia de acción extraordinaria de protección, los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados 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.<sup>6</sup>
17. Dentro del presente caso se observa que los cargos reseñados en los párrafos 10, y 12 *supra*, carecen de una base fáctica y justificación jurídica en el que se precise de qué manera el órgano judicial accionado ha transgredido estos derechos de forma directa e inmediata,<sup>7</sup> en vista de que tales alegaciones se concentran en referirse a los hechos materia del proceso de origen; esto es, la supuesta falta de notificación del informe motivado por parte del Consejo de la Judicatura. De igual manera, con relación al alegato sintetizado en el párrafo 11 *supra*, se advierte la ausencia de una base fáctica y justificación jurídica, por lo que, pese a realizar un esfuerzo razonable, esta Corte se ve imposibilitada de formular un problema jurídico al respecto.
18. Es justamente con base en dichos alegatos que se solicita a esta Magistratura examinar *el fondo* de lo decidido y determinar la *procedencia de la acción de protección*. En ese sentido, cabe señalar que solo **excepcionalmente y de oficio**, en este tipo de acciones, de estimarlo pertinente, la Corte Constitucional puede revisar el mérito de lo decidido en el proceso originario,<sup>8</sup> por lo que se descarta dicha pretensión y la consecuente formulación de un problema jurídico al respecto.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 752-20-EP/21 de 21 de diciembre de 2021, párr. 31; 2719-17-EP/21 08 de diciembre de 2021, párr. 11; 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, entre otras.

<sup>7</sup> Al respecto, ver la sentencia 1967-14-EP/20 de 13 de febrero de 2020, párr. 18.

<sup>8</sup> 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

19. En lo relativo a los cargos reseñados en los párrafos 9 y 13 *supra*, se verifica que dicho argumento es mínimamente completo, por cuanto se acusa a la Corte Provincial de inobservar un fallo vinculante de esta Corte Constitucional.<sup>9</sup> Para dicho fin se identifica como regla de precedente la contenida en la sentencia 234-18-SEP-CC, relativa a que se vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa cuando en la sustanciación del expediente disciplinario no se notifica a los sumariados con el contenido del informe motivado que recomienda la destitución del servidor judicial. Asimismo, puntualiza que:

[...] en el caso traído a colación que es similar al de la suscrita [...] de las actuaciones que preceden, se desprende que, en efecto, no consta en el proceso judicial el acto administrativo mediante el cual se notifique el contenido del Informe Motivado N° 199/035/2016 [...] pues, como se expuso en párrafos superiores, únicamente se le notificó con la recepción del proceso por parte de la Subdirección Nacional de Control Disciplinario [...] y, posteriormente, con la decisión tomada por el pleno (sic).

20. En tal virtud, a pesar de que la accionante acusa una supuesta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, aplicando el principio *iura novit curia*, y considerando que este Organismo ha determinado que la inobservancia de un precedente jurisprudencial constituye una violación autónoma al derecho a la seguridad jurídica,<sup>10</sup> se procede a formular el siguiente problema jurídico:

**4.1. ¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado el precedente jurisprudencial establecido en la *ratio decidendi* de la sentencia 234-18-SEP-CC?**

21. Por último, en lo referente a los pedidos presentados el 07 de octubre de 2020 y 01 de noviembre de 2023, mediante los cuales la accionante sustenta su solicitud de declaratoria jurisdiccional previa de manifiesta negligencia de los jueces provinciales, se aclara que no se pueden estimar las alegaciones que se argumenten con posterioridad a la proposición

---

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].

<sup>9</sup> Esta Corte en la sentencia 1943-15-EP/21 de 13 de enero de 2021, se estableció que: [...] cuando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se basa en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso”.

<sup>10</sup> CCE, sentencias: 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45; y 2971-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 36.

de la demanda (salvo las expuestas en la audiencia cuando la Corte convoque a dicha diligencia), pues aquello supondría otorgar una ventaja procesal injusta a la accionante respecto a las otras partes del proceso y desconocer el término dispuesto en la ley para fundamentar las pretensiones de una acción constitucional.<sup>11</sup>

## **5. Resolución del problema jurídico**

### **5.1.¿Vulneró la sentencia impugnada el derecho a la seguridad jurídica porque habría inobservado el precedente jurisprudencial establecido en la ratio decidendi de la sentencia 234-18-SEP-CC?**

- 22.** 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”. A partir de dicha formulación constitucional, la Corte ha sido diáfana en sostener que este derecho 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.<sup>12</sup>
- 23.** Los elementos referidos previamente no solo se limitan a la aplicación de normas jurídicas de carácter legislativo o normativo, sino que también se extienden a la observancia de aquellos precedentes jurisprudenciales que se subsumen a situaciones jurídicas específicas. De este modo, la jurisprudencia de esta Corte ha reconocido que:

[...] la inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de justicia constituye en sí misma una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica [de forma que] en estos supuestos no sería necesario verificar una posible afectación de otros preceptos constitucionales.<sup>13</sup>

- 24.** Dentro del presente caso se tiene que el fallo impugnado, en su parte pertinente, manifiesta que:

[...] la legitimada activa adjunta a su demanda la sentencia No. 234-18-SEP-CC, caso 2315-16-EP, del 27 de junio de 2018, de la Corte Constitucional, en la que principalmente ha señalado que se trata de un caso análogo y que en el mismo se declaró la vulneración del

<sup>11</sup> En un contexto similar, véase la sentencia: CCE, 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 32.

<sup>12</sup> CCE, sentencia 1552-17-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 36.

<sup>13</sup> CCE, sentencias: 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45; y, 2971-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 36.

derecho constitucional al debido proceso debido a la falta de notificación u ocultamiento del informe administrativo disciplinario privándolo de conocer su contenido. Al respecto, este tribunal constitucional considera: A) El Art. 436 de la Constitución de la República, le da como una de sus atribuciones a la Corte Constitucional, la de: *‘Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión’*. B) El Art. 187 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala: *‘Únicamente con ocasión del ejercicio de las atribuciones establecidas en el artículo 436 de la Constitución, la Corte Constitucional producirá precedente constitucional, que será obligatorio y vinculante en los términos previstos en la Constitución y en la presente ley’*. C) La Corte Constitucional para el periodo de Transición, en la sentencia No. 031-09-SEP-CC, CASO: 0485-09-EP, del 24 de Noviembre (sic) del 2009, refiere: *‘(...) En ese sentido, la doctrina y jurisprudencia constitucional comparada reconocen y clarifican los efectos que podrían tener las sentencias en materia de garantías como en control de constitucionalidad. De manera general en acciones de control constitucional los efectos son erga omnes, mientras que en garantías inter partes (...)’*. [...]. Lastimosamente existe una confusión con el término ‘vinculante’; se suele decir que significa ‘obligatorio para todos’, lo cual es falso, confundiendo ‘carácter’ de la jurisprudencia con su ‘alcance’. ¿Es obligatorio su cumplimiento? ¡Sí!, pero, ¿para quién?: Sólo cuando existen efectos erga omnes, es de observación obligatoria para todos, mientras tanto la misma Corte explica los otros tipos de alcance en el fallo antes reproducido en su parte pertinente. De allí que, no todo caso que se interpone ante la Corte Constitucional se constituye en jurisprudencia vinculante, así como no toda jurisprudencia vinculante es obligatoria para todos. Para que se constituya como tal, debe someterse a un proceso de revisión y selección tal como lo determina la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Es decir, una vez que se eleva para conocimiento de la Corte Constitucional las sentencias ejecutoriadas de garantías jurisdiccionales, la Sala de Selección a su discrecionalidad escogerá aquellas que contengan los siguientes parámetros: (1) gravedad del asunto, (2) novedad del caso o inexistencia de precedente judicial, (3) negación de los precedentes judiciales fijados por la Corte Constitucional, y (4) relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia [...] Seleccionada, la Corte dictará sentencia dentro de los cuarenta días posteriores a su selección, la cual se remitirá al juez de primera instancia para que notifique a las partes y ejecute la sentencia, así está reglamentado en el Art. 25 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales (sic) [...] De allí entonces que el fallo mencionado por la legitimada activa en esta acción de protección tiene efecto inter partes y no erga omnes puesto que no forma parte de la jurisprudencia vinculante que, para tal efecto, expresamente lo dictamina la Corte Constitucional [...]” (énfasis en el texto citado).

25. En ese contexto, la accionante sostiene que la Corte Provincial desconoció la regla de precedente contenida en la sentencia 234-18-SEP-CC, la cual, a su juicio, debió ser aplicada a su caso en concreto, ya que el mismo versaba sobre la vulneración del derecho a la defensa por la falta de notificación del informe motivado que sirvió de fundamento para resolver su destitución.
26. En consecuencia, para analizar la alegada inobservancia de un precedente jurisprudencial, resulta imperativo identificar: (a) que la decisión señalada como incumplida, en este caso,

la sentencia 234-18-SEP-CC, contenga un precedente en sentido estricto;<sup>14</sup> y, **(b)** que este precedente sea aplicable al caso en examen por compartir las mismas propiedades relevantes.<sup>15</sup>

27. Con respecto al primer presupuesto, es importante destacar que esta Corte Constitucional ya ha señalado previamente que la sentencia 234-18-SEP-CC, en efecto comporta un precedente 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]”.<sup>16</sup>
28. Zanjado este primer elemento, corresponde verificar si el caso *in examine* comparte las mismas propiedades relevantes que las expuestas en el precedente. Así se tiene, que la accionante afirma que efectivamente fue sometida a un sumario administrativo por parte del director provincial del Consejo de la Judicatura del Guayas, quien emitió un informe motivado para conocimiento del Pleno de la referida entidad, en el cual recomendó su destitución al cargo de jueza de la Unidad Judicial de Trabajo de Guayaquil. Dicho informe, que fue acogido en la fase resolutoria, alega que no le habría sido notificado a la servidora sumariada.
29. Por ende, al constatar que se cumple con la premisa fáctica delimitada en la sentencia 234-18-SEP-CC, esta Corte determina que la Corte Provincial estaba obligada a aplicar la consecuencia jurídica establecida en la regla de precedente, (misma que fue alegada por la accionante en las dos instancias de la garantía jurisdiccional subyacente), por lo que se concluye que dicha inobservancia constituyó *per se* una violación autónoma del derecho a la seguridad jurídica en detrimento de la accionante.
30. Adicionalmente, este Organismo advierte que la sentencia de mayoría al resolver el recurso de apelación centró su análisis en la dimensión normativa del concepto y alcance del precedente jurisprudencial constitucional. En función de dicha interpretación se llegó a concluir que la sentencia 234-18-SEP-CC, al no provenir de un proceso de selección y revisión, no era vinculante y que el tribunal de apelación tampoco estaba obligado a seguirla debido a que la mentada decisión constitucional entrañaba un efecto *inter partes* y no *erga omnes*.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 109-11-IS/20, 26 de agosto de 2020, párrs. 23 y 24.

<sup>15</sup> CCE, sentencia 3017-19-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 42. CCE, sentencia 3391-17-EP/23, 25 de enero de 2023, párr. 32. CCE, sentencia 1499-18-EP/23, 09 de agosto de 2023, párr. 25.

<sup>16</sup> CCE, sentencia 2335-19-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 35.

31. Al respecto, es menester dilucidar que considerando la dimensión normativa que cumple la jurisprudencia constitucional, la categoría de precedentes no se contrae o limita únicamente a las sentencias emitidas en procesos de revisión. Los precedentes jurisprudenciales son todos aquellos emanados de las decisiones de la Corte Constitucional,<sup>17</sup> a través de las cuales pueda extraerse -del núcleo de su *ratio decidendi*- una regla universal que trascienda hacia futuros casos análogos. Es decir, que la naturaleza de un precedente no reside exclusivamente en su origen procesal, sino en la potestad de la Corte Constitucional de interpretar el “ordenamiento [jurídico] con miras a resolver el caso concreto”.<sup>18</sup>
32. De manera 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*.
33. Por otro lado, los efectos jurídicos de un fallo tampoco pueden ser considerados como un criterio definitivo para identificar un precedente ni para dirimir su vinculación con un caso en concreto. Si bien, todo precedente jurisprudencial tiene efectos *erga omnes*, no toda sentencia de efectos generales constituye *per se* un precedente jurisprudencial en sentido estricto. Por ejemplo, una sentencia que declara la inconstitucionalidad formal de una norma tiene efectos *erga omnes*, pero no por ello contiene automáticamente una regla de precedente. Para que esto ocurra, será necesario que en el fallo se establezcan criterios interpretativos que obliguen a las autoridades judiciales a seguir lo resuelto por la Corte Constitucional en casos similares y posteriores (lo que tradicionalmente se conoce como el principio de *stare decisis*).
34. En consecuencia, cuando las autoridades judiciales encuentren que un precedente no podría resultar aplicable a una determinada controversia, no deben indagar únicamente en los efectos del fallo, sino en su obligación jurídica de motivar:

[...] el por qué se considera que el supuesto de hecho del caso sería diferente al identificado por la Corte Constitucional y, por tanto, no sería aplicable la consecuencia jurídica ya establecida para dicha situación en concreto. Mas no implica o permite que dichas autoridades judiciales puedan realizar interpretaciones diferentes para el mismo supuesto de hecho que

<sup>17</sup> De conformidad con los artículos 436 núm. 1 y 6 de la CRE, y 2 núm. 3 de la LOGJC.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 109-11-IS, 26 de agosto de 2020, párr. 24.

tengan como finalidad arribar a una conclusión jurídica diferente a la ya prevista por esta Corte Constitucional.<sup>19</sup>

- 35.** Finalmente, es necesario señalar que la presente sentencia no constituye un pronunciamiento sobre el fondo de la causa ni la responsabilidad administrativa de la accionante en el ejercicio de sus funciones; cuestión que solo puede ser dilucidada por las autoridades judiciales competentes.

## **6. Reparación**

- 36.** Una vez establecida la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, corresponde dictar las respectivas medidas de reparación integral a fin de restablecer los derechos de la persona afectada,<sup>20</sup> por lo que se dispone dejar sin efecto la sentencia impugnada y retrotraer el proceso al momento anterior a la vulneración, esto es, a la fase de resolución del recurso de apelación, para lo cual, se deberá sortear una nueva conformación del tribunal de segunda instancia, órgano judicial que deberá resolver el recurso atendiendo los cargos formulados por la legitimada activa en el proceso de origen, así como lo establecido en la presente sentencia.

## **7. 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.** Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección **1367-19-EP**.
- 2.** Declarar la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica en la sentencia emitida por Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la garantía jurisdiccional de acción de protección 09359-2018-02726.
- 3.** Como medidas de reparación integral se dispone:
  - 3.1** Dejar sin efecto la sentencia dictada por Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la garantía jurisdiccional 09359-2018-02726.

<sup>19</sup> CCE, sentencia 3117-19-EP/23, 13 de diciembre de 2023, párr. 37.

<sup>20</sup> Conforme lo disponen los artículos 86.3 de la CRE y 18 de la LOGJCC.

- 3.2 Ordenar que se retrotraiga el proceso para que un nuevo tribunal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas conozca y resuelva el recurso de apelación.
4. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con seis votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 24 de enero de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, por motivos de salud.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

## SENTENCIA 1367-19-EP/24

### VOTO SALVADO

#### Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respetuosamente me aparto del voto de mayoría 1367-19-EP/24 por las consideraciones que se exponen a continuación:
2. El voto de mayoría se pronunció sobre una acción extraordinaria de protección presentada por Nathalia Salazar Tigrero (“**accionante**”) en contra de la sentencia de 5 de febrero de 2019 (“**sentencia**”) emitida por la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas (“**Corte Provincial**”), en el marco de una acción de protección. En la demanda, la accionante alegó la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE), al debido proceso en las garantías de legalidad (art. 76.3 CRE) y motivación (art. 76.7.1 CRE), y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
3. La sentencia de mayoría formuló un **problema jurídico** respecto a que si la sentencia emitida por la Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) por la presunta inobservancia del precedente 234-18-SEP-CC. Al respecto, la sentencia de mayoría determinó que la Sala Provincial vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante por inobservar el referido precedente.
4. De este modo, el voto de mayoría resolvió **aceptar parcialmente** la demanda de acción extraordinaria de protección, al verificar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica. En lo principal, se argumentó:

al constatar que se cumple la premisa fáctica delimitada en la sentencia 234-18-SEP-CC [...] la Corte Provincial estaba obligada a aplicar la consecuencia jurídica establecida en la regla del precedente, (misma que fue alegada por la accionante en las dos instancias de la garantía jurisdiccional subyacente), por lo que se concluye que dicha inobservancia constituyó *per se* una violación autónoma del derecho a la seguridad jurídica en detrimento de la accionante (párr. 29 *supra*).

5. Me aparto de la decisión de mayoría, porque la Corte Provincial sí justificó por qué el precedente contenido en la sentencia 234-18-SEP-CC no le era aplicable a la accionante, para lo cual era necesario que el voto de mayoría considere lo siguiente:

5.1. En el acápite “2B”, la Corte Provincial verificó que, en la demanda de acción de protección, la accionante fijó como una de sus pretensiones “dejar sin efecto la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura de 11 de noviembre de 2015”.

5.2. En el acápite “2B3” de la sentencia, la Corte Provincial constató que la accionante acudió a la vía contencioso administrativa impugnando la resolución que ordenó su destitución como jueza. Por otra parte, la Corte Provincial precisó que la accionante “ha considerado que la vía idónea para atacar la presunta legalidad e ilegitimidad del acto administrativo es en sede judicial ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Guayaquil”. Finalmente, la Corte Provincial, enfatizó que la accionante, durante el juicio contencioso administrativo, presentó “esta acción constitucional, evidenciándose que se ha pretendido tanto por la vía judicial (que es la idónea) como por la vía constitucional (que no aplicable en este caso intentar la revisión de un acto administrativo, que en sede judicial le fue negado”.

5.3. En el acápite “2C5” de la sentencia, la Corte Provincial observó que a la accionante se le permitió ejercer su derecho a la defensa:

[A]l habersele notificado con el auto de apertura del sumario, contestado el sumario en tiempo oportuno para defenderse, abrirse y notificarse la etapa de prueba respectiva, evacuar sus pruebas, remitirse el informe motivado de la autoridad que sustanció el expediente y finalmente emitirse la respectiva [resolución] por parte del Pleno del Consejo de la Judicatura como autoridad competencia.

5.4. En el acápite “D” de la sentencia, la Corte Provincial concluyó que no existen violaciones a los derechos constitucionales de la accionante, conforme el número 1 del artículo 40 de la LOGJCC, en concordancia con el número 1 del artículo 42 *ibídem*.

6. Con base en lo sintetizado *ut supra*, se verifica que (i) la Corte Provincial rechazó el recurso de apelación al constatar que la accionante pudo ejercer su derecho a la defensa desde el inicio, hasta la conclusión del procedimiento sumario administrativo, de modo que, **no se configuró una situación de real indefensión**.<sup>21</sup> En tal virtud, concluyó que el caso no compartía las mismas propiedades relevantes de la sentencia 234-18-SEP-CC; y, (ii) la Corte Provincial verificó que la accionante, previo a presentar la acción de protección, acudió a la **vía contenciosa administrativa** con las mismas pretensiones e

<sup>21</sup> CCE, sentencia 1568-13-EP/20, de 6 de febrero de 2020, párr. 17.2.

impugnando el mismo acto, reconociendo a esta vía como la más idónea y eficaz para tutelar sus derechos.

7. En suma, considero que la Corte Provincial no vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante, dado que analizó razonadamente los hechos del caso sometido a su conocimiento y argumentó los motivos por los cuales la sentencia 234-18-SEP-CC no era aplicable.
8. Además, considero que el voto de mayoría debió observar el precedente establecido en la sentencia 2901-19-EP/23. Pues, como se observó, la Corte Provincial verificó que la accionante ya **acudió al Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil**<sup>22</sup> a fin de que deje sin efecto el acto que resolvió su destitución; sin embargo, la referida pretensión fue negada por la justicia ordinaria en primera instancia e inadmitido su recurso extraordinario de casación. No obstante, la accionante **nueve meses después** presenta una acción de protección con similares pretensiones, obviando la existencia de la sentencia de primera instancia emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Guayaquil. En definitiva, este Organismo ha reiterado que la acción de protección no puede ser presentada con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones deducidos en la justicia ordinaria.<sup>23</sup>
9. Adicionalmente, hay que considerar que el objeto de garantía jurisdiccional denominada acción de protección no es el revisar decisiones judiciales ya dictadas por la justicia ordinaria como lo establece el artículo 88 de la Constitución y 42.6 de la LOGJCC. Para este fin, se ha previsto la garantía jurisdiccional denominada acción extraordinaria de protección, cuyo propósito es reparar eventuales vulneraciones de derechos constitucionales en autos, sentencias y resoluciones con fuerza de sentencias.<sup>24</sup> Tanto es así que la misma accionante presentó **una acción extraordinaria de protección** en contra del auto de inadmisión de su recurso extraordinario de casación,<sup>25</sup> que fue inadmitida a trámite por este Organismo. Este caso evidencia los problemas que se pueden causar por presentar acciones de protección después de contar con decisiones de

---

<sup>22</sup> Causa número 09802-2015-00970. De la revisión del sistema EXPTEL, se constata que el 15 de diciembre de 2016, el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas, mediante sentencia, declaró sin lugar la demanda subjetiva presentada por Nathalia Salazar Tigreiro, en contra del Consejo de la Judicatura y la Procuraduría General del Estado.

<sup>23</sup> CCE, sentencia 2901-19-EP/23, de 27 de septiembre de 2023, párr. 48.

<sup>24</sup> Artículo 94 de la CRE y 58 de la LOGJCC.

<sup>25</sup> CCE, auto 3145-18-EP, de 18 de julio de 2019. Este Organismo inadmitió la demanda por haber sido presentada fuera de término

la justicia ordinaria, e incluso de esta Corte. Hecho que no fue tomado en cuenta por el voto de mayoría.

10. Por todo lo expuesto, consideramos que la acción extraordinaria de protección 1367-19-EP/24 debió ser rechazada.

Richard Ortiz Ortiz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la causa 1367-19-EP, fue presentado en Secretaría General, el 06 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 14:45; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

## SENTENCIA 1367-19-EP/24

### VOTO SALVADO

#### Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El 24 de enero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección del caso 1367-19-EP, declaró la vulneración al derecho a la seguridad jurídica por inobservancia de un precedente jurisprudencial, dejó sin efecto la sentencia de segunda instancia y ordenó que se retrotraiga el proceso para que un nuevo tribunal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas conozca y resuelva el recurso de apelación. Disiento del análisis efectuado en la sentencia de mayoría porque se debía aplicar el precedente contenido en la sentencia 2901-19-EP/23 y desestimar la acción. A continuación, explicaré las razones por las que, a mí criterio, se debió desestimar la acción extraordinaria de protección.

#### 1. Aplicación del precedente contenido en la sentencia 2901-19-EP/23

2. En la sentencia 2901-19-EP/23, la Corte Constitucional estableció que “la activación de la justicia ordinaria y de la justicia constitucional con fundamento en los mismos hechos, alegaciones y pretensiones puede traer como consecuencia la emisión de decisiones contradictorias”.<sup>1</sup> Además, indicó que:

[a]l activar la vía judicial con determinadas alegaciones y pretensiones, los accionantes aceptan la competencia de los jueces ordinarios para analizarlas y pronunciarse sobre ellas, pues reconocen que hay una vía adecuada distinta a la constitucional. Sin embargo, s[i] acuden a la justicia constitucional con las mismas alegaciones y pretensiones, lo que denota que, en muchos, se persiguen maximizar las posibilidades de obtener una respuesta favorable en cualquiera de las dos vías, sin atender a la especificidad y al objeto de cada una.<sup>2</sup>

3. La regla de precedente que se ha construido supone lo siguiente:

- a. **Presupuesto fáctico:** Si, dentro del conocimiento de una acción de protección, los jueces verifican que los mismos hechos, cargos y pretensiones ya fueron puestos en conocimiento de la justicia ordinaria;

<sup>1</sup> CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 44.

<sup>2</sup> *Ibid.*

- b. Consecuencia jurídica:** Entonces, los jueces deberán declarar la improcedencia de dichos cargos.<sup>3</sup>
4. En tal sentido, corresponde determinar si el precedente aplicaba al mencionado caso. El 31 de diciembre de 2015, la señora Nathalia Raquel Salazar Tigüero presentó una demanda contenciosa administrativa. La causa se sorteó al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el cantón Guayaquil, provincia del Guayas y se signó con el número 09802-2015-00970. La accionante acudió a la vía ordinaria pretendiendo la ilegalidad e ilegitimidad de la resolución de 11 de noviembre de 2015 mediante la cual se le destituyó de su cargo de jueza. Además, solicitó la restitución a su cargo y el pago de todas las remuneraciones y demás beneficios laborales que dejó de percibir desde la fecha en que fuera destituida de su cargo, hasta el momento que sea restituida. El 15 de diciembre de 2016, el Tribunal declaró sin lugar la demanda. Inconforme con la decisión, la accionante interpuso recurso de casación. El 15 de octubre de 2018, el conjuez de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia inadmitió el recurso.<sup>4</sup>
  5. El 27 de septiembre de 2018, la señora Nathalia Raquel Salazar Tigüero presentó una acción de protección. En su demanda pretendió que se deje sin efecto la resolución emitida por el Pleno del Consejo de la Judicatura de 11 de noviembre del 2015 mediante la cual se le destituyó. Además, solicitó el pago de todas las remuneraciones que dejó de percibir desde la fecha de su suspensión hasta la fecha de su reintegro.
  6. En tal sentido, es evidente que en el caso en concreto aplica el precedente de la sentencia 2901-19-EP/23 pues la accionante acudió a la vía ordinaria y a la vía constitucional con los mismos cargos y pretensiones. Por lo que la Corte Constitucional debió desestimar la acción extraordinaria de protección. Reenviar el caso es una decisión desacertada por parte de la Corte, ya que ante la eventual resolución la Sala accionada solo podría limitarse a una posibilidad: declarar la improcedencia de la demanda de acción de protección, pues se cumple con los supuestos de la sentencia 2901-19-EP/23.

---

<sup>3</sup> CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 51.

<sup>4</sup> El proceso fue signado con el número 17741-2017-0131.

## 2. Conclusiones

7. En mérito de lo desarrollado en este voto salvado, considero que se debió desestimar la acción extraordinaria de protección.

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1367-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 06 de febrero de 2024, mediante correo electrónico a las 17:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia. - Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**