UNIVERSIDAD DE ESPECIALIDADES ESPÍRITU SANTO

FACULTAD DE DERECHO, POLÍTICA Y DESARROLLO

TITULO: VACÍOS NORMATIVOS E INSUFICIENCIA DEL SISTEMA DE CONTROL Y SANCIÓN DEL EJERCICIO NOTARIAL EN ECUADOR

TRABAJO DE TITULACIÓN QUE SE PRESENTA COMO REQUISITO PREVIO A OPTAR EL GRADO DE ABOGADO DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA REPÚBLICA.

NOMBRE DEL AUTOR:

FERNANDO PAUL DELGADO GORDILLO

NOMBRE DEL TUTOR:

MGS. JOSE CRISTHIAN CASTRO VELASTEGUI

SAMBORONDÓN, FEBRERO DEL 2026

VACÍOS NORMATIVOS E INSUFICIENCIA DEL SISTEMA DE CONTROL Y SANCIÓN DEL EJERCICIO NOTARIAL EN ECUADOR

Índice

CARTA DE APROBACIÓN DEL TUTOR 4

Información del autor 5

Dedicatoria 6

Agradecimiento 7

1. Marco normativo del control notarial en Ecuador 11

1.1 Análisis doctrinario y vacíos jurídicos eficacia práctica del sistema de control y sanción 11

1.2 Regular de forma específica las atribuciones y obligaciones del notario. 12

2. Análisis comparado del régimen disciplinario notarial en Latinoamérica y España 14

2.1 Ecuador 14

2.2 España 15

2.3 Colombia 17

2.4 Perú 17

2.5 Chile 18

3. Percepción y experiencia de los actores jurídicos frente al sistema de control notarial en Ecuador. 20

VACÍOS NORMATIVOS E INSUFICIENCIA DEL SISTEMA DE CONTROL Y SANCIÓN DEL EJERCICIO NOTARIAL EN ECUADOR

3.1 Introducción Metodológica 20

3.2 Resultados de la entrevista a la Dra Glenda Paola Romero Ulloa Notaría Segunda del Cantón Piñas. 21

3.3 Análisis de la entrevista 23

3.4 Entrevista al Ab. Marcel Blum, abogado en libre ejercicio profesional 24

3.5 Entrevista a Michael Cuenca, usuario del servicio notarial 25

Conclusiones 27

Recomendaciones 28

CARTA DE APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi calidad de tutor de **FERNANDO PAUL DELGADO GORDILLO**, estudiante de la Facultad de Derecho, Política y Desarrollo de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo.

CERTIFICO

Que, una vez analizado el trabajo de titulación titulado "**VACÍOS NORMATIVOS E INSUFICIENCIA DEL SISTEMA DE CONTROL Y SANCIÓN DEL EJERCICIO NOTARIAL EN ECUADOR**", presentado como requisito previo a obtener el grado de Abogado, el mismo cumple con los requisitos y méritos académicos, razón por la cual lo APRUEBO en su totalidad.

MGS. JOSÉ CRISTHIAN CASTRO VELASTEGUI

TUTOR

VACÍOS NORMATIVOS E INSUFICIENCIA DEL SISTEMA DE CONTROL Y SANCIÓN DEL EJERCICIO NOTARIAL EN ECUADOR

Información del autor

Apellidos y nombres: Fernando P. Delgado Gordillo

Estudiante de Derecho

Universidad de Especialidades Espíritu Santo

Facultad de Derecho, Política y Desarrollo.

Correo institucional: fernandodelgado@uees.edu.ec.

Facultad de Derecho, Política y Desarrollo, Edificio P, Universidad Espíritu Santo, Km. 2.5 Vía Puntilla, Samborondón – Ecuador.

Dedicatoria

Este trabajo representa mucho más que una exigencia académica; es el resultado de esfuerzo, constancia y de las personas que han estado presentes en cada etapa de mi formación.

Al Lcdo. Jorge Marcelo Gordillo Andrade, mi abuelo, quien despertó en mí la vocación por el Derecho y sembró la idea de que podía convertirme en un profesional íntegro. Fue quien me impulsó a elegir esta carrera y quien creyó en mí desde el inicio. Aunque hoy no me acompaña físicamente, su ejemplo y sus palabras siguen siendo guía en cada paso que doy.

A mi querida novia, la Dra. Glenda Romero Ulloa, quien desde su ejemplo como abogada me enseñó que sí es posible alcanzar los sueños y metas en la vida. Ha sido un pilar fundamental en mi crecimiento personal y profesional, acompañándome en cada etapa, tanto en lo empresarial como en mi formación académica. Su respaldo incondicional, su fortaleza y su motivación constante han sido claves para continuar y culminar esta carrera. Siempre ha creído en mí y me ha impulsado a proyectarme como un gran profesional.

Al Ing. César Delgado, mi padre, por su guía firme, su ejemplo de responsabilidad y su deseo sincero de verme convertido en un profesional. Su apoyo constante ha sido una de las bases más sólidas en mi formación.

Este logro refleja no solo mi esfuerzo, sino también el amor, la confianza y el respaldo de quienes han caminado conmigo durante todo este proceso.

Agradecimiento

Quiero agradecer a Dios por darme la fortaleza para no rendirme cuando el camino se tornó difícil, por la sabiduría para seguir adelante y por permitirme avanzar hacia una meta que durante años ha sido un sueño.

A mis estimados docentes, profesionales del Derecho y verdaderos formadores, quienes con dedicación y generosidad transmitieron sus conocimientos, experiencias y principios. Gracias por demostrarme que el Derecho trasciende el ámbito estrictamente normativo y constituye una herramienta esencial para promover la justicia y ejercer la profesión con ética y compromiso social. Sus enseñanzas permanecerán como una guía constante en mi ejercicio profesional.

A mi universidad, por brindarme la oportunidad de formarme en un entorno académico que impulsó no solo mi preparación jurídica, sino también mi crecimiento personal. En sus aulas consolidé conocimientos, forjé amistades y afiancé valores que marcarán mi vida profesional. Formar parte de esta comunidad representa un orgullo que llevaré siempre conmigo.

VACÍOS NORMATIVOS E INSUFICIENCIA DEL SISTEMA DE CONTROL Y SANCIÓN DEL EJERCICIO NOTARIAL EN ECUADOR

Resumen

Dentro del presente trabajo académico se desarrollará un análisis del sistema que rige el control de los procesos que ejecutan los notarios, además de visualizar las limitaciones existentes en el texto legal pertinente en la esfera ecuatoriana respecto al régimen sancionatorio aplicable a quienes ejercen esta función y cometen faltas que pueden afectar la seguridad jurídica y la ciudadanía en general. Se examinarán modelos regulatorios implementados en distintos países de Latinoamérica y Europa, tales como España, Colombia, Perú y Chile, con la finalidad de contrastar sus mecanismos de control, estructura sancionatoria y nivel de supervisión institucional frente al sistema ecuatoriano. Este análisis permitirá evidenciar diferencias en cuanto a la tipificación de infracciones, la claridad de los procedimientos disciplinarios y la determinación de responsabilidades, identificando elementos que podrían fortalecer el régimen nacional. Además, se incorporará el criterio obtenido mediante entrevistas realizadas a una notaria, a un abogado en libre ejercicio y a un usuario, lo que permitirá conocer cómo se percibe el funcionamiento del sistema notarial y las posibles dificultades que se presentan en la práctica profesional y ciudadana, desde su percepción y experiencia. La metodología utilizada en la presente investigación es de carácter cualitativo; se muestra un alcance de estudio descriptivo y el diseño del trabajo es no experimental en virtud de que se realizó un análisis netamente investigativo.

Palabras clave: Notarios, sanciones, abuso de poder, regulación, vacío legal.

Abstract

This academic paper develops an analysis of the system governing the control of processes carried out by notaries in Ecuador, as well as the existing limitations within the relevant legal framework regarding the sanctioning regime applicable to those who exercise this function and commit acts that may affect legal certainty and the general public. Regulatory models implemented in different countries of Latin America and Europe, such as Spain, Colombia, Peru and Chile, are examined in order to contrast their control mechanisms, sanctioning structures and levels of institutional supervision with the Ecuadorian system. This analysis highlights differences in the classification of infractions, the clarity of disciplinary procedures and the determination of responsibilities, identifying elements that could strengthen the national regime. In addition, interviews conducted with a notary, a practicing lawyer and a user are incorporated, allowing the study to understand how the notarial system operates in practice and the possible difficulties that arise in professional and civic contexts, from their perception and experience. The methodology employed is qualitative, with a descriptive scope and a non-experimental design, since the analysis is purely investigative.

Keywords: Notaries, sanctions, abuse of power, regulation, legal gap.

Introducción

El presente trabajo de investigación se centra en el análisis del control y sanción del ejercicio notarial en el Ecuador, poniendo especial énfasis en los vacíos normativos existentes dentro del régimen sancionatorio aplicable a los fedatarios y en los desafíos jurídicos que dichos vacíos generan para la seguridad jurídica y la correcta administración de la fe pública. La función notarial constituye un servicio público delegado por el Estado, cuyo correcto ejercicio resulta fundamental para garantizar la legalidad y autenticidad de los actos y contratos celebrados por los ciudadanos.

En este contexto, el fedatario actúa como un depositario de la fe pública, lo que implica una elevada responsabilidad jurídica, ética y social en el desempeño de sus funciones. En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el control disciplinario de los notarios se encuentra principalmente a cargo del Consejo de la Judicatura, conforme a lo dispuesto en la Constitución de la República, el Código Orgánico de la Función Judicial y la Ley Notarial.

No obstante, la normativa vigente evidencia una regulación dispersa y poco sistematizada en materia sancionatoria, lo que ha dado lugar a la aplicación de criterios disímiles en los procedimientos disciplinarios y a la falta de una tipificación clara de las infracciones notariales.

El presente estudio se delimita al ámbito del derecho notarial y administrativo, excluyendo de su análisis la responsabilidad penal del oficial público y el estudio de casos individuales específicos. El objetivo de esta delimitación es concentrar la investigación en el examen del marco normativo vigente, su coherencia interna y su eficacia práctica, a fin de identificar las deficiencias estructurales del sistema de control y sanción del ejercicio notarial en el Ecuador.

1. Marco normativo del control notarial en Ecuador

1.1 Análisis doctrinario y vacíos jurídicos eficacia práctica del sistema de control y sanción

Para iniciar el análisis referente al marco normativo que envuelve el control notarial dentro del Estado ecuatoriano, es preciso remitirse, en primer término, a la Constitución de la República. El texto constitucional define la estructura de la Función Judicial y, al detallar sus órganos auxiliares, se halla expresamente el servicio notarial.[1]

En base a lo mencionado es preciso hacer referencia de que el servicio notarial se halla como un componente que permite distribuir de manera más equilibrada las funciones judiciales. No obstante, es fundamental destacar que los notarios carecen de jurisdicción, limitándose su función a la de fe pública de los actos que autorizan.[2]

[1] Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.

[2] JARAMILLO SUÁREZ, Gabriela et al., "Eficiencia y eficacia del servicio notarial en el Ecuador como garantía a la seguridad jurídica y contractual de los

La conceptualización y explicación de la función del notario se detalla de manera concisa en el COFJ a partir del artículo 296 y subsiguientes, en el que se puede mostrar requisitos para poder acreditarse este puesto, trabajadores dependientes, y determinación de valores y costes que los mismos pueden poner a los servicios que realizan, entre otros términos que permiten tener una idea de la esfera que envuelve el ámbito notarial.[3]

1.2 Regular de forma específica las atribuciones y obligaciones del notario.

Sin embargo, no basta con el análisis del COFJ para comprender de manera integral la función notarial, ya que también resulta necesario acudir a la Ley Notarial, la cual regula de forma específica las atribuciones y obligaciones del oficial público.

En este sentido, el artículo 18 de la Ley Notarial establece las atribuciones que le corresponden, tales como autorizar instrumentos públicos, protocolizar documentos, certificar copias y firmas, así como intervenir en actos que requieran formalidad legal para su validez. De igual manera, la Ley Notarial determina obligaciones inherentes al cargo, entre ellas actuar con imparcialidad, sujetarse estrictamente a la legalidad, conservar y custodiar los protocolos, y responder por las actuaciones realizadas en el ejercicio de sus funciones.

El análisis que uno puede presentar posterior a realizar la lectura permite entender al lector que hay muchas aristas que se pueden percibir abiertas para la

usuarios" en Revista Científica Dominio de las Ciencias, vol. 8, No. 3, 2022, p. 1080.

[3] Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial Suplemento No. 554, 9 de marzo de 2009.

ciudadanía y funcionarios en general, ya que varios artículos se presentan abiertos o poco detallados conforme lo necesario para poder esclarecer el proceder del fedatario según los casos, es así el caso de los valores que si bien debe presentar un informe este no completa la necesidad de establecer precios de los servicios de manera regularizada en todos los territorios en general.

Respecto a los procedimientos sancionatorios vinculados al ejercicio notarial, estos carecen de una regulación específica detallada en la Ley Notarial o en el Código Orgánico de la Función Judicial. Esta omisión obliga a los operadores a recurrir a normas genéricas del régimen disciplinario judicial, la cual erosiona el principio de la seguridad jurídica.

Por ejemplo, no existe un listado exhaustivo de faltas tipificadas aplicables de manera exclusiva para notarios, lo que limita la predictibilidad de sanciones y afecta la seguridad jurídica de los profesionales y los usuarios del servicio. Además, la normativa sobre amonestaciones o sanciones pecuniarias no se encuentra consolidada en un solo cuerpo normativo.[4]

Se evidencia que la ausencia de disposiciones claras sobre procedimientos sancionatorios para notarios genera ambigüedades y contradicciones: por un lado, la Ley Notarial establece la regulación de la función, pero deriva la aplicación práctica a normas del Consejo de la Judicatura; por otro, el Código remite a reglamentos internos que no siempre están disponibles al público. Esta fragmentación normativa dificulta la aplicación uniforme del control disciplinario

[4] REDACCIÓN LA HORA, “Eventualmente notarios podrían ser sancionados con amonestación escrita o pecuniaria” en La Hora.

y crea vacíos formales que pueden ser interpretados de forma divergente por operadores jurídicos.[5]

Por lo expuesto, son diferentes los escenarios que se pueden ir encontrando en los textos legales existentes que permiten confirmar que el escenario del ámbito notarial está desproporcionado y que se necesitan implementar artículos o de manera precisa un reglamento específicamente destinado a encargarse de detallar todas las sanciones y procesos de manera clara y regular dirigida a todos los notarios del territorio ecuatoriano.

2. Análisis comparado del régimen disciplinario notarial en Latinoamérica y España

2.1 Ecuador

Previo al contraste con otros ordenamientos, resulta necesario exponer la estructura actual del régimen disciplinario notarial en el Ecuador. En nuestro sistema, el control y la potestad sancionadora sobre los notarios no están concentrados en una sola norma, sino que se distribuyen entre la Ley Notarial, el Código Orgánico de la Función Judicial y los reglamentos emitidos por el Consejo de la Judicatura.

En términos generales, la Ley Notarial regula la función del notario, sus atribuciones y sus obligaciones; sin embargo, no desarrolla de manera detallada un catálogo específico y sistematizado de infracciones disciplinarias exclusivas para este funcionario. Por su parte, el Código Orgánico de la Función Judicial

[5] Reglamento del Sistema Notarial Integral de la Función Judicial, Registro Oficial No. 160, 15 de enero de 2018.

establece un régimen disciplinario aplicable a los servidores de la Función Judicial, dentro del cual se incluye al notario en su calidad de órgano auxiliar. No obstante, este régimen es de carácter general y no distingue con precisión las particularidades propias del ejercicio notarial.

En la práctica, es el Consejo de la Judicatura el órgano competente para ejercer el control disciplinario, pudiendo imponer sanciones que van desde amonestaciones escritas y multas hasta la suspensión o destitución, dependiendo de la gravedad de la conducta. Sin embargo, la dispersión normativa y la falta de una tipificación clara y exhaustiva de faltas específicas para notarios generan ciertas dificultades en la aplicación uniforme de las sanciones.

Desde mi análisis, esta estructura fragmentada puede afectar principios fundamentales como la seguridad jurídica y la previsibilidad de las decisiones administrativas, ya que no siempre existe una delimitación precisa entre las obligaciones propias del notario y las infracciones que pueden derivarse de su incumplimiento. Precisamente por esta razón resulta pertinente comparar el modelo ecuatoriano con otros sistemas que han desarrollado regímenes disciplinarios más sistematizados y detallados.

2.2 España

En España, el régimen disciplinario de los notarios se encuentra regulado tanto en la Ley 14/2000 como en el Reglamento del Notariado, donde se tipifican las infracciones en categorías de leves, graves y muy graves. El artículo 347 del Reglamento establece plazos de prescripción según la gravedad de la falta y

permite iniciar procedimientos disciplinarios incluso si existe un proceso penal paralelo, garantizando así la actuación administrativa independiente.[6]

Las sanciones que se pueden imponer en el Reino de España a un notario dentro de sus funciones son variadas e incluyen apercibimiento, multa, suspensión de funciones, traslado forzoso o la separación del servicio, con escalas específicas para la cuantía de multas según el tipo de falta. Estas medidas garantizan una gradación proporcional y permiten al órgano disciplinario ajustar la sanción al caso concreto, reforzando el principio de proporcionalidad dentro de las funciones y el ejercicio de estos, además, de brindar seguridad a demás principios.[7]

En España mediante procesos como el procedimiento disciplinario también contempla la motivación de las resoluciones y la posibilidad de interponer recursos en diferentes instancias administrativas, como en la Dirección General de los Registros y del Notariado o el ministro de Justicia. Esta estructura procesal, con etapas claras y mecanismos de impugnación, conlleva a tener mayor transparencia y seguridad jurídica en comparación con otros sistemas que carecen de una regulación tan detallada.[8]

En miras de contrastar el panorama de Ecuador con España se puede establecer que la necesidad de contar con legislaciones claras y completas, permite a las personas entender de manera precisa la manera de proceder en casos en los que sea idóneo imponer sanciones, y de no ser esta la situación, permite a todos los funcionarios saber que de no proceder de manera debida existen normas que se aseguraran de hacer cumplir las competencias que se les ha designado de la

[6] Reglamento de la organización y régimen del Notariado. 24 de junio de 1944.
[7] Reglamento de la organización y régimen del Notariado. 24 de junio de 1944, art. 346.
[8] Reglamento de la organización y régimen del Notariado. 24 de junio de 1944.

manera correcta, es aquí donde se recalca la necesidad de contar con leyes que vayan encaminadas de manera directa a regular estas situaciones en el estado ecuatoriano.

2.3 Colombia

Al hacer referente a Colombia, el régimen disciplinario aplicable a los notarios forma parte del Régimen Disciplinario Especial establecido en la Ley 1952 de 2019 y Ley 734 de 2002, que incorpora a los notarios dentro del régimen sancionador para particulares con funciones públicas. Este régimen se aplica por la Superintendencia de Notariado y Registro como órgano de control especial, con los mismos principios y procedimientos generales del Código Disciplinario Único.[9]

Al hablar del órgano llamado Superintendencia de Notariado y Registro este tiene competencia para ejercer vigilancia, inspección, control y acción disciplinaria contra notarios y ex notarios en Colombia, lo que incluye la atención de quejas, inspecciones y el seguimiento de posibles faltas disciplinarias. Este control se realiza conforme a directrices legales y en primera instancia administra los actos disciplinarios, aunque la Procuraduría General de la Nación puede ejercer poder preferente en casos específicos.[10]

2.4 Perú

En el caso del Perú, el régimen disciplinario del notariado se encuentra regulado de manera más directa dentro del Decreto Legislativo N.° 1049 (Ley del

[9] Código General Disciplinario, Diario Oficial, año CLIV, No. 50850, 28 de enero de 2019.
[10] Superintendencia de Notariado y Registro, portal institucional Gov.co.

Notariado), en donde se establece expresamente la competencia y el procedimiento para ejercer control disciplinario sobre los notarios.

En primer lugar, se determina que la disciplina del notariado corresponde al Consejo del Notariado y al Tribunal de Honor de los Colegios de Notarios, lo cual evidencia un modelo en el que intervienen órganos especializados propios del sistema notarial. Además, se precisa que contra las decisiones del Tribunal de Honor procede recurso de apelación y que las resoluciones del Consejo del Notariado agotan la vía administrativa, lo que permite identificar un esquema procedimental con instancias definidas.

De igual manera, la normativa peruana incorpora garantías mínimas del debido proceso dentro del procedimiento disciplinario, como el derecho de defensa y la posibilidad de ofrecer y producir pruebas. En cuanto a las consecuencias jurídicas, el mismo cuerpo legal reconoce sanciones que van desde amonestaciones hasta la suspensión temporal del ejercicio notarial e incluso la destitución, lo cual demuestra una gradación sancionatoria que se aplica en función de la gravedad de la infracción. Este diseño normativo aporta mayor claridad frente a sistemas en los que las faltas y sanciones se encuentran dispersas o remitidas a reglas generales.

2.5 Chile

En Chile, la figura del notario se enmarca dentro de los auxiliares de la Administración de Justicia, regulándose principalmente a través del Código Orgánico de Tribunales, donde se desarrollan reglas sobre su función, organización y deberes dentro del sistema judicial. Esto permite identificar que el

notariado chileno se articula con una estructura más dependiente del ámbito judicial, lo cual influye directamente en su control y en la forma en que se configura la responsabilidad disciplinaria.

En términos generales, el control disciplinario en Chile se vincula al sistema de supervisión judicial, en el cual las Cortes cumplen un rol relevante en la vigilancia del correcto desempeño de los auxiliares de justicia. En consecuencia, el régimen disciplinario se encamina a garantizar que la actuación del notario sea coherente con los principios de legalidad, formalidad y seguridad jurídica, manteniendo mecanismos que permiten corregir, sancionar o separar del cargo cuando existan incumplimientos graves. Esto evidencia un modelo con fuerte influencia del control judicial, que contrasta con otros esquemas donde la disciplina se gestiona principalmente por órganos notariales especializados.

Desde mi punto de vista, después de revisar el régimen disciplinario notarial del Ecuador y compararlo con países como España, Colombia, Perú y Chile, resulta pertinente analizar que en nuestro país todavía existe una dispersión normativa que dificulta tener un sistema completamente claro y sistematizado. En Ecuador el control se encuentra dividido entre la Ley Notarial, el Código Orgánico de la Función Judicial y los reglamentos del Consejo de la Judicatura, lo que puede generar vacíos o interpretaciones distintas al momento de aplicar sanciones.

En cambio, en los países analizados se observa una regulación más precisa: las infracciones están clasificadas, los procedimientos están definidos paso a paso y las autoridades competentes se encuentran claramente determinadas.

Esto permite mayor seguridad jurídica, transparencia y previsibilidad tanto para el notario como para el ciudadano.

Se concluye que la problemática en Ecuador no radica en la inexistencia de control, sino en la ausencia de una normativa disciplinaria más específica y codificada en un solo cuerpo legal. La comparación internacional demuestra que sí es posible estructurar un sistema más claro y ordenado. Por eso, se colige que el fortalecimiento del régimen disciplinario notarial en nuestro país es una necesidad real, orientada a garantizar mayor coherencia, proporcionalidad y seguridad jurídica.

3. Percepción y experiencia de los actores jurídicos frente al sistema de control notarial en Ecuador.

3.1 Introducción Metodológica

Con el propósito de complementar el análisis normativo desarrollado en los capítulos anteriores, el presente apartado incorpora un enfoque empírico en entrevistas semiestructuradas dirigidas a actores jurídicos vinculados directamente con el ejercicio notarial en el Ecuador. La finalidad de este capítulo es contrastar la regulación formal del sistema de control y sanción disciplinaria notarial con la percepción práctica de quienes interactúan cotidianamente con dicho sistema[11].

En esta primera sección se presentan los resultados de la entrevista realizada a la Dra. Glenda Paola Romero Ulloa, Notaria Segunda del cantón Piñas, cuya experiencia profesional permite identificar posibles vacíos

[11] ROMERO ULLOA, Glenda Paola, entrevista realizada. Notaria Segunda del cantón Piñas.

normativos, ambigüedades en la tipificación disciplinaria y deficiencias en la implementación de mecanismos de control institucional.

3.2 Resultados de la entrevista a la Dra. Glenda Paola Romero Ulloa Notaría Segunda del Cantón Piñas.

En relación con la claridad y suficiencia del sistema actual de control y sanción notarial en el Ecuador, la entrevistada manifestó que, si bien en su experiencia personal no ha enfrentado conflictos disciplinarios directos, existe entre los miembros del gremio notarial la percepción de que el sistema no se encuentra plenamente delimitado en aspectos específicos, particularmente en lo referente a la anulación de trámites y a la imposición de amonestaciones.

Indicó que al inicio de su ejercicio profesional existía falta de claridad respecto al alcance de las sanciones disciplinarias y la delimitación precisa de la responsabilidad del notario. Señaló que la función notarial consiste en otorgar fe pública respecto a la identidad y voluntad de los comparecientes ante la notaría, mas no en ejercer un seguimiento posterior sobre la vida privada de los usuarios[12].

Sin embargo, mencionó que en ocasiones determinadas entidades públicas han cuestionado actuaciones notariales previamente autorizadas, generando tensiones institucionales sobre el alcance real de la fe pública.

Respecto a la tipificación de infracciones, afirmó que existen vacíos normativos, especialmente cuando se trata de trámites antiguos o actuaciones realizadas por titulares anteriores de la notaría. A su criterio, la ley no delimita con suficiente precisión el procedimiento aplicable ni la sanción correspondiente

[12] Ley Notarial, Registro Oficial No. 158, 11 de noviembre de 1966, art. 6; Código Orgánico de la Función Judicial, Registro Oficial Suplemento No. 554, 9 de marzo de 2009, art. 296.

en estos supuestos, lo cual puede dar lugar a interpretaciones amplias que afectan la previsibilidad jurídica.

En cuanto a la actuación del Consejo de la Judicatura, sostuvo que en condiciones ordinarias el sistema puede funcionar adecuadamente cuando el notario actúa conforme a la Ley Notarial. No obstante, señaló que en contextos extraordinarios como el inicio de la emergencia sanitaria por la pandemia se iniciaron trámites disciplinarios contra notarios que continuaron prestando el servicio, pese a la necesidad social de garantizar seguridad jurídica en actos esenciales. Si bien algunos de estos procesos fueron posteriormente archivados, su apertura evidenció falta de previsión normativa frente a situaciones excepcionales.

Respecto al debido proceso, la entrevistada sostuvo que el procedimiento disciplinario presenta deficiencias prácticas, pues se traslada al notario una carga probatoria excesiva para justificar la licitud de su actuación. Esta percepción sugiere posibles tensiones con el principio de presunción de inocencia consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

En relación con la proporcionalidad de las sanciones, indicó que existen sanciones de carácter económico que pueden resultar excesivas, incluso cuando el error no ha sido cometido de manera dolosa. Señaló que en ciertos casos las fallas pueden derivar de ambigüedades normativas o deficiencias del propio sistema, pero la consecuencia disciplinaria recae directamente sobre el profesional.

Asimismo, afirmó que el sistema de control opera predominantemente bajo una lógica reactiva y sancionadora, priorizando la imposición de sanciones por encima de mecanismos preventivos de orientación institucional.

Finalmente, respecto a las reformas necesarias, hizo referencia al Sistema Informático Notarial (PESNOT), desarrollado como herramienta de modernización digital. Si bien reconoció su importancia, señaló que su implementación ha enfrentado limitaciones derivadas de la falta de capacitación especializada y de la ausencia de parámetros claramente definidos para determinados trámites, como certificaciones notariales[13].

3.3 Análisis de la entrevista

Del testimonio recogido se desprenden elementos relevantes que refuerzan la hipótesis central de la presente investigación. En primer lugar, la existencia de vacíos o ambigüedades en la tipificación disciplinaria puede generar afectaciones al principio de legalidad y tipicidad, pilares fundamentales del ejercicio del poder sancionador del Estado[14].

La percepción de una carga probatoria excesiva sobre el notario investigado podría tensionar el principio de presunción de inocencia, el cual exige que corresponda al órgano acusador demostrar la existencia de la infracción.

La posible desproporcionalidad de determinadas sanciones económicas plantea la necesidad de revisar los criterios de graduación disciplinaria, a fin de garantizar coherencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia impuesta.

Finalmente, la referencia a la implementación incompleta del sistema PESNOT evidencia que la insuficiencia del modelo no se limita a la dimensión normativa, sino que también involucra aspectos institucionales y operativos. La

[13] Consejo de la Judicatura, “Sistema Informático Notarial (PESNOT)”, informe institucional, Quito, 2022.
[14] Constitución de la República del Ecuador, art. 76, núm. 3; Código Orgánico de la Función Judicial, Libro IV, Título I.

seguridad jurídica, reconocida en el artículo 82 de la Constitución, no solo exige normas claras, sino también mecanismos eficaces y coherentes para su aplicación.

En consecuencia, el análisis empírico realizado permite afirmar que el sistema de control notarial en el Ecuador requiere un fortalecimiento integral que combine precisión normativa, garantía efectiva del debido proceso, proporcionalidad en las sanciones y consolidación institucional de herramientas tecnológicas como el PESNOT.

3.4 Entrevista al Ab. Marcel Blum, abogado en libre ejercicio profesional

Para no limitar el análisis únicamente a la visión institucional del sistema notarial, se mantuvo una conversación con el Ab. Marcel Blum, abogado en libre ejercicio, quien por la naturaleza de su práctica profesional acude de manera frecuente a distintas notarías.

El entrevistado señaló que, desde su experiencia, uno de los principales problemas no radica exclusivamente en el régimen disciplinario, sino en la falta de uniformidad en los criterios aplicados por algunas notarías. Indicó que, frente a trámites similares, los requisitos pueden variar dependiendo del despacho notarial, lo cual genera retrasos innecesarios e incertidumbre en el ejercicio profesional[15].

Uno de los aspectos que más enfatizó fue el relacionado con la elaboración de minutas. Explicó que en múltiples ocasiones, cuando el usuario comparece sin abogado patrocinador, los propios abogados o personal jurídico que labora dentro de la notaría terminan redactando la minuta o el borrador del acto. Si bien reconoció que esta práctica puede surgir por necesidad operativa del ciudadano,

[15] BLUM, Marcel, entrevista realizada a la abogada en libre ejercicio profesional.

consideró que debería existir una delimitación más clara entre el asesoramiento jurídico privado y la función estrictamente fedataria del notario.

En su criterio, la función notarial debe concentrarse en revisar la legalidad formal del acto y otorgar fe pública a la voluntad expresada por las partes, mientras que la asesoría y redacción previa deberían mantenerse diferenciadas para evitar posibles cuestionamientos sobre transparencia e independencia.

Sostuvo que la modernización tecnológica, particularmente a través del sistema PESNOT, constituye un avance necesario; sin embargo, señaló que su aplicación práctica todavía presenta dificultades derivadas de la falta de capacitación constante y de parámetros operativos claros. A su juicio, cuando un sistema digital no está debidamente estructurado, puede generar nuevas trabas en lugar de agilizar los procesos.

Desde esta perspectiva externa, el entrevistado concluyó que el fortalecimiento del sistema notarial debería orientarse no solo al control disciplinario, sino también a la estandarización de criterios, claridad en los roles y mejora en la organización interna, con el objetivo de brindar un servicio más eficiente y predecible para abogados y usuarios.

3.5 Entrevista a Michael Cuenca, usuario del servicio notarial

Con el propósito de incorporar la percepción del ciudadano frente al funcionamiento práctico de las notarías, se mantuvo una conversación con el señor Michael Cuenca, usuario del servicio notarial, quien ha realizado diversos trámites como declaraciones juramentadas y certificaciones de documentos.

Desde su experiencia, mencionó que las notarías cumplen una función necesaria para garantizar seguridad jurídica; sin embargo, señaló que en ocasiones

la información sobre requisitos no siempre es clara o uniforme. Indicó que las tablas oficiales de valores de los trámites se encuentran visibles en las notarías, pero no todos los usuarios comprenden con facilidad cómo se determina el costo final de determinados actos[16].

El entrevistado expresó que ha escuchado comentarios de otros ciudadanos que perciben que algunos valores pueden variar dependiendo del tipo de trámite o de la interpretación que se haga del mismo. Aclaró que no cuenta con conocimiento técnico sobre la estructura arancelaria, pero considera que sería positivo que exista mayor explicación previa y detallada del costo antes de iniciar el procedimiento, a fin de evitar cualquier sensación de discrecionalidad.

Asimismo, mencionó que los tiempos de espera y la organización interna influyen directamente en la percepción del servicio. En su criterio, una mayor estandarización en la atención y en la explicación de los procedimientos contribuiría a fortalecer la confianza ciudadana en la función notarial.

En relación con la digitalización mediante plataformas como el sistema PESNOT, manifestó que, si bien la modernización constituye un avance importante, todavía existen dificultades para usuarios que no están familiarizados con herramientas tecnológicas, especialmente personas mayores. Considera que la implementación tecnológica debería ir acompañada de orientación más accesible y acompañamiento al ciudadano.

Desde esta perspectiva, el testimonio evidencia que el fortalecimiento del sistema notarial no solo implica ajustes normativos o disciplinarios, sino también mejoras en transparencia informativa, claridad arancelaria y calidad en la

[16] CUENCA, Michael, entrevista realizada, usuario del servicio notarial.

prestación del servicio. La percepción del usuario resulta relevante porque demuestra cómo aspectos organizativos y comunicacionales pueden incidir directamente en la confianza pública hacia la función notarial.

Conclusiones

A partir del análisis desarrollado en esta investigación, se puede concluir que el régimen de control y sanción del ejercicio notarial en el Ecuador presenta deficiencias estructurales que inciden directamente en la seguridad jurídica y en la previsibilidad del ejercicio disciplinario. El estudio del marco normativo permitió evidenciar que la regulación se encuentra dispersa entre la Constitución, el Código Orgánico de la Función Judicial, la Ley Notarial y los reglamentos emitidos por el Consejo de la Judicatura, sin que exista una sistematización clara y específica de infracciones exclusivamente notariales.

Esta dispersión normativa genera dificultades prácticas, especialmente en lo referente a la tipificación de faltas, la determinación de responsabilidades y la aplicación proporcional de sanciones. La ausencia de un catálogo detallado de infracciones notariales puede afectar principios fundamentales como la legalidad, la tipicidad y la seguridad jurídica.

El análisis comparado con España, Colombia, Perú y Chile permitió constatar que otros ordenamientos han desarrollado modelos disciplinarios más estructurados, con clasificación expresa de infracciones, procedimientos definidos y órganos claramente determinados. Estos sistemas brindan mayor claridad normativa y reducen los márgenes de interpretación discrecional.

Por otro lado, las entrevistas realizadas confirmaron que las deficiencias no se limitan al plano normativo, sino que también se manifiestan en la práctica institucional. La percepción de posibles ambigüedades en la delimitación de responsabilidades, la carga probatoria en procesos disciplinarios, la proporcionalidad de sanciones económicas y la implementación incompleta de herramientas tecnológicas como el sistema PESNOT evidencian que el problema tiene una dimensión tanto jurídica como operativa.

En consecuencia, se puede afirmar que el objetivo general de esta investigación se cumple al demostrar que existen vacíos normativos y una insuficiente sistematización en el régimen disciplinario notarial ecuatoriano. No se trata de cuestionar la función notarial como tal, sino de fortalecerla mediante una regulación más clara, coherente y especializada que garantice equilibrio entre control institucional, debido proceso y protección de la fe pública.

Recomendaciones

Se requiere realizar cambios dentro del régimen jurídico previsto en la Ley Notarial ecuatoriana, debido a que en la práctica se evidencian falencias relacionadas con el control efectivo del cobro de tasas notariales, la elaboración de minutas dentro de las notarías y la ausencia de mecanismos especializados de supervisión del ejercicio notarial.

En consecuencia, se requiere proponer una reforma a la Ley Notarial mediante la incorporación de los siguientes artículos innumerados, con el objetivo de fortalecer la seguridad jurídica, garantizar la transparencia en la prestación del

servicio notarial y establecer responsabilidades disciplinarias claras frente al incumplimiento de la normativa vigente.

De igual manera, se plantea la creación de una entidad especializada encargada exclusivamente del control, supervisión y régimen disciplinario del servicio notarial en el Ecuador, denominada Dirección Nacional de Supervisión y Control del Servicio Notarial (DINASCON), tomando como referencia modelos comparados implementados en otros países de la región.

Propuesta de reforma a la Ley Notarial del Ecuador

Incorpórese después del artículo 19 de la Ley Notarial el siguiente artículo innumerado:

Art. (...). - Control efectivo del cobro notarial. - Las notarías deberán emitir facturación detallada y desglosada del servicio prestado, indicando el acto realizado y el valor cobrado conforme a la tabla oficial aprobada por el Consejo de la Judicatura. El cobro de valores superiores obligará a la devolución inmediata del monto cobrado en exceso y será sancionado con multa equivalente al doble del valor indebidamente percibido, sin perjuicio de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

Incorpórese después del artículo 23 de la Ley Notarial el siguiente artículo innumerado:

Art. 23.1.- Prohibición de elaboración interna de minutas. - Las minutas que sirvan de base para la elaboración de escrituras públicas deberán ser preparadas exclusivamente por abogados en libre ejercicio profesional sin relación

laboral o dependencia con la notaría actuante. El incumplimiento de esta disposición constituirá falta grave sancionada con multa económica de hasta diez remuneraciones básicas unificadas y suspensión temporal del ejercicio notarial en caso de reincidencia.

Incorpórese después del artículo 40 de la Ley Notarial el siguiente artículo innumerado:

Art.40.1.- Control del valor de copias certificadas. - Toda copia certificada deberá registrarse en el sistema informático del Consejo de la Judicatura, indicando el número de hojas y el valor cobrado. El cobro indebido generará la devolución del valor percibido y multa equivalente al triple del monto irregularmente cobrado.

Incorpórese después del artículo 44 de la Ley Notarial el siguiente artículo innumerado:

Art.44.1.- Régimen progresivo de sanciones notariales. - El incumplimiento de las disposiciones económicas previstas en la presente Ley será sancionado de manera progresiva: a) primera infracción, multa económica; b) segunda infracción, suspensión hasta por noventa días; y, c) tercera infracción, destitución del cargo, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales correspondientes.

Incorpórese como artículo innumerado dentro del Título III de la Ley Notarial el siguiente:

Art. (...). - Dirección Nacional de Supervisión y Control del Servicio Notarial (DINASCON). - Créase la Dirección Nacional de Supervisión y Control del Servicio Notarial, entidad encargada exclusivamente de la supervisión técnica, económica y disciplinaria del servicio notarial, con facultades para realizar auditorías periódicas, verificar el cumplimiento de las tasas notariales, imponer sanciones económicas e iniciar procesos disciplinarios de oficio.

Bibliografías

AGUILAR, R. G. "La ética del notario público." *Revista de Ciencias Jurídicas* 12, n.º 3 (2007): 45–60.

ARELLANO, Pablo. *Sucesiones y Derecho Notarial en Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2019.

ARELLANO SARASTI, Pablo. *El notariado en el Ecuador: deberes y obligaciones*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2020.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR. *Ley Notarial*. Registro Oficial 158, 11 de noviembre de 1966.

ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR. *Código Orgánico de la Función Judicial*. Registro Oficial Suplemento 544, 9 de marzo de 2009.

BORRELL, Joaquín. *Derecho Notarial*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2011.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires: Heliasta, 1998.

CASTILLO CARVAJAL, Ana Andrea. *La responsabilidad civil del notario en la legislación ecuatoriana*. Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2014.

CONSEJO DE LA JUDICATURA. *Código Orgánico General de Procesos*. Registro Oficial Suplemento 506, 22 de mayo de 2015.

CONSEJO DE LA JUDICATURA. *Reglamento del Sistema Notarial Integral de la Función Judicial*. Registro Oficial 160, 15 de enero de 2018.

CONSEJO DE LA JUDICATURA. *Reglamento para el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura*. Registro Oficial Segundo Suplemento 441, 2021.

DELGADO ALCÍVAR, Carlos. "Responsabilidad como límite a la fe notarial de las escrituras públicas." *Dominio de las Ciencias* 8, n.º 1 (2022): 120–135.

DÍAZ, Luis. *Derecho notarial y registral en Ecuador*. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador, 2018.

ESPAÑA. *Reglamento Notarial*. Decreto de 2 de junio de 1944. Boletín Oficial del Estado, 24 de junio de 1944.

HERRERA, Pablo. "La eficacia de la supervisión judicial sobre los notarios en el Ecuador." *Revista Ecuatoriana de Derecho* 15, n.º 2 (2019): 78–95.

LÓPEZ VÉLIZ, Andrea, y Juan Calle García. "Reflexiones sobre el régimen notarial en el Ecuador." *Multiverso Journal* 5, n.º 1 (2022): 34–50.

MARTÍNEZ, José. *Apuntes de Derecho Notarial Ecuatoriano*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2020.

MENDOZA, Andrés. "El régimen disciplinario de los notarios en Ecuador: retos y perspectivas." *Revista de Derecho Notarial* 10, n.º 3 (2021): 112–130.

PÉREZ, Fernando. *Análisis del régimen disciplinario notarial en Ecuador y sus efectos en la ética profesional*. Tesis de maestría, Universidad de Guayaquil, 2016.

RÍOS, Julio. *La práctica del derecho notarial*. Bogotá: Interamericana, 2020.

TAMBINI, Mario. *Manual de Derecho Notarial*. Breña: Pacífico Editores, 2014.

UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO Y ECONÓMICO (UAFE). *Guía para la elaboración del manual de prevención del delito de lavado de activos para el sector notarial*. Quito, 2020.

UNIÓN INTERNACIONAL DEL NOTARIADO LATINO. *Deontología y reglas de organización del notariado*. Lima: UINL, 2013.

VERA LÓPEZ, María José. *Nuevas competencias y atribuciones de los notarios: análisis y aplicación de la Ley Notarial del Ecuador reformada en 2016*. Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2022.

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. Sentencia No. 035-15-SEP-CC, Caso 1395-12-EP, 11 de febrero de 2015.