

Quito, D.M., 28 de febrero de 2024

CASO 1-20-IC

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

DICTAMEN 1-20-IC/24

Resumen: La Corte Constitucional analiza una acción de interpretación planteada por el director general del Consejo de la Judicatura respecto a los artículos 168 y 286 de la CRE. Tras el análisis correspondiente, se rechaza la acción al encontrarse que el proponente carece de legitimación activa.

1. Antecedentes

1.1. Antecedentes procesales relevantes

1. El 25 de junio de 2020, Santiago Peñaherrera Navas, en calidad de director nacional de Asesoría Jurídica y delegado del director general del Consejo de la Judicatura, representante legal, judicial y extrajudicial de la Función Judicial (“**entidad accionante**”) presentó acción de interpretación sobre el alcance de los artículos 168 y 286 de la CRE.
2. El 3 de septiembre de 2020, se admitió a trámite la presente causa.
3. El 23 de septiembre de 2020 la Procuraduría General del Estado compareció al proceso y se pronunció sobre los argumentos y pretensiones de la acción de interpretación, conforme lo ordenado en el auto de admisión. En idéntica forma procedieron la Presidencia de la República, la Dirección General del Consejo de la Judicatura¹ y la Asamblea Nacional, los días 5 de octubre de 2020, 13 de diciembre de 2021 y 8 de febrero de 2024, respectivamente.
4. De conformidad con el sorteo efectuado, la sustanciación se radicó ante la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, mediante providencia de 1 de febrero de 2024, avocó conocimiento.

¹ A través de escritos de 27 de enero de 2022, 11 de junio de 2022, 30 de agosto de 2022, 24 de octubre de 2022, 8 de enero de 2024 y 8 de febrero de 2024, la Dirección General del Consejo de la Judicatura solicitó la resolución de la causa, además de autorizar abogados y señalar lugares de notificación.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de interpretación de conformidad con lo previsto por el artículo 436.1 de la CRE, en concordancia con el artículo 154 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Disposición constitucional objeto de la acción de interpretación

6. De conformidad con lo señalado expresamente en el acápite cuarto de la demanda de la entidad accionante, esta identifica como las normas constitucionales que deben ser sometidas a interpretación a los artículos 168 y 286 de la CRE, cuyo texto es el siguiente:

Art. 168.- La administración de justicia, en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus atribuciones, aplicará los siguientes principios:

1. Los órganos de la Función Judicial gozarán de independencia interna y externa. Toda violación a este principio conllevará responsabilidad administrativa, civil y penal de acuerdo con la ley.
2. La Función Judicial gozará de autonomía administrativa, económica y financiera.
3. En virtud de la unidad jurisdiccional, ninguna autoridad de las demás funciones del Estado podrá desempeñar funciones de administración de justicia ordinaria, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución.
4. El acceso a la administración de justicia será gratuito. La ley establecerá el régimen de costas procesales.
5. En todas sus etapas, los juicios y sus decisiones serán públicos, salvo los casos expresamente señalados en la ley.
6. La sustanciación de los procesos en todas las materias, instancias, etapas y diligencias se llevará a cabo mediante el sistema oral, de acuerdo con los principios de concentración, contradicción y dispositivo.

Art. 286.- Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes.

Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.

4. Alegaciones de las partes

4.1. De la entidad accionante

7. La entidad accionante inicia exponiendo un catálogo de productos que la función judicial prestaría al público:

[E]l Consejo de la Judicatura, brinda a la ciudadanía productos que indirectamente se encuentran relacionadas con la actividad judicial en un proceso, como son:

- a) Arrendamiento de casillas judiciales y locales,
- b) Información Judicial Individual Ecuatoriana,
- c) Formulario constancia de documentos extraviados,
- d) Servicio de arbitraje y mediación Judicial (Res. 309 y 161-2015 y 026-2018),
- e) Credenciales profesionales a través del Foro de Abogados,
- f) Remates judiciales,
- g) Acreditación de peritos,
- h) Sanciones administrativas (Pecuniarias),
- i) Devolución de disponibilidades,
- j) Recuperación de cuentas por cobrar (Coactivas),
- k) Certificados de firmas electrónicas, entre otros.

Todos los ingresos económicos provenientes de los rubros antes mencionados (autogestión), ingresan directamente a la Cuenta Única del Tesoro Nacional, sin que ningún valor permanezca o se quede en esta Institución, lo cual se contrapone al principio de autonomía económica y financiera, garantizado en el artículo 168 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, mediante el cual, los recursos generados por los órganos de la Función Judicial deberían destinarse al Consejo de la Judicatura, por ser el órgano de gobierno y administración de esta.

- 8.** Luego, expone una presunta disminución en el presupuesto de la función judicial en el año 2020 en comparación con el 2019, y cómo aquello habría afectado la planificación institucional:

Si realizamos un análisis financiero del presupuesto asignado en el 2020, con relación a la asignación realizada en el ejercicio fiscal 2019, tenemos una disminución de USD 18' 884.157,53; y, si la relación se la realiza con respecto a la proforma institucional 2020, aprobada por el Pleno del Consejo de la Judicatura, donde se contemplaban todas las necesidades reales de las Direcciones Nacionales y Provinciales, misma que fue presentada al Ministerio de Economía y Finanzas y no fue acogida, la disminución es de USD 75'887.927,83. [Énfasis en original]

Estas reducciones con respecto al presupuesto asignado, ya ocasionó un ajuste drástico en la Planificación Institucional para el año 2020, quedando varias actividades relegadas, como son el mantenimiento de edificaciones donde funcionan varias Unidades Judiciales y Administrativas, al igual que el mantenimiento de equipos como aires acondicionados, ascensores, equipos informáticos; entre otros, rezagados hasta conseguir los recursos para realizar los procesos de contratación; actualmente, la falta de mantenimiento, ha provocado daños mayores que obligarán a varios equipos a quedar en desuso.

En el transcurso del presente ejercicio fiscal de presupuesto asignado hasta el 30 de abril de 2020, se ha visto afectado con una disminución del presupuesto por un valor de USD 6'038.868,28 y, el 13 de mayo del año en curso, se ha planteado por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, una nueva reducción de USD \$1'200.000,00 del presupuesto de inversión.

9. Con base en lo expuesto, la entidad accionante peticiona una “interpretación evolutiva” de los artículos 168 y 286 de la CRE, en el siguiente sentido:

Solicito a vuestra autoridad, se proceda a una interpretación evolutiva del alcance de las normas que disponen el ingreso de valores pecuniarios al Presupuesto General del Estado; valores provenientes de: arrendamiento de casillas judiciales y locales, información judicial individual ecuatoriana, formulario constancia de documentos extraviados, servicio de arbitraje y mediación judicial, credenciales profesionales del Foro de Abogados, remates judiciales, acreditación de peritos, certificados de firmas electrónicas y demás servicios judiciales; puesto que, **conforme lo dispone la Constitución de la República del Ecuador, la Función Judicial puede financiarse directamente con ingresos no permanentes** (Artículo 286 CRE); y, al gozar la Función Judicial de autonomía administrativa, económica y financiera (Artículo 168 CRE), le correspondería:

1. La asignación directa de los ingresos provenientes de los servicios judiciales al presupuesto del Consejo de la Judicatura, adicional al aprobado por la Asamblea Nacional; o,
2. Una vez que los valores pecuniarios por los servicios judiciales ingresen al Presupuesto General del Estado, estos sean devueltos a la Función Judicial, sin descontar estos valores de los recursos directos que forman parte del Presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional.

[Énfasis en el original]

4.2. De la Procuraduría General del Estado

10. Mediante escrito de 23 de septiembre de 2020,² la Procuraduría General del Estado compareció al proceso y manifestó en lo principal:

[L]a petición realizada por el Consejo de la Judicatura encaja plenamente dentro de las amplias facultades interpretativas que posee el máximo órgano de control e interpretación constitucional, previstas en los artículos 429 y 436 número 1 de la Constitución, así como en los artículos del 154 al 161 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

4.3. De la Presidencia de la República

11. El 5 de octubre de 2020,³ la Presidencia de la República, respecto a la causa *in examine*, expresó:

[L]a norma constitucional objeto de interpretación, se encuentra desarrollada en una ley; por lo que, la solicitud formulada no puede ser aceptada.

² En escrito de 8 de febrero de 2023, la Procuraduría General del Estado nuevamente solicitó que no se acepte la acción.

³ Mediante escrito de 8 de febrero de 2024, la Presidencia de la República insistió en que se rechazó la acción propuesta.

Por consiguiente, al contravenirse lo determinado en el artículo 154 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, les solicito que, en sentencia, se sirvan desechar absolutamente y en todas sus partes la solicitud formulada dentro de la acción de interpretación constitucional signada con el número 1-20-IC.

4.4. Asamblea Nacional

- 12.** El 8 de febrero de 2024, la Asamblea Nacional se pronunció sobre la acción propuesta. En lo principal, indicó:

[E]n el presente caso, (...) exist[en] normas subordinadas a los artículos constitucionales objeto de acción de interpretación, [debido a lo cual] no tendría asidero legal [la acción] y consecuentemente se debe descartar la petición realizada por el Consejo de la Judicatura.

5. Cuestión previa

5.1. Legitimación activa

- 13.** El artículo 155 de la LOGJCC establece quienes tienen legitimación activa para solicitar dictamen de interpretación de una norma constitucional. De este modo, los sujetos con legitimación activa para plantear una acción de interpretación son los siguientes:

1. La Presidenta o Presidente de la República.
2. La Asamblea Nacional, por acuerdo del Pleno.
3. La Función de Transparencia y Control Social a través de su órgano rector.
4. La Función Electoral a través de su órgano rector.
5. La Función Judicial a través de su órgano rector.
6. Las personas que cuenten con el respaldo del cero punto veinticinco por ciento del registro electoral nacional.

- 14.** En este orden, se observa que la Función Judicial se encuentra autorizada para incoar este tipo de acciones; no obstante, el artículo es claro al determinar que lo deberá realizar por medio de su órgano rector. En cuanto a esto, el artículo 178 de la CRE determina que el Consejo de la Judicatura “es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial”; por su parte, los artículos 179 y 181 *ibídem* lo conciben como un órgano pluripersonal que se “integr[a] por 5 delegados” y cuyas decisiones “se toma[n] por mayoría simple”.

- 15.** De manera semejante, el artículo 254 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”) dispone que “[e]l Consejo de la Judicatura es el órgano único de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial”; y en cuanto a su integración, el artículo 258 *ibídem*, establece que se formará “por 5 delegados y sus

respectivos suplentes, quienes serán elegidos mediante ternas enviadas por el Presidente de la Corte Nacional de Justicia, cuyo representante lo presidirá; por el Fiscal General del Estado, por el Defensor Público, por la Función Ejecutiva y por la Asamblea Nacional”. A la estructura funcional de cinco delegados que integran al Consejo de la Judicatura, el artículo 262 del COFJ la denomina Pleno.

16. En mérito de lo expuesto se tiene que el órgano rector de la Función Judicial, y por tanto el que goza con la legitimación activa para plantear una acción de interpretación constitucional, es el Pleno del Consejo de la Judicatura, por medio de la decisión de la mayoría simple de sus integrantes.
17. Ahora bien, con relación a la legitimación activa en acciones de interpretación, esta Corte advierte que es una condición necesaria para poder emitir un dictamen de fondo que se pronuncie sobre el alcance semántico de una norma constitucional. De ahí que, si se advierte durante la fase de admisión o de sustanciación de una causa de esta naturaleza que el proponente original no corresponde a aquellos que el artículo 155 de la LOGJCC ha dotado de legitimación activa, este Organismo deberá proceder a inadmitir o rechazar el pedido de interpretación, dependiendo del momento procesal.
18. Se hace notar que el mencionado rechazo de la acción de interpretación por falta de legitimación activa no lesiona ningún elemento del principio de seguridad jurídica, toda vez que, si el proponente original carecía de la potestad constitucional y legal para activar esta competencia de la Corte Constitucional, mal podría tener un derecho a recibir una respuesta de fondo. Asimismo, se agrega que, si bien en la presente causa, en el auto de admisión se calificó *prima facie* que se cumplía con el requisito de legitimación activa, es importante hacer notar que el análisis jurídico que se desarrolla en la etapa de admisión se diferencia del examen jurídico que se erige en la fase de sustanciación, toda vez que el primero tiene un carácter preliminar y formal. En este sentido, si la Corte Constitucional en la revisión de los méritos de la causa, en la fase de sustanciación, advierte que el proponente original carece de legitimación activa, conserva la potestad de declararlo así y rechazar la demanda.
19. En el caso *in examine*, se verifica que la acción de interpretación ha sido promovida por el director general del Consejo de la Judicatura, en lugar de emanar de la decisión mayoritaria de sus cinco vocales. Al respecto, es importante destacar que el Pleno y la Dirección General del Consejo de la Judicatura son componentes estructurales diferentes de conformidad con el artículo 262 del COFJ; siendo únicamente el primero, el que se encuentra integrado por los cinco delegados a los que el artículo 179 de la CRE identifica como el órgano pluripersonal del Consejo de la Judicatura.

- 20.** Bajo esta lógica, la Corte Constitucional advierte que, dado que los dictámenes interpretativos enfocados a explicitar el real sentido de la CRE, en esencia constituyen el propio contenido de la norma constitucional, en la medida en que establecen lo que dicha norma manda, prohíbe o permite; de tal manera que entre los dictámenes interpretativos y la norma constitucional se forma una unidad de significado normativo; y, por lo tanto, de manera general, estos dictámenes se entenderán incorporados y vigentes desde el momento en que la norma del poder constituyente entró en vigor;⁴ es importante que quien presente la acción de interpretación goce de reconocimiento constitucional; de esta forma, toda vez que, el Pleno del Consejo de la Judicatura es el único órgano de la estructura de esta institución recogido expresamente por el texto constitucional (art. 179 CRE); este Organismo concluye que dicho órgano, mas no la dirección general, se encuentra autorizado para plantear este tipo de acciones a través de la decisión mayoritaria de sus miembros.
- 21.** Con base en lo desarrollado, este Organismo rechaza la presente causa por falta de legitimación activa.

6. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

- 1.** Rechazar la acción de interpretación **1-20-IC**.
- 2.** Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁴ CCE, sentencia 2403-19-EP/22, 12 de enero de 2022, párr. 29.

Razón: Siento por tal, que el dictamen que antecede fue aprobado 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, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 28 de febrero de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL