

Quito, D.M., 21 de noviembre de 2024

## CASO 2158-19-EP/24

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

#### SENTENCIA 2158-19-EP/24

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al verificarse que se vulneró el derecho a la seguridad jurídica porque dicha autoridad jurisdiccional desconoció que la sentencia 083-18-SEP-CC contenía un precedente.

#### 1. Antecedentes

1. El 25 de octubre de 2017, Martha del Carmen Obando Guayachico (“**accionante**”) por sus propios y personales derechos, presentó una acción subjetiva en contra del Consejo de la Judicatura (“**CJ**”), impugnando la resolución MOT-1368-SNCD-2016-JLM de 6 de julio de 2017, mediante la cual, se le destituyó de su cargo de Notaria Segunda del cantón Santo Domingo, por ser “responsable de manifiesta negligencia, infracción disciplinaria tipificada y sancionada en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial”.<sup>1</sup> El proceso fue signado con el número 17811-2017-01155 en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Tribunal Distrital**”).
2. El Tribunal Distrital mediante sentencia de 26 de octubre de 2018 aceptó parcialmente la demanda; en consecuencia, declaró la nulidad de la resolución impugnada y dispuso el reintegro de la accionante al cargo que desempeñaba; además, dispuso que se

<sup>1</sup> Fs. 29 a 32 del expediente. Expediente disciplinario MOT-1368-SNCD-2016-JLM.

Se impuso la sanción por haber concedido la posesión efectiva de los bienes muebles e inmuebles y de todos los derechos del causante señor Jorge Stalin Delgado Montenegro a favor del cónyuge sobreviviente sin haber requerido la sentencia de reconocimiento de la unión de hecho; además, se determinó que al realizar el cotejamiento de la copia certificada del acta de posesión efectiva de los bienes dejados por el causante presentada dentro del sumario de 02 de mayo de 2016, con la copia certificada de la misma acta de posesión efectiva que ha sido presentada en el Registro de la Propiedad del cantón Santo Domingo, el contenido de las mismas no coinciden, lo que permitió presumir que luego del inicio del sumario disciplinario y para la presentación de dicha acta en el Registro de la Propiedad del cantón Santo Domingo, el acta habría sido adulterada.

rehabilite su expediente personal en el CJ, eliminando la sanción impuesta.<sup>2</sup> El CJ solicitó la aclaración y ampliación de la sentencia; el Tribunal Distrital con auto de 08 de noviembre de 2018 negó el pedido.

3. El CJ interpuso recurso de casación en contra de la sentencia del Tribunal Distrital, el cual fue admitido a trámite mediante auto de 11 de marzo de 2019 dictado por el conjuer de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
4. El 18 de junio de 2019, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Sala Nacional**”) resolvió aceptar el recurso de casación interpuesto por el CJ, casó la sentencia del Tribunal Distrital, rechazó la demanda y ratificó la legalidad de la resolución impugnada.
5. El 16 de julio de 2019, la accionante presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de la Sala Nacional (“**sentencia impugnada**”).
6. El 15 de agosto de 2019, la causa se sorteó a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. El 03 de octubre de 2019, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección.<sup>3</sup>
7. La jueza sustanciadora mediante providencia de 21 de octubre de 2024, en cumplimiento del orden cronológico, avocó conocimiento del caso, requirió a la Sala Nacional que remita un informe sobre las alegaciones de la accionante en su demanda de acción extraordinaria de protección; y, dispuso su notificación a los involucrados.

---

<sup>2</sup> El Tribunal Distrital, en lo principal consideró que “[...] no encuentra que en la sustanciación del expediente administrativo no se haya valorado debidamente las pruebas presentadas en el término probatorio pues con las mismas se aprecia la incorrección en su obrar como Notaria Segunda del cantón Santo Domingo”; por otra parte, manifestó que “el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo desconocía del criterio de la Corte Constitucional del Ecuador que tiene carácter obligatorio y que no puede dejar de ser observado, así el criterio emitido de manera posterior por la Corte Constitucional del Ecuador el 7 de marzo de 2018, en la sentencia No. 083-18-SEP-CC dentro del caso No. 1730-12-EP, Órgano de Justicia Constitucional que [...] determinó claramente que la tipificación establecida en el artículo 109, número 7 del Código Orgánico de la Función Judicial tiene como sujetos de dicha infracción y consecuente sanción a jueces, fiscales y defensores públicos [...] respecto de la conducta irregular de la accionante en su calidad de Notaria Segunda del cantón Santo Domingo, se aplicó el numeral 7 del artículo 109 del código (sic) Orgánico de la Función Judicial, que tiene relación con la infracción gravísima cometida y su correspondiente sanción de destitución a los sujetos de dicho numeral que son jueces, fiscales y defensores públicos se concluyendo (sic) que dicha fuente normativa no es la correcta para la tipificación de la falta a la accionante en su calidad de Notaria [...]”.

<sup>3</sup> El Tribunal de Admisión estuvo conformado por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, el juez constitucional Alí Lozada Prado; y, el ex juez constitucional Hernán Salgado Pesantes.

8. La Sala Nacional mediante oficio ingresado el 28 de octubre de 2024 remitió su informe.

## **2. Competencia**

9. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); y, artículos 63 y 191 número 2 letra d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**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 violado derechos constitucionales.

## **3. Alegaciones de las partes**

### **3.1. De la accionante**

10. La accionante asegura que la decisión impugnada vulnera su derecho a la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica, el debido proceso en la garantía de la motivación y, en las garantías previstas en el artículo 76 numerales 1, 2 y 3 de la CRE.
11. Respecto de la presunta vulneración de la garantía de la motivación, la accionante sostiene que la sentencia impugnada no cumple los criterios de razonabilidad, lógica y comprensibilidad.
12. Sobre la razonabilidad señala que la sentencia no se sustentó en una fuente de derecho que se adecúe a los hechos presentados, en razón de que, el artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”) establece una sanción solamente para fiscales, jueces y defensores públicos.
13. Menciona que el Tribunal Distrital acogió una sentencia dictada por este Organismo, esto es, la sentencia 083-18-SEP-CC dictada dentro del caso 1730-12-EP, para sostener que el artículo 109.7 del COFJ únicamente establece sanciones para fiscales, jueces y defensores públicos; en cambio, a criterio de la accionante, la Sala Nacional rechazó dicha jurisprudencia, realizó una interpretación extensiva del referido artículo y desarrolló un razonamiento que iría en contra de la jurisprudencia dictada por este Organismo.
14. Indica que la sentencia impugnada formula premisas que no guardan relación, pues no se explica la pertinencia del artículo 109.7 del COFJ, no existe tipificación que vincule de modo directo la aplicación de manifiesta negligencia a notarios; también sostiene

que, ninguna de las normas invocadas por la Sala Nacional guardan relación para calificar la manifiesta negligencia. Agrega que el razonamiento de la Sala Nacional no obedece a los hechos puestos a conocimiento de dicho tribunal, pues la argumentación deducida en la acción subjetiva no estuvo dirigida a demostrar el cumplimiento de los requisitos 18.1, 19 y 20.3 de la Ley Notarial; al contrario, a juicio de la accionante, el argumento central de la demanda estuvo dirigido a demostrar la afectación ocasionada por las actuaciones del CJ al imponerle una sanción arbitraria. En conclusión, sostiene que la sentencia carece de lógica por un desajuste entre la norma invocada y lo resuelto.

15. Señala que, al existir incoherencia al invocar normas jurídicas no tipificadas, y al no cumplirse con el requisito de aplicar normas claras y previas frente a los hechos concretos, la sentencia se torna incomprensible.
16. Por otro lado, sostiene que la Sala Nacional al sustentar la validez del acto administrativo en el artículo 109.7 del COFJ transgrede la seguridad jurídica porque desconoce lo previsto en el artículo 76.3 de la CRE.
17. Reitera que se vulnera la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva pues la Sala Nacional se limitó a copiar los argumentos del Tribunal Distrital, sin embargo, rechazó dicha sentencia, sin explicar la pertinencia de la aplicación del artículo 109.7 del COFJ, pues según la accionante, tal disposición no resultaría aplicable para sancionar a notarios, sino únicamente a jueces, fiscales y defensores públicos.
18. De otra parte, la accionante menciona que no fue notificada con el informe motivado y el Pleno del CJ cambió los hechos para sancionarle por manifiesta negligencia, lo que habría impedido que pueda ejercer su derecho a la defensa.
19. Sostiene que también se vulnera su derecho a la defensa pues la Sala Nacional inobservó normas constitucionales al asegurar que el artículo 109.7 del COFJ se aplica a todo servidor judicial haciendo una interpretación extensiva.
20. También, alega que la Sala Nacional vulnera su derecho a la defensa por cuanto, no se pronuncia sobre las causales que el recurrente enunció en el escrito del recurso de casación, esto es, falta de motivación y haber concedido más allá de lo demandado.
21. Finalmente, la pretensión de la accionante es que se admita su demanda, se declare la vulneración de sus derechos constitucionales, se deje sin efecto la sentencia impugnada, y se dicten las respectivas medidas de reparación integral.

22. En escritos posteriores a la presentación de la demanda, entre otras alegaciones, la accionante mencionó que la presente acción extraordinaria de protección guarda relación con la causa 147-18-EP.

### **3.2. De la autoridad jurisdiccional accionada**

23. Milton Velásquez Díaz, presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en su informe sostiene que:

La sentencia de 18 de junio de 2019, las 16h08, expedida conforme la jurisdicción y la competencia que tenían en su momento los jueces nacionales de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corte Nacional de Justicia que lo suscribieron, se encuentra debidamente motivada de acuerdo a los argumentos fácticos y jurídicos que constan en la misma; en base a la jurisdicción y la competencia establecida para los Jueces de la Corte Nacional de Justicia según lo establece el artículo 184 numeral 1 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 1 de la Ley de Casación, habiéndose respetado el debido proceso, por lo que la mencionada sentencia será tenida como informe suficiente; y, por tanto, solicito se rechace la acción extraordinaria de protección.

### **4. Planteamiento del problema jurídico**

24. 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 dirige al acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho constitucional.<sup>4</sup>
25. Además, este Organismo recuerda que el momento procesal en el cual se deben formular los cargos en contra de la o las decisiones impugnadas es en la demanda de acción extraordinaria de protección; por lo que, en fase de sustanciación, dicha demanda y los cargos no pueden ser ampliados por la accionante a través de escritos posteriores presentados ante la Corte.<sup>5</sup>
26. En este punto, si bien no corresponde analizar los argumentos vertidos por la accionante en escritos posteriores a la presentación de su demanda, previo a la formulación de los problemas jurídicos, este Organismo considera necesario referirse a lo que se resolvió en el caso 147-18-EP/23, que justamente corresponde a una acción extraordinaria de protección presentada por la misma accionante.

<sup>4</sup> CCE, sentencia 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31 y sentencia 2719-17-EP/21, 08 de diciembre de 2021, párr. 11.

<sup>5</sup> CCE, sentencia 2376-17-EP/22, 16 de noviembre de 2022, nota al pie 6.

27. Así, la Corte Constitucional mediante sentencia de mayoría 147-18-EP/23 de 07 de junio de 2023 analizó la sentencia de segunda instancia dictada dentro del proceso de acción de protección 23571-2017-00803 seguido también por la ahora accionante en contra del CJ, en la que impugnó la resolución de 06 de julio de 2017 dictada dentro del expediente disciplinario MOT-1368-SNCD-2016-JLM, mediante la cual se la destituyó de su cargo de notaria.
28. En la referida sentencia, este Organismo, declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, por cuanto la sentencia de apelación no emitió pronunciamiento alguno sobre el principal argumento de la accionante en la acción de protección, relativo a la alegada vulneración de dos garantías del debido proceso y del derecho a la seguridad jurídica. Al respecto, sostuvo que:

[...] si bien la sentencia impugnada descartó la violación del derecho a la defensa en el procedimiento disciplinario, no emitió pronunciamiento alguno sobre el principal argumento de la accionante en la acción de protección, esto es, que se habría vulnerado el derecho al debido proceso en las garantías del cumplimiento de las normas y los derechos de las partes y del principio de legalidad adjetivo, así como el derecho a la seguridad jurídica, porque se le sancionó por una falta que no sería aplicable a las y los notarios.<sup>6</sup>

29. En la sentencia de mayoría 147-18-EP/23 este Organismo determinó que, al igual que en la acción de protección, en la acción subjetiva la accionante sostuvo que las y los notarios no pueden ser sancionados por las infracciones previstas en el artículo 109.7 del COJF, y que, el mismo argumento que no fue atendido por los jueces constitucionales obtuvo una respuesta en la vía contencioso administrativa, ello en razón de que la sentencia de 18 de junio de 2019 dictada por los jueces de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que puso fin al proceso contencioso administrativo 17811-2017-01155, sí brindó una respuesta al argumento expuesto por la accionante y, una vez que, la Sala Nacional lo analizó, desestimó sus pretensiones.<sup>7</sup> Además, con base en que sí existió una respuesta por parte de la administración de justicia, en la sentencia de mayoría 147-18-EP/23 no se ordenó el reenvío como una medida de reparación adecuada, sino que se consideró a la sentencia por sí misma como una medida de satisfacción.

<sup>6</sup> CCE, sentencia de mayoría 147-18-EP/23, 07 de junio de 2023, párr. 20.

<sup>7</sup> *Ibid*, nota al pie 18: “En el acápite 8.3 de dicha sentencia [sentencia de casación] se establece que ‘resulta evidente que el numeral 7 del artículo 109 no es una norma aislada que no tenga correlación con todo el contenido del mismo artículo 109, que con meridiana claridad empieza señalando su alcance, esto es que los 18 numerales que lo componen constituyen infracciones disciplinarias gravísimas, susceptibles de ser cometidas e imponibles de sanción con destitución a todos los servidores de la Función Judicial; sin que pueda caber duda de que las y los notarios son también servidores judiciales, como lo determina el numeral 5 del Art. 38 del COFJ”.

30. En tal virtud, respecto del referido pronunciamiento de la Sala Nacional en el proceso contencioso administrativo, que es el objeto de la presente acción extraordinaria de protección, se evidencia de lo expuesto en los párrafos 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17 y 19 *ut supra*, argumentos vertidos en referencia a la presunta vulneración de los derechos al debido proceso en las garantías de la motivación y defensa, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, que, en lo medular, se centran en que la Sala Nacional habría determinado la validez del acto impugnado basado en el artículo 109.7 del COFJ al considerar que esta disposición se aplica a todo servidor judicial.
31. Lo anterior se encuentra conectado con la alegación que consta en el párrafo 13 *ut supra*, según la cual, la accionante en lo principal señala que la Sala Nacional desconoció la sentencia 083-18-SEP-CC dictada por este Organismo dentro del caso 1730-12-EP, que analizó la sanción disciplinaria contenida en el mencionado artículo 109.7 del COFJ; y, que se pronunció de forma contraria a la jurisprudencia dictada por este Organismo. Por lo que, centrándose los argumentos respecto de un presunto desconocimiento de una sentencia de esta Corte Constitucional, y para evitar la reiteración argumentativa, se considera pertinente abordar el caso únicamente a partir del derecho a la seguridad jurídica, para lo cual, se formula el siguiente problema jurídico: ¿la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la seguridad jurídica al desconocer que la sentencia 083-18-SEP-CC dictada por este Organismo dentro del caso 1730-12-EP generó un precedente?
32. Tal como consta en el párrafo 18 *ut supra*, la accionante alega que se ha vulnerado su derecho a la defensa por una presunta falta de notificación del informe motivado dentro del proceso disciplinario, y porque el Pleno del CJ habría cambiado los hechos para sancionarle por manifiesta negligencia; de esta alegación no se observa que se identifique por parte la accionante un acto u omisión que pueda ser imputable a los jueces accionados; al contrario, están dirigidos a cuestionar cómo se habría desarrollado el proceso sancionador instaurado en su contra por el CJ. Por tal motivo, este Organismo, pese a realizar un esfuerzo razonable,<sup>8</sup> no identifica cargos mínimamente completos que permitan formular un problema jurídico al respecto.
33. Finalmente, conforme se desprende del párrafo 20 *ut supra*, la accionante también alega que se vulnera su derecho a la defensa porque la Sala Nacional no se habría pronunciado sobre todas las causales que se enunciaron en el recurso de casación; al respecto, vale reiterar que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos, que reúnan al menos tres elementos: i) tesis, ii) base fáctica y

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

iii) fundamentación jurídica, que permitan a la Corte analizar la alegada violación de derechos.<sup>9</sup> En este sentido, no se observa una justificación jurídica que explique de qué manera la omisión que identifica la accionante podría vulnerar de manera directa e inmediata su derecho a la defensa. En función de aquello, tampoco se puede formular un problema jurídico sobre el cargo expuesto en el párrafo en referencia por no ser completo.

## 5. Resolución del problema jurídico

### 5.1. Problema jurídico: ¿la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la seguridad jurídica al desconocer que la sentencia 083-18-SEP-CC dictada por este Organismo dentro del caso 1730-12-EP generó un precedente?

34. El artículo 82 de la Constitución de la República recoge el derecho a la seguridad jurídica en los siguientes términos: “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”.
35. Sobre este derecho, la Corte Constitucional se ha pronunciado señalando que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las normas que le serán aplicadas, lo que le brinda a su vez certeza, de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad; por lo que, la Corte debe verificar que el juez ha actuado en el ámbito de su competencia constitucional y ha observado la normativa que haya considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales.<sup>10</sup>
36. En cuanto a los precedentes, esta Corte ha definido que estos pueden ser (i) verticales, cuando provienen de una decisión judicial adoptada por un órgano jerárquicamente superior al de referencia; u, (ii) horizontales, cuando provienen de una decisión adoptada por un órgano del mismo nivel jerárquico que el de referencia. Estos últimos además pueden ser precedentes horizontales hetero-vinculantes o precedentes horizontales auto-vinculantes, dependiendo de la relación de identidad que exista entre el órgano emisor del precedente y la autoridad judicial de referencia.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, párr. 18.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párrs. 20 y 21.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 1596-16-EP/21, 08 de septiembre de 2021, párr. 31.

**37.** En cuanto a las decisiones de la Corte Constitucional, los precedentes judiciales emanados de este tipo de decisiones son vinculantes, de conformidad con la Constitución (art. 436 núm. 1 y 6) y la LOGJCC (art. 2 núm. 3). La obligatoriedad se proyecta, horizontalmente, respecto de la propia Corte, y verticalmente, respecto de todas las demás autoridades jurisdiccionales. La vinculatoriedad de estos precedentes se funda, a su vez, en el derecho constitucional a la igualdad formal, que demanda tratar igual a casos con iguales propiedades relevantes, y en el derecho a la seguridad jurídica, que exige dotar a las expectativas de las personas de una previsibilidad razonable respecto de las decisiones judiciales.<sup>12</sup>

**38.** También este Organismo ha precisado lo siguiente:

[...] 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, 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’ [...] 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 [...] 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 [...] 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) [...].<sup>13</sup>

**39.** Ahora bien, a fin de resolver el problema jurídico, este Organismo considera pertinente referirse a lo que la Sala Nacional señaló en el acápite séptimo de la sentencia:

[...] los jueces distritales cometen al resolver un serio error conceptual, cuando confunden de manera palmaria los alcances y efectos de una sentencia constitucional en un caso concreto, esto es inter-partes, con una sentencia de jurisprudencia vinculante, esto es erga-omnes; en definitiva confunden, o mezclan, los numerales 1 y 6 del artículo 436 de la Constitución de la República, y tal confusión la aplican o proyectan a los antecedentes del presente juicio, lo cual es inaceptable, y va en contra de lo dispuesto en el artículo 130 numeral 4 del COFJ. Pues afirman que la sentencia No. 083-18-SEP-CC expedida por la Corte Constitucional del Ecuador el 7 de marzo de 2018, dentro del caso No. 1730-12-EP, caso concreto que trata sobre una sanción disciplinaria de destitución, por error

<sup>12</sup> CCE, sentencia 1596-16-EP/21, 08 de septiembre de 2021, párr. 31.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 1367-19-EP/24, 24 de enero de 2024, párrs. 31, 32 y 34.

inexcusable, en contra de una servidora judicial que se desempeñaba como secretaria encargada del Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Los Ríos, con sede en Babahoyo, respecto a sus actuaciones en un proceso de alimentos, temas que evidentemente nada tienen que ver con lo que haya hecho una notaria de la ciudad de Santo Domingo en un caso de una posesión efectiva mal otorgada, violando lo que ordena el artículo 18 numeral 12 de la Ley Notarial, como es el caso que nos ocupa; sentencia constitucional mencionada en un caso concreto a la cual los jueces distritales pretenden darle un alcance que no tiene de jurisprudencia constitucional vinculante, como si el Pleno de la Corte Constitucional hubiese interpretado el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial en la parte resolutive de dicha sentencia, lo cual de manera alguna se hace. La sentencia constitucional referida No. 083-18-SEP-CC expedida por la Corte Constitucional del Ecuador se mantiene dentro de lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 436 de la Constitución de la República, y de ninguna manera por el numeral 6 de la misma norma. 7.2.- Los jueces distritales cometen así un peligroso error hermenéutico; pues si su criterio prevaleciera, entonces resultaría que cualquier juez o jueza, de cualquier nivel y materia, podría, extrayendo bien o mal elementos de la parte considerativa de cualquier sentencia inter-partes expedida por la Corte Constitucional, pretender que el Pleno de la Corte Constitucional ha afirmado que tal norma del ordenamiento jurídico debe ser entendida de una determinada forma y no de otra, el caos jurídico que ello generaría sería impensable. Que es, precisamente, lo que han hecho los jueces distritales en la sentencia impugnada, al extraer de la parte considerativa de la sentencia constitucional referida ciertos considerandos para de ahí ‘deducir’ (y hacer decir al Pleno de la Corte Constitucional lo que ciertamente no ha dicho), que tales afirmaciones realizadas en un caso concreto en la parte considerativa de la sentencia constitucional mencionada debe ser entendido con relación al artículo 109 numeral 7 del COFJ como jurisprudencia vinculante con efectos generales en el sistema jurídico ecuatoriano. 7.3.- Debe quedar absolutamente claro, como no puede ser de otra manera, que cuando la Corte Constitucional desea interpretar una norma legal como tal con efecto general, lo hace mediante ‘sentencias vinculantes’ conforme el artículo 436 numeral 6 de la Constitución de la República; y que ciertamente el Pleno de la Corte Constitucional no necesita que ningún juez o jueza de la justicia ordinaria les den interpretando sus sentencias inter-partes pretendiendo darles equivocadamente un alcance vinculante erga-omnes, cuando ni el propio Pleno les ha dado ese carácter.

40. Además, la Sala Nacional sostuvo que el numeral 7 del artículo 109 del COFJ no es una norma aislada que no tenga correlación con todo el contenido del mismo artículo 109, el cual a criterio de la Sala Nacional empieza señalando su alcance, esto es que, los 18 numerales que lo componen constituyen infracciones disciplinarias gravísimas, susceptibles de ser cometidas e imponibles de sanción con destitución a todos los servidores de la Función Judicial; sin que pueda caber duda de que las y los notarios son también servidores judiciales. Y, determinó que el hecho de que un o una notaria reconozca una condición de conviviente sobreviviente a quien no lo ha demostrado legalmente constituye un error y al hacerlo incurre en una manifiesta negligencia.
41. En consecuencia, la Sala Nacional aceptó el recurso de casación por el caso 2 del artículo 268 del COGEP por considerar que la motivación de la sentencia del Tribunal

Distrital fue insuficiente; así, casó la sentencia del Tribunal Distrital, rechazó la demanda y confirmó la legalidad de la resolución impugnada.

42. En el presente caso, esta Corte advierte que la Sala Nacional al resolver el recurso de casación concluyó que el Tribunal Distrital confundió los alcances y efectos de una sentencia constitucional en un caso concreto “esto es *inter-partes*”, con una sentencia de jurisprudencia vinculante, esto es *erga-omnes*”; en consecuencia, determinó que la sentencia 083-18-SEP-CC no tiene el alcance de jurisprudencia constitucional vinculante, pues dicho fallo se mantiene dentro de lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 436 de la CRE y no de lo establecido en el numeral 6 de esta norma.<sup>14</sup>
43. Contrario a lo manifestado por la Sala Nacional, las sentencias de la Corte Constitucional, distintas a las derivadas de procesos de revisión, también pueden generar precedentes, siempre que en dichos fallos, este Organismo realice un ejercicio interpretativo del ordenamiento jurídico que establezca un precedente en sentido estricto, y oriente en la resolución de casos que compartan propiedades relevantes, lo cual obligaría a la autoridades judiciales a observar lo resuelto por la Corte Constitucional.
44. Ahora bien, la Corte ha señalado que la supuesta inobservancia de un precedente constitucional por parte de las y los operadores de justicia puede constituir en sí mismo una afectación a preceptos constitucionales susceptible de ser examinada a la luz del derecho a la seguridad jurídica.<sup>15</sup> En esta línea, para determinar si se vulneró la seguridad jurídica por parte de la Sala Nacional debido a que desconoció una sentencia de este Organismo que generó un precedente, con base en lo señalado en el párrafo anterior, corresponde determinar si la sentencia 083-18-SEP-CC contiene un precedente en sentido estricto.
45. Tal como lo ha sostenido este Organismo, en la motivación de una decisión judicial, cabe distinguir la *ratio decidendi*, entendida, como el conjunto de razones que son esenciales para la justificación de lo decidido; por tanto, las demás consideraciones contenidas en la motivación de la decisión judicial suelen denominarse *obiter dicta*. Dentro de la *ratio decidendi*, corresponde también identificar su núcleo, o sea, la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente,

---

<sup>14</sup> Constitución de la República del Ecuador: “Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter vinculante. [...] 6. 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”.

<sup>15</sup> CCE, sentencia 1797-18-EP/20, 16 de diciembre de 2020, párr. 45.

extraer la decisión. Cuando dicha regla no es tomada por el decisor –sin más– del sistema jurídico preestablecido, sino que es el producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver el caso concreto, estaríamos ante una regla de precedente. Finalmente, si bien, todo precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente radica en el núcleo de una *ratio decidendi*, no todo núcleo de una *ratio decidendi* constituye un precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente. Para que configure esta característica, se requiere que la regla cuya aplicación decide directamente el caso concreto haya sido elaborada interpretativamente por el decisor, y no meramente tomada del Derecho preexistente.<sup>16</sup>

46. De la revisión de la sentencia 083-18-SEP-CC de 07 de marzo de 2018, se encuentra que esta tiene origen en la acción extraordinaria de protección presentada por Ana del Rocío Yance Sandoya en contra de la sentencia de 11 de septiembre de 2012 dictada por la Primera Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos, sentencia que resolvió el recurso de apelación interpuesto dentro de la acción de protección incoada por Ana del Rocío Yance Sandoya en contra de la resolución dictada por el Pleno del CJ de Transición; el caso fue signado en este Organismo con el número 1730-12-EP.
47. En esta sentencia, la Corte concluyó que la sentencia de 11 de septiembre de 2012 vulneró la garantía de la motivación; luego, consideró fundamental en el caso, emitir un pronunciamiento sobre la pertinencia de la pretensión constante en la acción de protección presentada. Así, tras señalar que está facultada para analizar la integralidad del proceso, examinó la sentencia de primera instancia emitida el 13 de abril de 2012 dictada por el Primer Tribunal de Garantías Penales de Los Ríos y determinó que la misma vulneró la seguridad jurídica de la entonces accionante.
48. Seguidamente, en la sentencia 083-18-SEP-CC, la Corte analizó la reclamación contenida en la acción de protección en referencia; e, indicó que:

[...] la accionante expresó que el fundamento principal para la sanción referida, constituye la emisión del oficio N.º 923-JPNABLR de 23 de diciembre de 2010, solicitando al director del Consejo de la Judicatura de Los Ríos proceda a nombrar un juez temporal para que actúe en la causa N.º 131-G-1995, subsumiendo el Pleno, sin motivación alguna, la infracción disciplinaria establecida en el artículo 109 numeral 7 de la (sic) Código Orgánico de la Función Judicial, misma que únicamente se refiere a jueces, fiscales y defensores públicos, y no para funcionarios de su cargo de secretaria.

---

<sup>16</sup> CCE, sentencia 109-11-IS, 26 de agosto de 2020, párrs. 23 y 24.

49. La Corte examinó si la resolución de 10 de enero de 2012 dictada dentro del proceso administrativo MOT-722-UCD-011-NA seguido por el CJ de Transición, en contra de la abogada Ana del Rocío Yance Sandoya, en calidad de secretaria encargada del Juzgado Primero de la Niñez y Adolescencia de Los Ríos vulneró la garantía de la motivación. La Corte se pronunció en los siguientes términos:

[...] es menester señalar que el caso concreto guarda relación con el análisis de una sanción disciplinaria, emitida en contra de una servidora judicial que se desempeñaba como secretaria, respecto a sus actuaciones en un proceso de alimentos.

Sin embargo de aquello, se evidencia que la normativa, que de forma reiterada el Consejo de la Judicatura de transición (sic) citó, artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial tiene relación con la sanción a jueces, fiscales y defensores públicos. Por lo cual, se establece que la fuente normativa citada, no tienen relación con la naturaleza de la acción puesta en conocimiento, en este caso, del entonces Consejo de la Judicatura de transición, como órgano disciplinario de la Función Judicial, en tanto el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, establece una sanción solamente para fiscales, jueces y defensores públicos; mientras que en la resolución objeto del presente análisis, trató un sumario en contra de una servidora judicial que desempeñaba el cargo de secretaria de juzgado.

[...] este Organismo evidencia que no se argumenta de manera alguna cuál es la competencia del Consejo de la Judicatura de transición, para aplicar a una servidora judicial que desempeñaba un cargo de secretaria encargada [...] una normativa que exclusivamente establece una sanción disciplinaria a jueces, fiscales y defensores públicos, en casos que su actuar en las causas sea con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, sanción que conforme se ha expresado a lo largo de este análisis, es la contenida en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial.

[...] ante el incumplimiento de los parámetros previstos para la existencia de una debida motivación, concluye que la decisión objeto de estudio vulnera al debido proceso en la garantía antes mentada, prevista en el artículo 76 numeral 7 literal 1) de la Constitución [...].

Por último, esta Corte ha sido enfática en señalar que la aplicación de las decisiones constitucionales es integral [...] esta Corte ha determinado que es de obligatorio cumplimiento y sujeción la *decisum* o resolución, así como los argumentos centrales que son la base de dicha decisión y que constituyen la *ratio decidendi* (énfasis corresponde al original).

50. Entonces, se encuentra que este Organismo en la sentencia 083-18-SEP-CC realizó una interpretación del ordenamiento jurídico con miras a resolver el caso en concreto; así, para dar solución al mismo, determinó que en casos en que, el Consejo de la Judicatura argumente su competencia para aplicar una sanción de destitución a un servidor judicial distinto a un juez, fiscal o defensor público, en normativa que exclusivamente establece esta sanción disciplinaria a jueces, fiscales y defensores públicos, cuando su actuar sea con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable; dicha resolución de destitución carecería de motivación. Por ello, esta Magistratura estima que en la sentencia 083-18-SEP-CC se ha configurado un precedente en sentido estricto que se puede reconstruir en la siguiente regla:

Si el Consejo de la Judicatura argumenta su competencia para adoptar la decisión de destituir a un servidor judicial distinto a un juez, fiscal o defensor público, empleando como fuente normativa el artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial (supuesto de hecho); entonces, la respectiva resolución que lo destituye por dolo, error inexcusable o manifiesta negligencia, que corresponde solamente para jueces, fiscales y defensores públicos, carece de motivación (consecuencia jurídica).<sup>17</sup>

51. En esta línea, al determinarse que la sentencia 083-18-SEP-CC sí contiene un precedente en sentido estricto que genera la consecuente extensión de efectos erga omnes, como un elemento esencial que debe comportar toda regla de precedente, se encuentra que la Sala Nacional desconoció el carácter vinculante de la sentencia 083-18-SEP-CC al emitir la sentencia impugnada.
52. Por otra parte, también este Organismo analizará si dicho precedente resulta aplicable al caso bajo análisis por compartir las mismas propiedades relevantes.<sup>18</sup> Al respecto, se tiene, que el CJ inició un proceso administrativo sancionador en contra de la accionante, quien no ejercía el cargo de jueza, fiscal, ni defensora pública, luego de lo cual, se resolvió su destitución por “ser responsable de manifiesta negligencia, infracción disciplinaria tipificada y sancionada en el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial”. Tal como ocurrió en el caso 083-18-SEP-CC, el CJ destituyó a una servidora judicial que no desempeñaba el cargo de juez, fiscal o defensor público con base en lo dispuesto en el artículo 109.7 del COFJ.
53. Por ende, al constatar que se cumple con la premisa fáctica delimitada en la sentencia 083-18-SEP-CC, esta Corte encuentra que la Sala Nacional estaba obligada a aplicar la consecuencia jurídica establecida en la regla de precedente, esto es, que la resolución de destitución carecería de motivación.
54. En consecuencia, este Organismo concluye que la Sala Nacional primero desconoció que la sentencia 083-18-SEP-CC generó un precedente constitucional, por lo que, tampoco realizó consideraciones tendientes a dilucidar si los dos casos compartían o

---

<sup>17</sup> Código Orgánico de la Función Judicial: “Art. 109.- Infracciones gravísimas.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: [...] 7. (Sustituido por el num. 1 del Art. 20 de la Ley s/n, R.O. 345-S, 08-XII-2020).- Intervenir en las causas como jueza, juez, fiscal o defensor público con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable declarados en el ámbito jurisdiccional, de conformidad con las disposiciones establecidas en los artículos siguientes, en concordancia con el artículo 125 de este Código [...].

Previo a la reforma de 08 de diciembre de 2020, y a la fecha de emisión de la sentencia 083-18-SEP-CC, el numeral 7 del artículo del Código Orgánico de la Función Judicial, establecía: “Intervenir en las causas que debe actuar, como Juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable”.

<sup>18</sup> Como referencia se puede revisar la sentencia 487-16-EP/22, 13 de abril de 2022.

no propiedades relevantes; ello, constituyó per se una violación autónoma del derecho a la seguridad jurídica en detrimento de la accionante.

55. En esta línea, se reitera que las autoridades judiciales cuando determinen que un precedente no resulta aplicable, no solo deben indagar en los efectos del fallo, sino que deben cumplir con la obligación de motivar por qué consideran que el supuesto de hecho del caso en cuestión sería diferente al identificado por la Corte Constitucional y, por tanto, no sería aplicable la consecuencia jurídica ya establecida para dicha situación en concreto; lo que no implica o permite que dichas autoridades judiciales puedan realizar interpretaciones diferentes para el mismo supuesto de hecho que tengan como finalidad arribar a una conclusión jurídica diferente a la ya prevista por este Organismo.
56. También 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.
57. Finalmente, se recuerda a las y los jueces que los precedentes de la Corte Constitucional son obligatorios desde el momento en que son expedidos y que, cuando se alega la aplicación de un precedente judicial en sentido estricto, tienen el deber de analizar si este resulta aplicable al caso.<sup>19</sup>

## 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. **Aceptar** la acción extraordinaria de protección 2158-19-EP.
2. Declarar la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
3. Dejar sin efecto la sentencia de 18 de junio de 2019, dictada por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del proceso 17811-2017-01155.

---

<sup>19</sup> CCE, sentencia 2403-19-EP/22, 12 de enero de 2022, párr. 30.

4. Disponer el reenvío del proceso para que, tras el sorteo respectivo, una nueva conformación de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conozca el recurso de casación interpuesto en la presente causa y dicte la sentencia que corresponda.
5. 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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Richard Ortiz Ortiz; y, tres votos salvados de los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 21 de noviembre de 2024.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA 2158-19-EP/24**

**VOTO SALVADO**

**Jueza constitucional Daniela Salazar Marín**

1. Con profundo respeto a la jueza ponente y a los jueces que votaron a favor de la sentencia 2158-19-EP/24 (“**sentencia**”), expreso mi desacuerdo con lo resuelto y, sobre la base del artículo 38 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, formulo mi voto salvado sobre la base de las razones que expongo a continuación.
2. En el proceso de origen, se analizó el caso de una notaria que fue destituida sobre la base del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, por manifiesta negligencia. La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**judicatura accionada**”) rechazó la demanda y ratificó la legalidad de la resolución impugnada. Entre otras consideraciones, la judicatura accionada expuso que la sentencia 083-18-SEP-CC de la Corte Constitucional no era aplicable al caso concreto debido a que tenía efectos únicamente *inter partes* y no constituía jurisprudencia vinculante.
3. En ese contexto, en la sentencia, el Pleno de la Corte Constitucional planteó el problema jurídico sobre si la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia vulneró el derecho a la seguridad jurídica al desconocer que la sentencia 083-18-SEP-CC generó un precedente. Para resolverlo, (i) concluyó que la *ratio decidendi* de la sentencia 083-18-SEP-CC, efectivamente, contiene una regla de precedente en sentido estricto; y, (ii) reconstruyó dicha regla de la siguiente forma:

Si el Consejo de la Judicatura argumenta su competencia para adoptar la decisión de destituir a un servidor judicial distinto a un juez, fiscal o defensor público, empleando como fuente normativa el artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial (supuesto de hecho); entonces, la respectiva resolución que lo destituye por dolo, error inexcusable o manifiesta negligencia, que corresponde solamente para jueces, fiscales y defensores públicos, carece de motivación (consecuencia jurídica).

4. Respetuosamente, disiento de: (i) la forma en que la regla de precedente fue reconstruida y (ii) la apreciación de que la sentencia 083-18-SEP-CC contenga un precedente en sentido estricto.
5. Respecto de la forma en que la regla de precedente fue reconstruida, desde mi lectura esta reconstrucción tergiversa lo resuelto en la sentencia 083-18-SEP-CC. En la

sentencia 083-18-SEP-CC, se analizó el caso de la secretaria encargada de un juzgado, quien fue destituida sobre la base del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial. Según el Consejo de la Judicatura, la funcionaria mencionada habría incurrido en manifiesta negligencia y error inexcusable al haber solicitado el nombramiento de un juez temporal dentro de un caso por la inhibición de la jueza titular, sin existir un auto de inhibición.

6. Al respecto, en la sentencia 083-18-SEP-CC, la Corte Constitucional razonó que:
  - 6.1. “[...] el caso concreto guarda relación con el análisis de una sanción disciplinaria, emitida en contra de una servidora judicial que se desempeñaba como secretaria, respecto a sus actuaciones en un proceso de alimentos”.
  - 6.2. “[...] la normativa, que de forma reiterada el Consejo de la Judicatura de transición citó, artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, tiene relación con la sanción a jueces, fiscales y defensores públicos”.
  - 6.3. “[...] la fuente normativa citada, no tienen [sic] relación con la naturaleza de la acción [...], en tanto el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, establece una sanción solamente para fiscales, jueces y defensores públicos; mientras que en la resolución objeto del presente análisis, trató un sumario en contra de una servidora judicial que desempeñaba el cargo de secretaria de juzgado. Por lo cual, la Corte Constitucional del Ecuador, concluye que ha tenido lugar una inobservancia al parámetro de la razonabilidad, en tanto conforme lo expuesto no se agota en la determinación de las fuentes de derecho por parte de la autoridad pública, sino que también se refiere a su relación con la acción o recurso puesto en su conocimiento”.
  - 6.4. “[...] este Organismo evidencia que no se argumenta de manera alguna cuál es la competencia del Consejo de la Judicatura de transición, para aplicar a una servidora judicial que desempeñaba un cargo de secretaria encargada [...] una normativa que exclusivamente establece una sanción disciplinaria a jueces, fiscales y defensores públicos, en casos que su actuar en las causas sea con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, sanción que conforme se ha expresado a lo largo de este análisis, es la contenida en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial”.
7. Desde mi punto de vista, del análisis de la Corte Constitucional en la sentencia 083-18-SEP-CC se desprende que, a su juicio, en el caso concreto, el Consejo de la Judicatura no justificó su competencia para aplicar la sanción establecida en el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial. Fue por esa razón

—y no por el simple hecho de haber aplicado la norma referida— que se declaró la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación. En tal sentido, no puedo coincidir con la forma en que el precedente fue reconstruido.

8. Adicionalmente, considero que la sentencia 083-18-SEP-CC no contiene un precedente en sentido estricto. Según la jurisprudencia de esta Corte, los precedentes en sentido estricto se encuentran en el núcleo de la *ratio decidendi*, es decir, en “la regla en la que el decisor subsume los hechos del caso concreto para, inmediatamente, extraer la decisión”.<sup>1</sup> No obstante, para que dicha regla constituya un precedente en sentido estricto, no debe ser “tomada por el decisor —sin más— del sistema jurídico preestablecido (que incluye las leyes, los instrumentos internacionales de derechos humanos, las normas de origen jurisprudencial, etc.), sino que, más bien, es el producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver el caso concreto”.<sup>2</sup> En otras palabras, “es preciso que la regla cuya aplicación decide directamente (subsuntivamente) el caso concreto haya sido elaborada interpretativamente por el decisor y no meramente tomada del Derecho preexistente”.<sup>3</sup>
9. La regla de precedente identificada por el Pleno en la sentencia se refiere a una norma de derecho que ya establece que los únicos funcionarios sujetos a destitución por manifiesta negligencia o error inexcusable son los jueces, fiscales y defensores públicos. Así fue reconocido en la sentencia 3-19-CN/20 de la Corte Constitucional, en la que se indicó que el artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial “sí incluye una identificación clara de los sujetos activos de la infracción (jueces, fiscales y defensores públicos) —excluyendo claramente a otros servidores y servidoras judiciales”.<sup>4</sup> En tal sentido, desde mi visión, la regla identificada por el Pleno en la sentencia, en realidad, no constituye un precedente en sentido estricto porque dicha norma no fue elaborada interpretativamente por la Corte Constitucional en la sentencia 083-18-SEP-CC, sino que fue extraída de la norma bajo análisis. No existe una regla jurisprudencial de precedente pues no existe elaboración alguna por parte de la Corte Constitucional, respecto de lo que ya señalaba el ordenamiento jurídico vigente.
10. A mi criterio, tampoco constituye una regla de precedente lo indicado en la sentencia 083-18-SEP-CC porque en ella se haya concluido que, como consecuencia de la

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 109-11-IS, 26 de agosto de 2020, párr. 22.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párr. 24.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> En dicha sentencia, también se indicó que “pese a que el inicio del artículo 109 se refiere en general a servidores y servidoras de la Función Judicial, el numeral siete de este mismo artículo es taxativo en cuando a que son los servidores que deben ‘intervenir en las causas que deben actuar, como juez, fiscal o defensor público...’”

aplicación del artículo 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial, la resolución del Consejo de la Judicatura carece de motivación. Como mencioné anteriormente (párrafo 7 *ut supra*), en la sentencia 083-18-SEP-CC no se concluyó simplemente que la resolución del Consejo de la Judicatura contenía un vicio de motivación por la aplicación de la sanción de destitución a una funcionaria que no ostentaba el cargo de jueza, fiscal o defensora pública. En dicha sentencia, en realidad, se aplicó la norma del artículo 76 numeral 7 literal l de la Constitución y el test de motivación vigente en aquella época para concluir que, toda vez que el Consejo de la Judicatura no justificó su competencia para aplicar dicha sanción, entonces existió vulneración de la garantía de la motivación. En tal sentido, no puedo coincidir con que lo realizado por la Corte Constitucional en la sentencia 083-18-SEP-CC haya sido el resultado de una labor interpretativa y, por lo tanto, tampoco con que su contenido constituya un precedente en sentido estricto.

11. Por las razones expuestas, considero que el Pleno debió concluir que la judicatura accionada no vulneró el derecho de la accionante a la seguridad jurídica, pues la sentencia 083-18-SEP-CC no generó un precedente constitucional. En consecuencia, desde mi punto de vista, el Pleno debió desestimar la acción extraordinaria de protección.

Daniela Salazar Marín  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado de la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, anunciado en la sentencia de la causa 2158-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 26 de noviembre de 2024, mediante correo electrónico a las 16:40; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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

**SENTENCIA 2158-19-EP/24**

**VOTO SALVADO**

**Juez constitucional Jhoel Escudero Soliz**

**1. Antecedentes**

1. El caso inició con la presentación de una demanda de acción extraordinaria de protección presentada por Martha del Carmen Obando Guayachico (“**accionante**”) en contra de la sentencia del de 18 de junio de 2019 emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) en la que se aceptó el recurso de casación planteado por el Consejo de la Judicatura, respecto a la destitución de la accionante de su cargo de notaria, por haber incurrido en la infracción 109 numeral 7 del Código Orgánico de la Función Judicial.
2. En sesión del Pleno del día 21 de noviembre de 2024, la Corte Constitucional aprobó con voto de mayoría la sentencia **2158-19-EP/24**, en la que resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección presentada. Esta sentencia declara la vulneración del derecho a la seguridad jurídica por parte de la Corte Nacional, deja sin efecto la sentencia de 18 de junio de 2019 dictada por la Corte Nacional; y, dispone el reenvío del proceso para que una nueva conformación del Tribunal de la Corte Nacional lo conozca y resuelva.
3. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente disiento del razonamiento de mayoría, por las razones que expongo a continuación.

**2. Análisis**

4. Como primer punto, no estoy de acuerdo en determinar que en el presente caso se haya vulnerado la seguridad jurídica de la accionante, pues en su argumento señala que “la Sala Nacional desconoció la sentencia 083-18-SEP-CC”. Al respecto, se verifica que la Corte Nacional, en su sentencia de casación, realizó un análisis respecto del caso en concreto y, particularmente examinó si era o no aplicable este precedente, concluyendo que no lo era debido a que trataba sobre la aplicación del régimen sancionatorio de funcionarios judiciales y no de jueces, fiscales y defensores públicos. Además, es importante señalar que a este Organismo no le corresponde establecer el régimen sancionatorio de los funcionarios judiciales y menos aún interferir en el análisis legal que realiza la Corte Nacional.

5. En segundo lugar, discrepo en la manera en la que se ha realizado la reconstrucción de la regla de un precedente en sentido estricto de la sentencia 083-18-SEP-CC, pues se plantea la regla de forma general sin que se vincule o relacione a las características específicas y relevantes del caso en concreto. El precedente judicial cuando las condiciones del caso no lo ameritan no debe ser formulado de manera genérica y sin considerar las propiedades fácticas relevantes de cada caso.
6. Cabe resaltar que el tratamiento de un caso similar es distinto a aquel que requiere un caso idéntico, ya que las propiedades relevantes de los casos cambian. El primer tipo de caso puede tener propiedades parecidas, pero no iguales, mientras que en el segundo tipo de caso debe ser idéntico al anterior para que se siga la misma norma. El problema de formular reglas generales puede llevar a que todo problema jurídico se trate de una misma manera sin considerar las propiedades específicas y diferencias que presenta cada caso.
7. Como tercer punto, el 07 de junio de 2023, este Organismo en voto de mayoría resolvió la acción extraordinaria de protección 147-18-EP/23 (“**primera acción extraordinaria de protección**”), planteada por la misma accionante y con los mismos cargos. No obstante, provino de una acción de protección, es decir, se duplicó la vía constitucional y ordinaria, con las mismas pretensiones.
8. De tal manera, se evidencia la duplicidad de vías, pues el accionante inicialmente activó la vía ordinaria, es decir planteó una acción subjetiva ante el Contencioso Administrativo y aceptó la competencia de los jueces ordinarios para analizar y pronunciarse sobre sus pretensiones, reconociendo que esta era la vía adecuada para ejercer el control de la legalidad de su destitución. De lo señalado, entiendo que no alcanza a un escenario constitucional debido a que lo que se reclama, en definitiva, es la legalidad de la destitución de su cargo de notaria. De ahí que el caso concreto carece de un escenario constitucional evidente.
9. Por lo tanto, en aquellos casos en que no se advierte el litigio de asuntos de constitucionalidad, sino que, por el contrario, se tratan de asuntos propios de la jurisdicción ordinaria, no debería proceder la vía constitucional, toda vez que se le estaría distrayendo de su fin fundamental que es la protección de los derechos reconocidos constitucionalmente.
10. Así discrepo con la decisión de dejar sin efecto la sentencia de 18 de junio de 2019, por cuanto en sentencia 147-18-EP/23, la Corte declaró la vulneración al debido proceso en la garantía de motivación, ya que la sentencia de apelación no emitió pronunciamiento alguno sobre el principal argumento de la accionante en la acción de

protección, en relación con la alegada vulneración del debido proceso y del derecho a la seguridad jurídica.<sup>1</sup>

11. Adicionalmente, la Corte consideró que “si bien los jueces que resolvieron la acción de protección vulneraron la garantía de motivación al no pronunciarse en lo absoluto sobre la vulneración de las garantías del debido proceso y del derecho a la seguridad jurídica, el mismo argumento sí obtuvo respuesta en el proceso contencioso administrativo [sentencia de 18 de junio de 2019]”. Por ello, consideraron que no correspondía ordenar el reenvío para que exista un nuevo pronunciamiento. Por su parte la sentencia de mayoría 2158-19-EP/24, está dejando sin efecto la sentencia de 18 de junio de 2019, dictada por la Corte Nacional, es decir, la decisión es contradictoria con la decisión de la sentencia 147-18-EP/23.
12. Con estas consideraciones disiento del voto de mayoría en aceptar la presente acción extraordinaria de protección, al no identificar que haya existido vulneración a la seguridad jurídica, además en el análisis del caso en concreto no se visualiza un escenario constitucional en el que la Corte pueda pronunciarse. Finalmente considero que, al haberse determinado previamente en la primera acción extraordinaria de protección que no era procedente reenviar el proceso, retrotraerlo en la presente acción extraordinaria de protección podría interferir con la ejecución de lo establecido en sentencia 147-18-EP/23.

Jhoel Escudero Soliz  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Jhoel Escudero Soliz, anunciado en la sentencia de la causa 2158-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 04 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 15:33; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 147-18-EP/23, 07 de junio de 2023, párr. 25.

## SENTENCIA 2158-19-EP

### VOTO SALVADO

**Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet**

#### 1. Antecedentes

1. El 21 de noviembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 2158-19-EP/24. En la misma, se resolvió una acción extraordinaria de protección presentada por Martha del Carmen Obando Guayachico (“**accionante**”) en contra de la sentencia de 18 de junio de 2019 (o también, “**decisión impugnada**”) emitida por la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia (“**Corte Nacional**”) en el marco del proceso contencioso administrativo signado con el número 17811-2017-01155 que siguió en contra del Consejo de la Judicatura (o también, “**CJ**”).
2. La sentencia de mayoría resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección *in examine*. Esto, en virtud de que determinó que la sentencia 083-18-SEP-CC contiene un precedente en sentido estricto, por lo que reconstruyó el mismo en la siguiente regla:

Si (i) el Consejo de la Judicatura argumenta su competencia para adoptar la decisión de destituir a un servidor judicial distinto a un juez, fiscal o defensor público, empleando como fuente normativa el artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial; (supuesto de hecho); ii) entonces, la respectiva resolución que lo destituye por dolo, error inexcusable o manifiesta negligencia, que corresponde solamente para jueces, fiscales y defensores públicos, carece de motivación (consecuencia jurídica).
3. Consecuentemente, la mayoría de la Corte verificó que dicho precedente era aplicable al caso bajo análisis por compartir las mismas propiedades relevantes y en aplicación a la regla señalada *ut supra*, concluyó que la Corte Nacional vulneró el derecho a la seguridad jurídica de la accionante porque no aplicó el precedente establecido en la sentencia 083-18-SEP-CC.
4. Discrepo con el análisis realizado en la sentencia de mayoría, pues considero que la sentencia 083-18-SEP-CC no contiene un precedente en sentido estricto. Mi posición la fundamentado en las siguientes consideraciones:

## 2. Análisis

5. La Corte Constitucional ha señalado para que se configure una regla de precedente en sentido estricto el núcleo de la *ratio decidendi*, es decir, la regla cuya aplicación directa decide el caso no tiene que estar prescrita en el ordenamiento jurídico. A saber, dicha regla tiene que haberse originado como producto de una interpretación del ordenamiento jurídico con miras de resolver el caso concreto. Es por esto que, si bien todo precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente radica en el núcleo de una *ratio decidendi*, no todo núcleo de una *ratio decidendi* constituye un precedente en sentido estricto o regla de precedente.<sup>1</sup> Lo último señalado es lo que, a mi consideración, ocurre en el presente caso.
6. En el párrafo 49 de la decisión de mayoría se afirma que en la sentencia 083-18-SEP-CC se configuró un precedente en sentido estricto porque se realizó una interpretación del ordenamiento jurídico con miras a resolver el caso en concreto, específicamente del numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”).<sup>2</sup> Esta interpretación se refiere a que cuando el CJ fundamente su competencia para establecer una sanción de destitución por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable a un servidor judicial distinto a un juez, fiscal o defensor público, dicha resolución no tendrá motivación. Esto en virtud de que, el referido artículo tipifica como sujetos de dicha infracción y consecuente sanción únicamente a jueces, fiscales y defensores públicos.
7. Si bien podría parecer que se está realizando una interpretación del ordenamiento jurídico, considero que dicha afirmación no es correcta. Esto fundamentado en que, a mí criterio, la interpretación realizada no es sobre algo que no existía previamente en el ordenamiento jurídico. A mí juicio, la sentencia 083-18-SEP-CC se limitó a verificar que el sujeto destituido en el proceso de origen de aquella decisión, no ostentaba un cargo de juez, fiscal o defensor público y, por ende, no le era aplicable el artículo 109.7 del COFJ. En consecuencia, se determinó que la resolución de

<sup>1</sup> CCE, sentencia 109-11-IS, 26 de agosto de 2020, párrs. 24 y 28.

<sup>2</sup> Código Orgánico de la Función Judicial: “Art. 109.- Infracciones gravísimas.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución, por las siguientes infracciones disciplinarias: [...] 7. (Sustituido por el num. 1 del Art. 20 de la Ley s/n, R.O. 345-S, 08-XII-2020).- Intervenir en las causas como jueza, juez, fiscal o defensor público con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable declarados en el ámbito jurisdiccional, de conformidad con las disposiciones establecidas en los artículos siguientes, en concordancia con el artículo 125 de este Código [...]”.

En la sentencia 083-18-SEP-CC, la Corte evidenció que se impuso la sanción disciplinaria de destitución establecida en el referido artículo, en contra de una servidora judicial que se desempeñaba el cargo de secretaria. Por lo tanto, al verificar que el artículo referido preveía la aplicación de esta sanción únicamente respecto a jueces, fiscales y defensores públicos, determinó que la resolución, mediante la cual fue sancionada, se encontraba inmotivada, pues el fundamento jurídico de su destitución fue el referido artículo. En el proceso de origen de la sentencia de mayoría ocurre un supuesto similar, con la diferencia de que la servidora judicial destituida ejercía el cargo de notaria.

destitución, al haber estado fundamentada en el referido artículo, no se encontraba motivada. Por ende, lo que se realizó fue un análisis respecto a la procedencia de la aplicación de una norma en un caso concreto, más no la creación de un precedente en sentido estricto. Evidenciándose que con la sentencia 083-18-SEP-CC se realizaron apreciaciones sobre la corrección de la motivación y se determinó que una norma no debió haber sido aplicada por las autoridades de instancia.

8. De igual manera pienso que en la sentencia 083-18-SEP-CC no se establecieron criterios interpretativos que obliguen a las autoridades judiciales a seguir lo resuelto en dicha sentencia en casos similares y posteriores.<sup>3</sup> Por ende, la sentencia de mayoría, sin analizar el fondo del caso, estaría corrigiendo tanto la motivación de la decisión impugnada, así como de los actos administrativos emanados por el CJ. Esto en virtud de que, se cuestiona la aplicación de una norma por parte de las autoridades judiciales y del Consejo de la Judicatura, como entidad que emite las resoluciones sancionatorias.
9. Con base en las consideraciones anteriormente expuestas, respetuosamente presento este voto salvado.

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>3</sup> CCE, sentencia 1367-19-EP/24, 24 de enero 2024, párr. 33.

**Razón:** Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 2158-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 04 de diciembre de 2024, mediante correo electrónico a las 16:12; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

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