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

CASO 1022-20-JP

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

SENTENCIA 1022-20-JP/24

Resumen: La Corte Constitucional revisa una acción de protección presentada por una servidora judicial en el cargo de notaria pública en contra del Consejo de la Judicatura, bajo el argumento de que la entidad vulneró los derechos constitucionales de la accionante, al haberle impuesto la sanción de destitución por incurrir en la infracción de manifiesta negligencia, contemplada en el artículo 109, numeral 7, del COFJ. La Corte Constitucional resuelve declarar la violación del derecho al debido proceso en el principio de legalidad sancionatoria, en la dimensión de taxatividad, y aceptar la acción de protección planteada.

1. Actuaciones procesales

1. El 29 de noviembre de 2019, Zoila Clemencia Vélez Gutiérrez ("**accionante**"), adulta mayor y persona con discapacidad,[1] servidora judicial en el cargo de notaria pública del cantón Colimes, provincia del Guayas, presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura ("**CJ**") y de la Procuraduría General del Estado ("**PGE**"). La accionante alegó la vulneración de sus derechos constitucionales (i) por haber sido sancionada con la destitución de su cargo bajo la figura de error inexcusable,[2] pese a que aquella sería solamente aplicable a jueces, fiscales y defensores públicos, pero no a notarios como ella; y, (ii), porque en el procedimiento disciplinario que culminó con su destitución se habría inobservado ciertas reglas de trámite. La causa fue signada con el número 09320-2019-00624 y su conocimiento recayó en la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Balzar de la provincia de Guayas ("**Unidad Judicial"**).

2. En sentencia de 20 de febrero de 2020, la Unidad Judicial resolvió negar la acción considerando que se respetaron los derechos constitucionales de la accionante.[3]

[1] De acuerdo con el carné otorgado en su favor por el Consejo Nacional de Discapacidades, la accionante posee una discapacidad física del 40%.
[2] De acuerdo con la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura, de fecha 20 de febrero de 2018, la accionante fue sancionada por irregularidades en el acto de reconocimiento de firmas del traspaso de vehículos, por existir registros notariales sin firma del usuario o de la propia notaria, así como por no haberse encontrado ciertos actos en el archivo de la notaría, incumpliendo con el artículo 18, numeral 9, de la Ley Notarial, así como con el artículo 217 del COGEP.
[3] En lo principal, la Unidad Judicial consideró:

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

3. Inconforme con la decisión, la accionante interpuso recurso de apelación, mismo que recayó en la Sala Especializada Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ("**Sala Provincial**"). En sentencia de 26 de junio de 2020, la Sala Provincial rechazó el recurso y confirmó la sentencia de primer nivel.[4]

4. El 09 de julio de 2020, la sentencia ejecutoriada de la acción de protección de origen ingresó a la Corte Constitucional para el proceso de selección y revisión, y fue signada con el número 1022-20-JP.

5. El 23 de julio de 2020, la accionante presentó acción extraordinaria de protección, signada con el número 1223-20-EP, en contra de la sentencia de segundo nivel. Dicha acción fue inadmitida en auto de 13 de noviembre de 2020.[5]

6. El 06 de abril de 2021, la Sala de Selección de la Corte Constitucional, conformada por el exjuez constitucional Hernán Salgado Pesantes, y las juezas constitucionales Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, seleccionó el caso para emitir jurisprudencia vinculante, por encontrar que se verificaron los parámetros de selección previstos en el artículo 25, numeral 4, literal b, de la LOGJCC.[6] Además, ordenó que se notifique a las partes intervinientes en la acción de protección y a las judicaturas que dieron origen al presente caso. Concretamente, señaló que el caso:

> [...] tiene de novedad, pues el numeral 7 del artículo 109 del Código Orgánico de la Función Judicial no menciona a las y los notarios como sujetos de sanción. En ese sentido, la Corte Constitucional podría establecer precedente respecto de si existe o no vulneración

---

[...] En resumen, de cuentas, al existir procedimientos pertinentes en la justicia ordinaria, al haber sido escuchados las alegaciones de las partes y revisados la documentación en copias certificadas, remitida por el señor JESUS SUAREZ LOOR, Coordinador de la Corte Provincial de Manabí, del expediente disciplinario No. MOT-0184-SNCD-2018-JML (09001-2017-0224F), seguido en contra de la accionante ZOILA CLEMENCIA VELEZ GUTIERREZ, incorporados al proceso, Este (sic) Operador de Justicia Constitucional llega a la convicción que la Accionante Señora Abogada ZOILA CLEMENCIA VELEZ GUTIERREZ, dentro del Expediente No. 09001-2017-0224-F y posterior signado el No. MOT-0148-SNCD-2018-JLM (09001-2017-0224-F), se le ha respetado sus Derechos Constitucionales (sic) [...].

[4] En lo que respecta a la Sala Provincial, esta señaló que:
[…] en esta acción de naturaleza constitucional, a los juzgadores de instancia les está limitada su competencia solo a la verificación de violaciones de derechos de orden constitucional, lo que en el presente caso no se aprecia. A esto se suma el hecho de que tampoco se debe pretender utilizar la acción de protección constitucional como un mecanismo de impugnación de asuntos que por su naturaleza pertenecen a la justicia ordinaria, y que existen mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano; pues esto es competencia exclusiva de los jueces y juezas que integran las Salas de lo Contencioso Administrativo conforme lo dispone el artículo 217 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial y según lo previsto en el Código Orgánico General de Procesos [...].

[5] El Tribunal estuvo conformado por el exjuez constitucional Agustín Grijalva Jiménez, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez.

[6] Al respecto, el auto de selección de 06 de abril de 2021, en su párrafo 9, indicó que "el caso 1022-20-JP cumple con el parámetro de novedad e inexistencia de precedente judicial previsto en la LOGJCC".

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> de derechos al debido proceso en la garantía de la legalidad en la tipificación de infracciones y a la seguridad jurídica de quienes, siendo órganos auxiliares de la Función Judicial, no estarían considerados como sujetos de sanción por dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable. [...].

7. El 12 de mayo de 2021, el Pleno de la Corte Constitucional sorteó la causa y su conocimiento le correspondió a la jueza constitucional Carmen Corral Ponce. El 30 de octubre de 2024, avocó conocimiento del caso y convocó a las partes procesales a audiencia, la misma que se llevó a cabo el 07 de noviembre de 2024, a las 10h30. A esta, comparecieron la accionante y el CJ.

8. Con fecha 11 noviembre de 2024, María Gabriela Mayorga Contreras, jueza de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, presentó su informe de descargo, defendiendo la sentencia de 26 de junio de 2020.

9. En sesión del 26 de noviembre de 2024, el Tercer Tribunal de Sala de Revisión de la Corte Constitucional, conformado por las juezas constitucionales Daniela Salazar Marín, Carmen Corral Ponce y Alejandra Cárdenas Reyes, en virtud del sorteo realizado en el Pleno de la Corte Constitucional, aprobó el proyecto de sentencia presentado por la jueza sustanciadora.

2. Competencia

10. En virtud de lo dispuesto en el artículo 436, numeral 6, de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 2, numeral 3, y 25 de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para expedir sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante o precedente de carácter *erga omnes*, en los procesos constitucionales seleccionados para su revisión. Cabe mencionar que la sentencia se circunscribirá a revisar el proceso de origen con miras a reparar posibles daños por vulneraciones de derechos constitucionales.

3. Debate procesal

3.1. Fundamentos y pretensión de la accionante

11. En su demanda de acción de protección, la accionante solicitó que se declare la vulneración de sus derechos constitucionales al trabajo; a la defensa; al debido proceso, en el respeto al principio de legalidad sancionatoria en la dimensión de taxatividad; y, a la seguridad jurídica. Estos derechos están reconocidos en los artículos 33; 76, numerales 3 y 7, literal a; y, 82 de la CRE.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

12. En primer lugar, la accionante identifica como acto vulneratorio de derechos a la resolución del Pleno del CJ, de fecha 20 de febrero de 2018, mediante la cual se resolvió imponerle la sanción de destitución de su cargo de notaria, por haber incurrido en manifiesta negligencia, tipificada en el artículo 109, numeral 7, del Código Orgánico de la Función Judicial ("**COFJ**").[7] La entidad consideró que la accionante habría "inobservado los deberes y atribuciones contenidas en los artículos 18 y 19 de la Ley Notarial".[8] Como contexto, la accionante agrega que inició sus labores de notaria del cantón Colimes, provincia del Guayas, mediante acción de personal de 09 de febrero de 1995, cargo que ejerció hasta su destitución. Concluye que su destitución se tradujo en una violación de sus derechos constitucionales.

13. La accionante menciona que el CJ vulneró la regla que, en el ejercicio de su potestad disciplinaria, le prohíbe mantener abierta una investigación superando el término de quince días. Señala que el 15 de noviembre de 2016, la entidad dispuso la apertura de la investigación sobre sus actos, declarándola concluida recién el 17 de diciembre de 2016. A su criterio, no solo se excedió el término reglamentario, sino que contrarió lo dispuesto el 14 de noviembre de 2016 por el Director Provincial del Guayas del CJ, que también habría ordenado no mantener abierta la investigación por un término mayor a quince días.

14. En similar sentido, la accionante aduce que se habría vulnerado sus derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica, por cuanto la acción para las infracciones susceptibles de destitución prescribe en el plazo de un año. Manifiesta que, en su caso, "desde el conocimiento hasta la emisión de la resolución ha transcurrido el plazo de un (1) año, con tres (3) meses y cuatro (4) días".

15. Además, se centra en la providencia de inicio del procedimiento sumario administrativo seguido en su contra. La accionante alega que dicha providencia, de 01 de marzo de 2017, no habría indicado la razón por la cual se inició el procedimiento en su contra, lo cual le impidió conocer con precisión la razón por la que se le inició el procedimiento. Además, considera que dicha providencia se fundamentó en el Código de Procedimiento Civil que "a la fecha del procedimiento disciplinario se hallaba expresamente derogado".

16. Agrega que en el expediente se indica que la investigación inició por un correo electrónico enviado por un ciudadano, pero que este nunca se adjuntó a la providencia

[7] Ver nota al pie 2.
[8] Tanto esta, como el resto de información de esta sección se extrajo del expediente del proceso de origen, esto es, la acción de protección 09320-2019-00624.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

que dio inició al procedimiento, como tampoco se habría adjuntado "las denuncias que supuestamente les habría llegado".

17. La accionante manifiesta que el Coordinador de Control Disciplinario del Guayas del CJ, declaró la validez del proceso disciplinario pese a que no habría tenido competencia para hacerlo. Según argumenta, aquella sería una competencia exclusiva del Director Provincial del Guayas de la entidad.

18. Señala que sus derechos se vieron vulnerados por haber sido sancionada con base en la infracción contemplada en el artículo 109, numeral 7, del COFJ. Aduce que la sanción que se le impuso está prevista únicamente para los funcionarios que actúen como juez, fiscal o defensor público, mas no para los notarios. Además, sostiene que la norma que se aplicó no guarda ninguna relación con los hechos por los que fue destituida.

19. Por último, en conexión con lo antes señalado, argumenta que la sanción impuesta viola su derecho al trabajo y el principio de proporcionalidad de las sanciones.

20. Como pretensión de su demanda, la accionante solicita que en sentencia:

20.1 Se declare la vulneración de los derechos constitucionales invocados.

20.2 Se deje sin efecto "el acto administrativo contenido en el informe Nro. 290-008-2018 del 31 de enero de 2018 a las 17h00, emitido por la Dirección Provincial de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura del Guayas".

20.3 Se deje sin efecto "el acto administrativo contenido en la Resolución de fecha 20 de febrero de 2018, a las 10h45, suscrita por el Pleno del Consejo de la Judicatura en el Expediente Disciplinario MOT-0148-SNCD-2018-JLM (09001-2017-0224-F)".

20.4 Solicita se disponga la reparación integral, se le reintegre al cargo de notaria con el pago de remuneraciones y beneficios de ley dejados de percibir hasta su reintegro; y, "se de baja (sic) la sanción de destitución de la base de datos de la Dirección Nacional de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura".

21. Además, en la audiencia de 07 de noviembre de 2024, ante la Corte Constitucional, la accionante solicitó que se declare el error inexcusable de los jueces de la Unidad Judicial, por aplicar el artículo 109, numeral 7, del COFJ para un supuesto no contemplado por la propia norma.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

3.2. Argumentos de las partes accionadas

Consejo de la Judicatura

22. En su intervención en la audiencia del proceso de origen, realizada el 07 de enero de 2020, y en la audiencia de 07 de noviembre de 2024, referida en el párrafo 7 *supra*, el CJ defendió el procedimiento y resolución que culminaron con la destitución de la accionante. En concreto, indicó que:

22.1 El procedimiento sumario disciplinario que dio lugar a la destitución de la accionante inició con una denuncia presentada ante la Dirección Provincial de Control Disciplinario del Guayas del CJ. Tras la denuncia, el Director Provincial del Guayas elaboró un informe motivado, el cual sirvió como base para iniciar un sumario disciplinario de oficio. Todo se notificó a la sumariada, quien dio contestación oportuna, ejerciendo su derecho de réplica y garantizando su derecho a la defensa.

22.2 Sancionó a la accionante con base en el artículo 109, numeral 7 del COFJ, por haber incurrido en manifiesta negligencia, lo que constituye una infracción disciplinaria gravísima que es castigada con destitución. La manifiesta negligencia atribuida a la accionante se reflejó en diversas irregularidades notariales. Entre estas, se incluyeron actuaciones que no fueron debidamente suscritas, el otorgamiento de archivos que constaban en los libros notariales sin cumplir con las formalidades correspondientes, y la falta de entrega de copias. Además, menciona que se identificaron inconsistencias en diligencias realizadas en 2016, donde algunos actos estaban firmados por los comparecientes, pero no por la notaria; mientras que otras aparecían firmadas por la notaria, pero no por los comparecientes.

22.3 El artículo 109, numeral 7, del COFJ es aplicable a todos los servidores judiciales, incluidos los "autónomos", como es el caso de los notarios, quienes en el momento de los hechos se consideraban parte de la Función Judicial.

22.4 El Pleno del CJ resolvió la destitución de la notaria mediante una resolución debidamente motivada. Esta resolución incluyó un análisis detallado de los hechos y de la tipificación de la conducta sancionada, conforme a lo establecido en el artículo 109, numeral 7, del COFJ.

22.5 La actuación de la entidad está respaldada por el principio constitucional que establece que ningún servidor público está exento de sanciones por actos que

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

constituyan infracciones.[9] No obstante, sostiene que la vía contenciosa administrativa sería la correcta para analizar la tipificación de la conducta imputada y cuestionar la legalidad de la sanción impuesta.

22.6 Se está impugnando la legalidad de actos administrativos, pero no está en juego la reparación de derechos constitucionales. Por ello, considera que la acción de protección no es la vía, sino corresponde ventilar la controversia ante los tribunales de lo contencioso administrativo.

Procuraduría General del Estado

23. En escrito presentado el 07 de enero de 2020, la Procuraduría General del Estado solicitó que se declare sin lugar la acción de protección por improcedente. Al respecto sostuvo que:[10]

23.1 La accionante no presentó las pruebas necesarias para demostrar la ilegalidad de los actos administrativos impugnados, ni pudo probar que se haya impedido su derecho a la defensa durante el procedimiento sumario disciplinario.

23.2 La acción de protección se presentó con el objeto de "prevenir un daño inminente que pretende causar la institución", mientras que dicha acción –según el artículo 88 de la CRE– procede ante la vulneración de derechos y no para la prevención de daños, para la cual el ordenamiento jurídico prevé las medidas cautelares.

23.3 Los actos administrativos impugnados son de mera legalidad y que para reclamarlos se debía acudir ante el propio órgano que los emitió, el CJ. Sin perjuicio de lo cual, la PGE considera que "las normas jurídicas aplicadas por la autoridad competente fueron previas, claras [y] públicas", motivo por el cual no se violó el derecho a la seguridad jurídica.

23.4 Tampoco se vulneró el derecho al debido proceso de la accionante, porque se le dio la oportunidad de ejercer su legítimo derecho a la defensa y presentar las acciones correspondientes. Pues, a la accionante se le notificó debidamente y siempre tuvo conocimiento de los actos imputados, que habría dado lugar "no a un error inexcusable, sino a manifiesta negligencia".

[9] CRE, primer inciso del artículo 233: "Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos".
[10] Esto se extrajo del expediente del proceso de origen: la acción de protección 09320-2019-00624.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

3.3.Descargo de la Sala Provincial

24. A través de su intervención en la audiencia de 07 de noviembre de 2024, así como del informe escrito presentado el 11 de noviembre de 2024, María Gabriela Mayorga Contreras, jueza de la Sala Provincial, manifestó que:

25. La acción de protección no era el mecanismo adecuado para resolver este litigio, ya que existía una vía judicial idónea, específicamente la contenciosa administrativa. Los actos administrativos son susceptibles de impugnación en la vía judicial, salvo que se demuestre que esta no sea adecuada ni eficaz, lo cual no fue acreditado en el caso. Agrega que la accionante ya había presentado una demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (proceso 13802-2018-00213),[11] reconociendo así la existencia de dicha vía.

25.1 Las garantías jurisdiccionales protegen derechos constitucionales, pero no pueden usarse para resolver conflictos de mera legalidad. Por tanto, las controversias administrativas deben ser conocidas por la justicia ordinaria y no por la justicia constitucional. En este caso, el litigio busca dejar sin efecto una resolución administrativa y ordenar el reintegro de la accionante, cuestiones que corresponden a la jurisdicción contenciosa administrativa.

25.2 La sentencia de la Sala Provincial fue emitida en junio de 2020, conforme a la normativa vigente, respetando las garantías constitucionales y presentando una argumentación jurídica correcta. El fallo rechazó el recurso de apelación presentado por la accionante de manera congruente y apegada a derecho, sin que existiera vulneración de derechos constitucionales. Por lo tanto, la resolución administrativa de destitución se mantuvo firme, al igual que el criterio de que este caso no correspondía a la vía constitucional.

25.3 Todo servidor público está sujeto a control disciplinario, conforme al marco legal vigente. El artículo 109, numeral 7 del COFJ se interpretaba como una permisión para sancionar a todo funcionario judicial, incluyendo a los notarios, quienes, a la época de los hechos, eran considerados como parte de la Función Judicial. En este contexto, se señalaron las infracciones cometidas por la accionante, entre las cuales se incluyó el incumplimiento de varios artículos del Reglamento a la Ley Notarial. Enfatiza que la discapacidad que padece la accionada no exime al CJ para investigar las presuntas irregularidades denunciadas. Finalmente, destaca que, durante el proceso disciplinario, la

[11] Hasta la presente fecha, en la causa no ha existido ningún pronunciamiento judicial sobre el fondo de la controversia.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

accionante tuvo la oportunidad de exponer sus descargos y fue notificada en debida forma, por lo que no se vulneró ninguna norma del debido proceso.

4. Hechos

4.1 Hechos no controvertidos

26. En procesos de garantías jurisdiccionales, la determinación de los hechos probados debe realizarse con base en las disposiciones de la LOGJCC y, subsidiariamente, en lo que resulte compatible con la naturaleza de cada acción, con base en las normas del Código Orgánico General de Procesos ("**COGEP**") y del COFJ.

27. Ante la ausencia de norma expresa en la LOGJCC, la valoración de la prueba debe realizarse de conformidad con las normas generales determinadas en el artículo 164 del COGEP, debiendo la parte probar los hechos que alega, salvo aquellos que no lo requieran[12] o cuando se invierte la carga de la prueba.[13] Así, de conformidad con el artículo 163 del COGEP, los hechos que no deben ser probados son: (i) los hechos afirmados por una parte y admitidos por la otra en la contestación a la demanda o reconvención y la audiencia preliminar; (ii) los hechos imposibles; (iii) los hechos notorios o públicamente evidentes; y, (iv) los hechos que la ley presume de derecho.

28. Esta Corte Constitucional, en sentencia 1095-20-EP/22, determinó los elementos que deben observarse al momento de valorar la prueba en garantías jurisdiccionales. Así, señaló lo siguiente:

> 70. En suma, en procesos de garantías jurisdiccionales, la valoración de la prueba deberá realizarse considerando, entre otros elementos, los siguientes:
>
> 70.1. En todo proceso de garantías jurisdiccionales debe realizarse la valoración de las pruebas admitidas en el proceso. Solo ante la insuficiencia probatoria, corresponde que la o el juzgador aplique la regla de la carga de la prueba, prevista en el artículo 16 de la LOGJCC. Según esta regla, debe tenerse como ciertos los hechos alegados por el accionante cuando (i) la entidad pública no demuestre lo contrario o no suministre la información requerida y (ii) de otros elementos de convicción no resulte una conclusión contraria.
>
> 70.2. Deben probarse los hechos afirmados por las partes, excepto aquellos que no lo requieran. No requieren probarse los hechos afirmados por una de las partes y admitidos por la parte contraria, así como los demás hechos señalados en el artículo 163 del COGEP.

[12] Según prescribe el artículo 162 del COGEP.
[13] Según señala el artículo 16 de la LOGJCC.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

70.3. El estándar de prueba requerido para considerar probado un hecho es el de mayor probabilidad: Si a partir del acervo probatorio se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido, el estándar se encuentra satisfecho.

70.4. Las y los juzgadores deben valorar las pruebas admitidas al proceso de forma conjunta y bajo las reglas de la sana crítica.

70.5. Las y los juzgadores deben siempre valorar la declaración de la presunta víctima, pero dicha declaración no puede tomarse de forma aislada, sino dentro del conjunto de las pruebas del proceso, tomando en cuenta su contexto y relación con las demás pruebas.

29. Con base en lo anterior, esta Corte concluye que los siguientes hechos **son no controvertidos**:

30. La accionante inició sus labores de notaria del cantón Colimes, provincia del Guayas, mediante acción de personal de 09 de febrero de 1995.

30.1. La notaria ejerció su cargo, hasta el momento de su destitución, dispuesta mediante resolución de fecha 20 de febrero de 2018, emitida por el Pleno del CJ.

31. De acuerdo con dicha resolución, a la accionante se le impuso la sanción de destitución por haber incurrido en la conducta prevista en el artículo 109, numeral 7, del COFJ.

31.1. Si bien, inicialmente la accionante adujo que fue destituida bajo la figura de error inexcusable, aquello fue rebatido por el CJ en el proceso de origen, alegando que la accionante fue destituida por manifiesta negligencia. Posteriormente, en la audiencia realizada ante este Organismo, la accionante reconoció que fue sancionada por manifiesta negligencia y no por error inexcusable. Por lo que, este hecho sería no controvertido.

32. De cualquier modo, en la providencia de apertura del procedimiento sumario disciplinario –de 01 de marzo de 2017– se determina que este obedece a la infracción disciplinaria de manifiesta negligencia, tipificada en el artículo 109, numeral 7 del COFJ,[14] y en la **resolución** de 20 de febrero de 2018 del Pleno del CJ, en el punto 9.2 de la parte resolutiva consta que la accionante fue sancionada por manifiesta negligencia.[15]

[14] A fojas 170 a 171 del expediente administrativo.
[15] A fojas 435 del expediente administrativo.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

4.2 Precisión sobre otros hechos

33. En este punto, la Corte Constitucional enfatiza que, en cuanto a la disputa de las partes respecto del supuesto cometimiento de infracciones por parte de la accionante, por inobservancia de los deberes legales que le obligaban en calidad de notaria, motivo por el cual, a criterio del CJ, quedaría justificada la sanción de destitución, no corresponde a este Organismo determinar por medio de la revisión de la garantía jurisdiccional, si la decisión de sancionar a la accionante fue correcta o incorrecta. Pues ello implicaría que esta Corte determine si la accionante cometió o no las faltas que se le atribuyen, sin que en este caso se observe que aquello alcanza una trascendencia constitucional, lo que conllevaría exceder el ámbito de la competencia constitucional en este proceso.

34. Así, a efectos del análisis jurídico que se puede realizar en un proceso constitucional, los jueces deberán dilucidar la veracidad de los hechos relevantes que sirvan para analizar violaciones a derechos constitucionales. Siendo que, por el contrario, deberán abstenerse de realizar valoraciones que se reduzcan al marco de la mera legalidad o de la corrección de la decisión, pues para ello existe la vía ordinaria. Esto cobra mayor relevancia a la luz del entendimiento de cuándo opera la justicia ordinaria y cuándo, por el contrario, entra en juego la vía constitucional. Hecha esta precisión, los hechos anteriormente descritos son relevantes y suficientes para resolver los problemas jurídicos que sí pertenecen a la esfera constitucional de este caso.

5. Objeto de la revisión y planteamiento de los problemas jurídicos

35. El artículo 436, numeral 6, de la CRE faculta a la Corte Constitucional a emitir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de los casos seleccionados para su revisión. En el marco de esta atribución, de conformidad con el artículo 25, numeral 4, de la LOGJCC, la Corte selecciona las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares que cumplan con al menos uno de los siguientes requisitos: (i) gravedad del asunto; (ii) novedad del caso e inexistencia de precedente judicial; (iii) inobservancia de los precedentes de la Corte Constitucional; y, (iv) relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia o resolución.

36. La Corte Constitucional ha manifestado que: "[e]n una sentencia de revisión de garantías jurisdiccionales […] los problemas jurídicos que resuelve la Corte en este tipo de sentencias deberían surgir y limitarse a los hechos del caso concreto objeto de la revisión".[16] Así, ha determinado que:

[16] CCE, sentencia 2231-22-JP/23, 07 de junio de 2023, párr. 25.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> […] [s]egún las circunstancias particulares de cada caso, aquello puede llevar a que la Corte opte por analizar (1) el fondo del proceso de origen, con miras a reparar daños causados por vulneraciones de derechos constitucionales o a confirmar las decisiones revisadas; (2) la conducta de las autoridades judiciales que dictaron las decisiones revisadas, con miras a resolver problemas jurídicos relativos a la aplicación de las normas que regulan las garantías jurisdiccionales; o, (3) tanto la conducta de las autoridades judiciales como los hechos que dieron origen al proceso.[17]

37. En el presente caso, la sentencia se circunscribirá a analizar al punto (i). Es decir, a revisar el proceso de origen con miras a reparar posibles daños por vulneraciones de derechos constitucionales.

38. Dicho eso, el núcleo argumentativo de la accionante radica en que habría sido destituida por la aplicación del artículo 109, numeral 7, del COFJ, que contemplaría sanciones para jueces, fiscales y defensores públicos, pero no para notarios. Adicionalmente, tal y como se señala en el párrafo 6 *supra*, el presente caso fue seleccionado para determinar si los derechos constitucionales de los notarios se ven conculcados si se los sanciona en aplicación del artículo citado. Toda vez que este es el punto de derecho que motivó la selección del caso, a fin de desarrollar jurisprudencia vinculante al respecto, el análisis de la presente sentencia se ceñirá exclusivamente a atender dicha cuestión. Pues, de confirmarse la vulneración de derechos que será examinada, el procedimiento sumario disciplinario que culminó con la destitución de la accionante estaría viciado en su totalidad, debido a que el mismo tuvo como objeto determinar la presunta manifiesta negligencia de la accionante. Así, la Corte Constitucional no abordará los otros problemas jurídicos que pudieren formularse respecto de las alegaciones planteadas en la acción de protección tendientes a cuestionar la validez constitucional de partes específicas del procedimiento sumario disciplinario, cuando a través de la cuestión que se analizará se va a determinar la validez o no *ab origene*. Por lo tanto, en consideración a lo anterior, esta Corte analizará si:

¿El CJ vulneró el derecho de la accionante al debido proceso, en el principio de legalidad sancionatoria en la dimensión de la taxatividad, por la aplicación de una infracción que no estaría contemplada para notarios?

6. Resolución de los problemas jurídicos

6.1 *¿El CJ vulneró el derecho de la accionante al debido proceso, en el principio de legalidad sancionatoria en la dimensión de la taxatividad, por la aplicación de una infracción que no estaría contemplada para notarios?*

[17] *Ibíd.*

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

39. A efectos del análisis de la presente sección, se tomarán como hechos no controvertidos aquellos constantes en el párrafo 28 *supra*.

40. El principio de legalidad sancionatoria está recogido en el artículo 76, numeral 3, de la Constitución, como una garantía del debido proceso:

> En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:
>
> […] 3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

41. Así, esta Corte ha señalado que dicho principio:

> […] resulta trascendental para el funcionamiento de la institucionalidad democrática del Estado. Por un lado, implica que solo el órgano legislativo puede tipificar infracciones. Por otro, representa un límite al poder punitivo del Estado, ya que el juzgamiento de las infracciones y la aplicación de sanciones, solo es legítimo si se realiza conforme a leyes preexistentes al acto imputado y si la sanción se encuentra prevista en la Constitución o la ley.[18]

42. En línea con lo anterior, esta Corte ha aclarado que este principio tiene una doble dimensión que se debe tomar en cuenta al abordar posibles violaciones al mismo:

> Por un lado, [este principio tiene] una dimensión formal, que alude a la garantía de reserva de ley. Esta garantía demanda que las infracciones y sus sanciones consten por escrito en una norma con rango de ley (*lex scripta*) […].
>
> Por otra parte, [este principio tiene] una dimensión de carácter material, que alude al mandato de tipicidad. Este mandato otorga a las personas previsibilidad y seguridad de que sus conductas solo podrán ser sancionadas por infracciones que se encuentran tipificadas de manera previa al acto imputado (*lex praevia*); **a través de una formulación clara y precisa del injusto** penal y **su respectiva sanción** (*lex certa*) y exclusivamente por aquellos supuestos establecidos de manera taxativa en la ley, sin que sea admisible una interpretación extensiva o aplicación analógica de los tipos penales y las penas (*lex stricta*).[19] (énfasis añadido).

43. En consecuencia, la taxatividad es un elemento que en la práctica garantiza la aplicación del principio de legalidad sancionatoria en distintas materias, como la

[18] CCE, sentencia 1364-17-EP/23, 21 de junio de 2023, párr. 32.
[19] *Ibíd*, párrs. 33.1 y 33.2.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

administrativa y penal. Esto último, debido a que el principio de taxatividad se constituye en el cumplimiento del mandato que exige certeza (*lex certa*), tanto en la delimitación clara y precisa de la conducta punible, como en la atribución de una consecuencia jurídica sancionatoria. Ahora bien, este principio cobra una relevancia especial a la luz del derecho sancionatorio en materia administrativa.

44. Esto por cuanto, la norma jurídica sancionatoria debe especificar con precisión la infracción por la que puede ser sancionado un servidor público. Esto, lógicamente, en atención a que existen distintos cargos y distintas funciones dentro del sector público. Por lo que existen ciertas infracciones que son específicas a la luz de la función que desempeña una persona, mientras que otras son genéricas. De hecho, el legislador ha previsto infracciones que solo pueden ser cometidas por funcionarios que desempeñan determinados cargos. En cuyo caso, no caben interpretaciones extensivas.

45. Así, la taxatividad no solamente obliga al legislador, sino que la autoridad administrativa o judicial que aplique una sanción, por el cometimiento de una infracción, está obligada a verificar que la conducta se enmarque en aquella que la ley castiga. Se deberá, además, verificar si la norma sancionatoria contempla un sujeto activo calificado. En cuyo caso, no será posible aplicar dicha norma a una persona distinta. Pues, así como existen conductas jurídicamente sancionables con independencia de quién las realiza, hay casos en los que para que se verifique una conducta jurídicamente sancionable la ley exige que quien la cometa posea una especial cualidad que lo diferencia de los demás.

46. Ahora bien, para responder al problema jurídico planteado, es preciso examinar la norma empleada por el CJ para fundamentar el inicio del procedimiento sumario disciplinario e imponer a la accionante la sanción de destitución. Así, tenemos que el texto del artículo 109, numeral 7, del COFJ, vigente a la época[20] era el siguiente:

> 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. Intervenir en las causas que debe actuar, como Juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable;

47. Por su parte, en la sentencia 3-19-CN/20, de 29 de julio de 2020, este Organismo determinó la constitucionalidad condicionada del referido artículo y fijó el ámbito de actuación del CJ al momento de aplicarlo. Concretamente, la sentencia señaló que "es frecuente hallar en todas las legislaciones normas disciplinarias con tipificaciones

[20] El Consejo de la Judicatura aplicó la disposición normativa de acuerdo con la redacción vigente a la época, es decir aquella publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 490, de 13 de junio de 2011.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

sancionatorias abiertas",[21] que "enuncia[n] un tipo de conducta de forma más amplia o general que en un tipo penal".[22] Agrega que "la tipicidad en el Derecho administrativo sancionador y en el Derecho disciplinario es menos rígida que en el Derecho penal, pero ello no implica que necesariamente se transgredan los principios de legalidad [...]".[23] Pues, "sería normativamente imposible desarrollar un catálogo taxativo y detallado de todas las conductas específicas posibles que implican un incumplimiento de funciones y deberes por parte de los servidores públicos"[24].

48. Por tal razón, es usual que las disposiciones disciplinarias que buscan sancionar conductas en el ámbito administrativo remitan a otros instrumentos normativos para su configuración. Por estas consideraciones, en la sentencia citada, la Corte Constitucional ha determinado que:

> 49. [...] la aplicación del artículo 109 numeral 7 del COFJ debe siempre complementarse con el examen que realice el Consejo de la Judicatura de los principales deberes, prohibiciones y facultades de los jueces, fiscales y defensores públicos, establecidos en los artículos 75 a 82 de la Constitución, en el artículo 130 del COFJ (en el caso de los jueces y juezas), en el artículo 444 del COIP (en relación a los y las fiscales) y 286 del COFJ (para el caso de las defensoras y defensores públicos).

49. Con ello, queda claro cuáles serían los deberes, facultades y prohibiciones que permitirían identificar una conducta constitutiva de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable, cometida por jueces, fiscales y defensores públicos. Esto implica, además, que el artículo 109, numeral 7, delimita una conducta que solo puede ser cometida por sujetos que ocupan ciertos/determinados cargos. Así, en el párrafo 51 de la sentencia 3-19-CN/20, este Organismo manifestó que:

> [...] Por otra parte, esta disposición 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. Ello puesto 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 cuanto a que son los servidores que deben "intervenir en las causas que deben actuar, como juez, fiscal o defensor público…". (Énfasis añadido).

50. Más adelante, en la misma sentencia, la Corte reafirma que la aplicación del artículo 109, numeral 7, del COFJ:

> [...] **se trata siempre y solamente de actuaciones de jueces y juezas** "en ejercicio de su potestad jurisdiccional" **o** de las "intervenciones directas en procesos judiciales" por parte

[21] CCE, sentencia 3-19-CN/20, de 29 de julio de 2020, párr. 40.
[22] *Ibid.*
[23] *Ibid.*, párr. 41.
[24] *Ibid.*, párr. 40.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> **de fiscales y defensores públicos** como motivo del ejercicio de sus funciones específicas. Estas actuaciones incluso integran los principios de legalidad, jurisdicción y competencia, consagrados en el artículo 7 del COFJ.[25] (Énfasis añadido).

51. En definitiva, es preciso reiterar que el artículo 109, numeral 7, del COFJ tiene como sujetos activos calificados únicamente a los jueces, fiscales y defensores públicos. Esta Corte considera que esta precisión es fundamental a efectos de guardar conformidad con el principio de legalidad sancionatoria en su dimensión de taxatividad, en los términos analizados en la presente sentencia.

52. De hecho, en la sentencia 083-18-SEP-CC, de 07 de marzo de 2018, la Corte Constitucional encontró una vulneración de derechos por no haberse justificado la competencia del Consejo de la Judicatura para la aplicación de la sanción del artículo 109, numeral 7, a una funcionaria judicial con un cargo distinto al de los sujetos activos calificados que contempla la norma:

> […] 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 l) de la Constitución […].

[25] *Ibid*., párr. 53.

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

> 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***
>
> […] SENTENCIA […] 3. **Como medidas de reparación integral** se dispone:
>
> 3.3.En virtud del análisis realizado en los problemas jurídicos supra, **se dispone retrotraer el proceso administrativo** N.° MOT-722-UCD011-NA (DPLR-004-2011-KA), seguido por el Consejo de la Judicatura 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, a **partir del momento en que se produjo la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, esto es, al estado en que se encontraba, previo a la emisión de la resolución** de 10 de enero de 2012, a fin que el Consejo de la Judicatura, proceda a resolver el asunto puesto en su conocimiento conforme al contenido integral de la presente decisión […] (Énfasis agregado).[26]

53. Como consecuencia de lo antes señalado, es evidente que en el presente caso el CJ vulneró el derecho de la accionante al debido proceso, en respeto al principio de legalidad sancionatoria en su dimensión de taxatividad. Esto puesto que le aplicó una sanción por el cometimiento de una infracción que no está prevista para notarios. Ya que los notarios no se hallan entre los sujetos activos calificados por la disposición normativa en cuestión. Por lo que, la destitución de la accionante implicó una vulneración directa de su derecho constitucional al debido proceso. Al respecto, cabe precisar que, si bien el CJ tiene la competencia para efectuar el control disciplinario de los servidores de la Función Judicial, ello no obsta para que el ejercicio de sus facultades deba llevarse a cabo en estricto apego a la Constitución y la ley.

---

[26] En la sentencia 2158-19-EP/24 de 21 de noviembre de 2024 se determinó que el indicado pronunciamiento constituye un precedente obligatorio, así:
[…] 49. 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 al 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).
50. 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. (Énfasis añadido).

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

54. Así las cosas, habiéndose encontrado que en efecto ocurrió la vulneración de derechos acusada en el problema jurídico analizado, las partes procesales deben atenerse a lo resuelto por este Organismo. En consecuencia, pese a que no se ha realizado una revisión de la conducta de las autoridades judiciales que dictaron las decisiones de la causa 09320-2019-00624, esta sentencia cuenta como válida y definitiva para efectos del sistema jurídico. Por lo tanto, procede dejar sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia del proceso 09320-2019-00624.

7. Reparación Integral

55. El artículo 86 de la CRE determina que un juez, al constatar una violación de derechos constitucionales, debe declararla, ordenar la reparación integral que corresponda –material o inmaterial–, y especificar e individualizar las obligaciones positivas y negativas que debe cumplir el destinatario de la decisión judicial, así como las circunstancias en que deban cumplirse.

56. En el mismo sentido, el artículo 18 de la LOGJCC desarrolla la reparación integral indicando que al declararse la vulneración de derechos se debe ordenar la reparación integral material o inmaterial. Asimismo, el artículo referido determina que la reparación integral "procurará que la persona o personas titulares del derecho violado gocen y disfruten el derecho de la manera más adecuada posible y que se restablezca a la situación anterior a la violación […]".

57. En su demanda de acción de protección, la accionante solicitó que:

57.1. Se declare la vulneración de los derechos invocados;

57.2. Se deje sin efecto tanto (i) el informe emitido por la Dirección Provincial de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura del Guayas, el 31 de enero de 2018, mediante el cual se recomienda la destitución de la accionada; así como (ii) la resolución de fecha 20 de febrero de 2018, suscrita por el Pleno del CJ, que concretó la destitución de la accionante por manifiesta negligencia, de conformidad con el artículo 109 numeral 7 del COFJ;

57.3. Se le reintegre al cargo de notaria, con el pago de remuneraciones y beneficios de ley dejados de percibir hasta su reintegro;

57.4. Y, "se [elimine] la sanción de destitución de la base de datos de la Dirección Nacional de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura".

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

58. Al respecto de las pretensiones de la accionante, este Organismo encuentra procedente dejar sin efecto todo lo actuado en el procedimiento sumario disciplinario 09001-2016-0224-F. Pues, desde su providencia de apertura –de 01 de marzo de 2017– se determina que el mismo se origina por el supuesto cometimiento de la infracción disciplinaria de manifiesta negligencia, tipificada en el artículo 109, numeral 7 del COFJ. Misma que nunca debió servir como sustento para evaluar las actuaciones de la accionante e imponerle la sanción de destitución. Por lo tanto, también se deja sin efecto, tanto el informe emitido por la Dirección Provincial de Control Disciplinario del Guayas del CJ el 31 de enero de 2018, como la resolución del Pleno del CJ de fecha 20 de febrero de 2018.

59. En tal virtud, también resulta procedente disponer que se elimine el registro de la sanción de destitución por manifiesta negligencia, de la base de datos de la Dirección Nacional de Control Disciplinario del CJ, según solicita la accionante.

60. Ahora bien, la Corte Constitucional está impedida de dar paso a la pretensión de la accionante relativa al reintegro a su cargo de notaria, con el pago de remuneraciones y beneficios de ley dejados de percibir hasta su reintegro. Desde que la accionante fue destituida de su rol de notaria, su puesto fue asumido por un nuevo servidor público. Por lo tanto, mal haría este Organismo en afectar los derechos de dicho servidor, quien ha asumido el cargo de notario del cantón Colimes como efecto de la destitución de la accionante, así como por el paso del tiempo.

61. Sin embargo, ello no obsta para que la accionante reciba una reparación por la violación de sus derechos constitucionales señalados en esta sentencia. En atención al tiempo transcurrido y por la arbitraria actuación del CJ, como medida de compensación por el daño material e inmaterial sufrido, por la imposibilidad de continuar en su rol de notaria, se concede una reparación en equidad valorada en USD $1.000.

8. 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 de protección;

2. **Declarar** la vulneración del debido proceso, en el respeto al principio de legalidad sancionatoria en la dimensión de la taxatividad previsto en el artículo 76, número 3 de la CRE; siendo la presente sentencia una forma de reparación en sí misma.

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
www.corteconstitucional.gob.ec **Guayaquil:** Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

3. **Dejar sin efecto** la sentencia de 26 de junio de 2020, dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas.

4. **Dejar sin efecto** la sentencia de 20 de febrero de 2020, por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Balzar de la provincia del Guayas.

5. **Dejar sin efecto** todo lo actuado en el procedimiento sumario disciplinario 09001-2016-0224-F, lo que incluye al informe emitido el 31 de enero de 2018 por la Dirección Provincial de Control Disciplinario del Guayas del Consejo de la Judicatura, así como a la resolución del Pleno del Consejo de la Judicatura de fecha 20 de febrero de 2018.

6. **Ordenar** que, en el plazo de un mes, el Consejo de la Judicatura elimine el registro de la sanción de destitución por manifiesta negligencia, impuesta a Zoila Clemencia Vélez Gutiérrez, de la base de datos de la Dirección Nacional de Control Disciplinario del Consejo de la Judicatura.

7. **Ordenar** que el Consejo de la Judicatura pague el valor de USD $ 1.000 por concepto de reparación en equidad a favor de la accionante. Dicha suma le será depositada, en el plazo de seis meses, en la cuenta que la accionante designe para el efecto

8. **Ordenar** que el Consejo de la Judicatura informe a esta Corte Constitucional respecto del cumplimiento de las medidas de reparación prescritas *ut* supra, una vez concluidos los plazos correspondientes.

9. Notifíquese, cúmplase y publíquese.

ALI VICENTE LOZADA PRADO
Firmado digitalmente por ALI VICENTE LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los jueces constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, un voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de diciembre de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

SENTENCIA 1022-20-JP/24

VOTO SALVADO

Juez constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. Antecedentes

1. El 19 de diciembre de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 1022-20-JP/24. En la misma, se revisó la acción de protección presentada por Zoila Clemencia Vélez Gutiérrez ("**accionante**"). Así, se analizó lo respectivo a las sentencias de 20 de febrero de 2020, emitida por la Unidad Judicial Multicompetente con sede en el cantón Balzar de la provincia de Guayas ("**Unidad Judicial**") y la sentencia de 23 de julio de 2020, emitida por la Sala Especializada Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia del Guayas ("**Sala Provincial**") en el marco del proceso 09320-2019-00624 que siguió en contra del Consejo de la Judicatura ("**CJ**") por su destitución del cargo de notaria.

2. En la referida sentencia se resolvió, en sentencia de mayoría, aceptar la acción *in examine*, puesto que consideró que la sentencia impugnada vulneraba el debido proceso en el principio de legalidad.

2. Análisis

3. En su análisis, la sentencia de mayoría concluyó que —conforme lo dispuesto en la sentencia 3-19-CN/20— la accionante no era sujeto activo de las sanciones determinadas en el artículo 109 (7) de la COFJ. Si bien entiendo el punto del análisis, y en determinada medida concuerdo con ella, considero que la sentencia de mayoría debería haber analizado si es que la acción de protección era procedente, al tratarse de cuestiones relativas a la destitución de servidores públicos.

4. Así, a mi criterio, en la decisión de mayoría debía analizarse el caso a la luz de la sentencia 2006-18-EP/24. Esta presenta una excepción al estándar de motivación aplicado a casos de conflictos el Estado y sus servidores públicos. De conformidad con dicho precedente, los jueces constitucionales pueden declarar la improcedencia de una acción de protección sin que sea necesario realizar un profundo análisis de la real vulneración de derechos, siempre que verifiquen que el caso **no** se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, ni que requiera una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen.

5. Asimismo, la sentencia de mayoría tampoco tomó en cuenta en su análisis lo dispuesto en la sentencia 556-20-EP/24. Esta sentencia desarrolló esta excepción y dispone que

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

la motivación de las sentencias que declaran improcedente a la acción de protección deben contener dos elementos únicamente: (i) la verificación de que los cargos en la demanda no se refieran a los supuestos que comprometan gravemente la dignidad de los servidores; y, (ii) la explicación de por qué la vía contencioso-administrativa sería adecuada y eficaz.

6. A mi criterio, es evidente que el caso *in examine* trata de un conflicto entre el Estado y uno de sus servidores públicos. A mi parecer, no hay una justificación que lo excluya de la aplicación de la sentencia 2006-18-EP/24. Adicionalmente, no observo que la sentencia de mayoría haya explicado su razonamiento para no considerar que en el caso bajo análisis no se debía aplicar la sentencia mencionada. En este sentido, no es claro por qué un conflicto entre un servidor público y el Estado, que sea tramitado a la luz del COFJ, sería diferente de otros conflictos laborales entre servidores públicos y el Estado.

7. En vista de lo expuesto, la sentencia de mayoría debió haber verificado el cumplimiento de los dos requisitos señalados en el párrafo 5 *supra*. En aplicación de este análisis y de la revisión de las sentencias impugnadas, se verifica que las autoridades judiciales sustanciadoras no concluyeron que de los hechos del caso y los cargos en la demanda se desprendieran supuestos que comprometan grave o notoriamente la dignidad del accionante o situaciones que requieran una respuesta urgente, por lo que se cumple el requisito (i). De igual manera, se advierte que los jueces de la Sala explicaron por qué la vía administrativa sería la adecuada (ii) al sostener que no cualquier inconformidad puede ser atendida en vía constitucional y que el accionante pretende mediante acción de protección que se conozca y resuelva hechos relacionados a asuntos disciplinarios-administrativos, lo que se aparta del objeto de la acción de protección. Al haberse cumplido los requisitos detallados, la sentencia contiene una motivación suficiente conforme al estándar establecido en las sentencias 556-20-EP/24 y 2006-18-EP/24.

8. En virtud de lo señalado, considero que correspondía al Pleno de la Corte desestimar la acción extraordinaria de protección presentada. Este voto se emite en línea con los votos particulares desarrollados respecto de las sentencias 1005-21-EP/24, 822-20-EP/24, 2030-21-EP/24, 1419-19-EP/24, 864-20-EP/24 y 1015-21-EP/24.

PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET

Firmado digitalmente por PABLO ENRIQUE HERRERIA BONNET
Fecha: 2025.01.13 11:55:31 -05'00'

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

www.corteconstitucional.gob.ec

Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1022-22-JP, fue presentado en Secretaría General el 07 de enero de 2025, mediante correo electrónico a las 16:24; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

Firmado electrónicamente por:
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI

www.corteconstitucional.gob.ec
Quito: José Tamayo E10-25 y Lizardo García. **Tel.** (593-2) 394-1800
Guayaquil: Calle Pichincha y Av. 9 de Octubre. **Edif.** Banco Pichincha 6to piso
email: comunicacion@cce.gob.ec