

Quito, D.M., 11 de julio de 2024

## CASO 2731-23-EP

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

#### SENTENCIA 2731-23-EP/24

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia de 28 de abril de 2023 dictada por la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, y de la sentencia de 7 de septiembre de 2023 emitida por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Se concluye que existió una violación del derecho a la seguridad jurídica. Esta Corte no estima pertinente hacer el reenvío de la causa puesto que en el pronunciamiento sobre la violación del derecho a la seguridad jurídica se establece precisamente que este tipo de asuntos no son susceptibles de ser impugnados a través de una acción de protección. Es decir, el reenvío resulta innecesario porque el presente fallo determina de manera completa el contenido de una eventual sentencia futura: la manifiesta improcedencia de la acción de protección que nos ocupa. En consecuencia, se resuelve negar la acción de protección correspondiente. Además, este Organismo declara el error inexcusable de los jueces de la Sala, al verificar la clara improcedencia de la acción de protección para tratar lo pretendido en la demanda del actor.

## 1. Antecedentes procesales

### 1.1 Proceso de origen

1. El 3 de marzo de 2023, Wilman Gabriel Terán Carrillo (“actor”), por sus propios y personales derechos, presentó una acción de protección<sup>1</sup> en contra de la Presidencia de la

<sup>1</sup> El actor manifestó que el Consejo de la Judicatura no cuenta con la capacidad para determinar su propio presupuesto, por lo que considera que se han vulnerado derechos de la ciudadanía por la omisión en la asignación adecuada de recursos económicos, que son de responsabilidad del órgano que administra las finanzas públicas. El actor aseveró que en el “año 2023 el presupuesto codificado del Consejo de la Judicatura asciende apenas a USD 340.267.181,85, cuando el óptimo solicitado correspondía a USD 432.707.592,34”. Pese a que señaló dichas cifras en su demanda, cabe notar que en su pretensión el actor solicitó que se ordene el pago de USD 265 650 998,80 al Consejo de la Judicatura. En definitiva, el actor adujo que se vulneraron los derechos a la defensa, al acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva de los usuarios de la administración de justicia. Por ello, en lo principal, pidió que se ordene que “en el **Plazo** (sic) **de 48 horas** la Presidencia de la República disponga al Ministerio de Economía y Finanzas que **consigne a favor del Consejo de la Judicatura el valor de (...) (USD 265.650.998,80)** monto que constituye el déficit del gasto corriente del ejercicio fiscal 2023 a la

República, del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Procuraduría General del Estado (“**entidades demandadas**”).<sup>2</sup> El proceso fue signado con el número 17203-2023-01666.

2. El 28 de abril de 2023, la jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (“**Unidad Judicial**”),<sup>3</sup> aceptó parcialmente la acción.<sup>4</sup>
3. El Consejo de la Judicatura, el Ministerio de Economía y Finanzas, y la Defensoría del Pueblo, solicitaron aclaración y ampliación respecto de la sentencia de 28 de abril de 2023. Con fecha 10 de mayo de 2023, la jueza de la Unidad Judicial aceptó el recurso de aclaración y ampliación del Ministerio de Economía y Finanzas y negó los otros dos.<sup>5</sup>
4. En contra de la sentencia de la jueza de la Unidad Judicial, tanto el actor como el Ministerio de Economía y Finanzas y la Defensoría del Pueblo interpusieron recurso de apelación. El 7 de septiembre de 2023, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha (“**Sala**”),<sup>6</sup> aceptó parcialmente el recurso del actor y rechazó los otros dos recursos de apelación.<sup>7</sup>

---

presente fecha; **con un recargo del 10% por cada día de retraso en caso de incumplimiento del plazo otorgado; adicionado a esta suma global los intereses legales** y vigentes por la ausencia de ese presupuesto durante los últimos diez años, a fin de que dichos valores de recargo sirvan para potenciar la confianza ciudadana en la Función Judicial”. Cabe mencionar que el actor adjuntó a su demanda un anexo en el que constaban varias personas, quienes presuntamente apoyarían su acción. (Énfasis añadido).

<sup>2</sup> Esta Corte nota que, si bien en el texto inicial de la demanda no se identifica al Consejo de la Judicatura como legitimado pasivo, en el desarrollo de todo el proceso comparece y actúa en calidad de entidad demandada.

<sup>3</sup> Olga Cecilia Pareja Quezada.

<sup>4</sup> La Unidad Judicial declaró que “el Ministerio de Economía y Finanzas y el Consejo de la Judicatura, han vulnerado el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva”. Dispuso: i) “contar con la Defensoría del Pueblo (...) a fin de que actúe en la presente causa”; ii) que “el Consejo de la Judicatura, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Secretaría Nacional de Planificación realicen una mesa técnica a fin de que determinen los proyectos prioritarios tomando en consideración el derecho y la garantía de tutela judicial efectiva”; iii) exhortar “al Ministerio de Economía y Finanzas (...) consider[ar] los presupuestos que presenta el Consejo de la Judicatura con la población actual y el estándar internacional necesario”; iv) dejar “a salvo el derecho que tienen las partes para que puedan activar la acción de control político pertinente”; v) en cuanto a “condenar en costas y multa al [actor] como accionante INICIAL de esta acción, la misma se la niega por improcedente toda vez que NO se evidencia una actuación desleal o con fines de causar daño”; y, vi) que la Defensoría del Pueblo “presente un informe de seguimiento y cumplimiento al respecto”.

<sup>5</sup> El Ministerio de Economía y Finanzas solicitó que “se aclare la sentencia en lo pertinente a quienes se denominan como “otros” que conforman la legitimación activa”. La Unidad Judicial aclaró que “los abogados afectados y escuchados en audiencia son Dr. Luis Muñoz Pasquel y Ab. Alejandro Piedra Toledo”.

<sup>6</sup> José Miguel Jiménez Álvarez, Mónica Beatriz Bravo Pardo y Miguel Ángel Narváez Carvajal.

<sup>7</sup> La Sala reformó la sentencia subida en grado declarando la vulneración a la “tutela judicial efectiva (Art. 75 CRE); al debido proceso (Art. 76 ibidem); y, al principio de coordinación entre entidades públicas”. Como medidas de reparación dispuso a las entidades demandadas que en el término de “quince días de notificada esta sentencia, (...) consignará a su favor la parte del presupuesto que constituye el déficit del gasto corriente y de

5. Las entidades demandadas solicitaron aclaración y ampliación de la sentencia dictada por la Sala. El 27 de septiembre de 2023, dicha Sala resolvió rechazar los “recursos de ampliación y aclaración formulados”.

## 1.2 Trámite ante la Corte Constitucional

6. El 17 de octubre de 2023, el Ministerio de Economía y Finanzas (“**MEF o entidad accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección (“**demanda 1**”) en contra de la sentencia de 28 de abril de 2023 dictada por la Unidad Judicial y de la sentencia de 7 de septiembre de 2023 emitida por la Sala (“**sentencias impugnadas**”).
7. El 26 de octubre de 2023, la Procuraduría General del Estado presentó una acción extraordinaria de protección (“**demanda 2**”) en contra de las sentencias impugnadas.
8. El 27 de octubre de 2023, la Presidencia de la República presentó una acción extraordinaria de protección (“**demanda 3**”) en contra de la sentencia de 7 de septiembre de 2023 dictada por la Sala.
9. El 31 de octubre de 2023, la señora Sara Mercedes Yépez Guillen, en calidad de “tercera interesada”, presentó una acción extraordinaria de protección (“**demanda 4**”) en contra del auto de 27 de septiembre de 2023 dictada por la Sala.
10. La causa fue signada con el número 2731-23-EP y su conocimiento le correspondió al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet.
11. La demanda 1 de la presente acción extraordinaria de protección, fue admitida a trámite mediante auto de fecha 15 de diciembre de 2023, emitido por el Tercer Tribunal de Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador.<sup>8</sup> Las demandas 2, 3 y 4 fueron inadmitidas en el mismo auto.

---

inversión para el ejercicio fiscal del año 2023, sin recargo ni interés alguno”; y, también que el “CJ presentará adicionalmente informes técnicos sobre el presupuesto de la FJ para el ejercicio fiscal 2024, [con los cuales las entidades demandadas] coordinarán sus funciones para que el presupuesto cumpla con los requerimientos de la FJ”.

<sup>8</sup> Tribunal compuesto por los jueces constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, Enrique Herrería Bonnet y Teresa Nuques Martínez.

12. La señora Sara Mercedes Yépez Guillen solicitó aclaración y ampliación respecto del auto mencionado *ut supra*. Con fecha 23 de febrero de 2024, el Tercer Tribunal de Sala de Admisión de esta Corte<sup>9</sup> negó dicha solicitud.
13. El 28 de febrero de 2024, el pleno de la Corte Constitucional aprobó el adelanto de orden cronológico de la presente causa, permitiendo así su sustanciación de manera prioritaria.
14. El 7 de junio de 2024, el juez ponente avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia pública telemática.
15. Con fecha 26 de junio de 2024, a las 10h00, tuvo lugar la audiencia pública telemática según lo programado en el auto referido en el párrafo *ut supra*. En dicha audiencia comparecieron: (1) Luis Felipe Riofrío Luciano, abogado patrocinador del MEF y Olga Núñez, subsecretaria de presupuesto del MEF; (2) José Luis Peñaherrera Vejar y Gabriel Alejandro Sosa, abogados del Consejo de la Judicatura; (3) Rafaella Uzcátegui, subdirectora de asuntos constitucionales de la Procuraduría General del Estado; y, (4) Sara Yépez Guillén, en calidad de tercero con interés. A pesar de haber confirmado su asistencia, Wilman Gabriel Terán Carrillo no compareció a la audiencia. De igual manera, la jueza de la Unidad Judicial y los jueces de la Sala no comparecieron a la audiencia, pese a ser debidamente notificados.
16. Mediante auto de 27 de junio de 2024, el juez sustanciador solicitó a los jueces de la Sala que, en el término de cinco días, remitan un informe motivado de descargo sobre la posible existencia de manifiesta negligencia y/o error inexcusable por su accionar en el proceso número 17203-2023-01666.
17. El 4 de julio de 2024, los jueces de la Sala presentaron el informe requerido en el párrafo anterior.

## **2. Competencia**

18. En los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y el artículo 191 numeral 2 literal d de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos

---

<sup>9</sup> Tribunal compuesto por los jueces constitucionales Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet y Richard Ortiz Ortiz.

definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

### **3. Argumentos de los sujetos procesales**

#### **3.1. Argumentos de la entidad accionante**

- 19.** La entidad accionante en su demanda expresa que las sentencias impugnadas vulneran su derecho constitucional al debido proceso en las garantías de la defensa y de ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente (literales a y k del numeral 7 del artículo 76 de la CRE).
- 20.** Tras resumir los antecedentes del proceso de origen, el MEF se refiere a la presunta vulneración a la garantía de ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente. Al respecto, afirma que en la acción de protección y en la sentencia de primera instancia se reconoce que “la garantía jurisdiccional, había sido activada por Wilman Gabriel Terán Carrillo, por sus propios y personales derechos, y en representación de todas las personas que se encontraban identificadas e individualizadas en el listado de seis anexos que constaba en la demanda”. Asevera que la jueza de la Unidad Judicial era una de las personas beneficiarias implicadas en la acción de protección correspondiente, por lo que “se verificaba un conflicto de interés en la resolución de la presente causa, que conminaba a la autoridad jurisdiccional a excusarse”.
- 21.** En definitiva, el MEF argumenta que “si la jueza fue notificada a su correo institucional, tal como ella dispuso en el auto de calificación a la demanda - en el cual ordenó se notifique a todas las víctimas que constaban en los anexos agregados por Wilman Terán - la juzgadora era parte procesal”. Señala que, al no excusarse dentro de dicha causa, “pone en duda su imparcialidad”. Por ello, arguye que la sentencia de la Unidad Judicial “está viciada de nulidad absoluta” porque la jueza en cuestión es también parte procesal.
- 22.** En cuanto a la sentencia de segunda instancia, la entidad accionante presenta el mismo argumento, señalando lo siguiente sobre los jueces de la Sala: “dos juzgadores, pese haber (sic) constado en el listado presentado por el señor Wilman Terán, no se habían - hasta ese momento - excusado de oficio; y solo lo hicieron a petición de la certificación requerida por el [MEF] de sentar la razón correspondiente”. En este punto, la demanda expone que el juez ponente de la Sala, “Miguel Narváez reconoció, que constaba en los anexos por cuanto tenía un reclamo por una presunta homologación salarial que estaba

pendiente de cancelación”; del mismo modo la juez “Mónica Bravo, señalo que ella también constaba en el listado (...), al igual que el juez Narváz eran parte procesal, por lo que no podían resolver la causa”. No obstante, el tercer juez, “José Jiménez, (...) negó [la procedencia de excusas]. (...) Evidenciando esta absurda lógica, que tener un interés directo en la resolución de la causa, no afecta la imparcialidad de un juez”. Es importante recalcar que, en la audiencia realizada ante este Organismo, el MEF indicó que no inició el proceso de recusación correspondiente en ninguna instancia debido a que “todos los jueces iban a tener el mismo problema de afectación a su independencia interna porque quien activó la garantía jurisdiccional era el presidente del Consejo de la Judicatura”.<sup>10</sup>

- 23.** Por otra parte, acerca de la supuesta violación a la garantía de la defensa, el MEF argumenta que “la legitimación activa abierta que caracteriza a la garantía jurisdiccional de Acción de Protección, (...) no supone, una carta abierta para que se pueda presentar una acción de protección a favor de una tercera persona, sin observar los procedimientos normativos”. Por otra parte, la demanda esgrime el siguiente argumento acerca de presuntas irregularidades en la configuración de la legitimación activa del caso *in examine*:

cuando se activa una garantía jurisdiccional en representación de terceras personas, estas se instituyen en partes procesales, a las que la ley obliga a notificar de forma idónea, para que tengan el derecho de comparecer al proceso (...); y paralelamente, la institución pública, tenga la certeza de que esa tercera persona, tiene expresamente - por cuanto ha comparecido en el proceso -; o tácitamente - porque una vez notificado, no se ha pronunciado el legítimo interés procesal.

- 24.** Además, la demanda señala que el actor “presentó la acción de protección aduciendo que lo hace en su calidad de ciudadano (...). Sin embargo, existen varios fundamentos que dejan insubsistente dicha aseveración”. Primero, el MEF indica que la acción en cuestión y sus respectivas audiencias fueron “publicitada[s] por el departamento de comunicación del Consejo de la Judicatura”. Segundo, menciona que “el abogado institucional [del Consejo de la Judicatura] se allanó a la demanda” del actor. Tercero, “se presenta una acción en nombre de ciudadanos, para recabar fondos que no se establecen como van a ser utilizados”. Cuarto, comenta que el actor alegó que las omisiones del MEF y de la Presidencia “afectaron sus derechos constitucionales”. Y, quinto, el actor “incorporó como documentos habilitantes a su demanda, un listado de 6 anexos, que constituyen bases de datos personales de usuarios de la función judicial, abogados, personal judicial” y servidores judiciales, incluso retirados o desvinculados.

---

<sup>10</sup> El argumento referido fue expresado en el minuto 32 de la audiencia de la presente causa.

25. Más adelante, la entidad accionante expone problemas e irregularidades relativas a la citación de las partes procesales, especialmente respecto de los legitimados activos. Entre otros cargos, asegura que estas anomalías dejan “en evidencia el incumplimiento adecuado de lo dispuesto en el artículo 11 de la LOGJCC”, puesto que hubo beneficiarios de la acción que no fueron notificados; lo que a su consideración vicia “todo el proceso de nulidad”. También, el MEF afirma que en el “proceso se configuró una falsa legitimación activa, mediante el uso de bases de datos personales, cuyos titulares no consintieron su uso”; indicando que muchos beneficiarios no pueden ser identificados y otros no fueron notificados, lo cual, conllevó un perjuicio en el “derecho a la defensa” de las entidades demandadas.
26. En consecuencia, la entidad accionante asegura que las acciones y omisiones de los operadores judiciales de las sentencias impugnadas, vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa.<sup>11</sup> Concretamente, sobre la “sentencia de primera instancia” la demanda mantiene que la Unidad Judicial se vale de “la identidad de unas personas, para conceder las pretensiones de otra persona”; grupo de individuos denominado “por la jueza como grupo NO individualizado de personas, pero si determinado”. En cuanto a la sentencia de segunda instancia, el MEF cuestiona a “los juzgadores, el hecho de que el señor Wilman Terán haya presentado la garantía jurisdiccional en representación de terceras personas, a quienes identificó, no los constituye en parte procesal”; y alega que la Sala distorsiona el precedente “282-13-JP/19 (...) dejando en evidencia, que el [actor] presentó la garantía jurisdiccional en representación de la Función Judicial”.
27. Para terminar, el MEF afirma que el actor, además de actuar en nombre y en beneficio del Consejo de la Judicatura -institución que presidía en aquel momento-, pretende en definitiva “regular las finanzas públicas mediante garantía jurisdiccional”. Al respecto, la entidad accionante advierte que a través de las sentencias impugnadas se consigue “judicializar las finanzas públicas del país”, lo cual, “afectará la sostenibilidad de las finanzas públicas afectando (...) el Presupuesto General del Estado, y por ende a todos los ciudadanos”, y también señala que “la actuación del [MEF] dejará de tener sentido”. En

---

<sup>11</sup> Sobre la sentencia de primera instancia, la entidad accionante sostiene que la jueza de la Unidad Judicial se vale de “la identidad de unas personas, para conceder las pretensiones de otra persona”; grupo de individuos denominado “por la jueza como grupo NO individualizado de personas, pero si determinado”.

En cuanto a la sentencia de segunda instancia, el MEF cuestiona a “los juzgadores, el hecho de que el señor Wilman Terán haya presentado la garantía jurisdiccional en representación de terceras personas, a quienes identificó, no los constituye en parte procesal”.

audiencia, la entidad accionante manifiesta que existe un grave riesgo para la estabilidad económica del país a través de la “constitucionalización de las finanzas públicas”. De hecho, indica que otras instituciones públicas han presentado demandas similares siguiendo la estrategia de la acción de protección que nos ocupa.<sup>12</sup>

- 28.** En virtud de lo expuesto, la entidad accionante solicita a la Corte Constitucional que: i) de “un trámite prioritario a la presente causa”; ii) acepte su demanda y declare la vulneración de “los derechos constitucionales acusados”; iii) deje sin efecto las sentencias impugnadas; iv) aplique su “facultad de conocer los méritos de la acción de protección (...) y emita una sentencia sobre el fondo”; y, v) disponga “el inicio de una investigación penal por parte de la Fiscalía General del Estado, respecto al uso y difusión de bases de datos personales sin consentimiento o autorización legal de sus titulares”.

### **3.2. Argumentos de las judicaturas accionadas**

- 29.** El 15 de enero de 2024, los jueces de la **Sala** presentaron su respectivo informe de descargo. En dicho escrito hacen alusión a ciertos cargos de la entidad accionante y desarrollan breves argumentos con el fin de contestarlos. Entre ellos cabe destacar la mención al alegato del MEF acerca de que “se pretende con la AP judicializar las finanzas públicas, se afectará la su sostenibilidad y al presupuesto general del Estado, por ende a todos los ciudadanos”; frente a lo cual los jueces de la Sala dicen que en el “párrafo 74 de la sentencia de apelación,<sup>13</sup> absuelve el citado argumento. La explicación de que no se afecta el presupuesto general del Estado, se hace en la sentencia de segundo nivel en los párrafos del 56 al 61”.<sup>14</sup> Fundamentalmente, estas autoridades judiciales solicitan que se rechace la acción extraordinaria de protección que nos ocupa, tras afirmar lo siguiente:

el criterio emitido por el Tribunal Ad Quem en la sentencia de AP impugnada, se encuentra debidamente motivada y no es violatoria de la seguridad jurídica ni se ha violentado el derecho al debido proceso, ni el derecho a la tutela efectiva comprendido dentro del derecho

---

<sup>12</sup> El argumento referido fue expresado en el minuto 39 de la audiencia de la presente causa.

<sup>13</sup> En dicho párrafo la Sala “determinó, que la entidad afectada es la FJ, cuyo representante legal es el director general del CJ; funcionario que ha comparecido al proceso allanándose a la demanda, la que se ha presentado por interpuesta persona, el doctor Wilman Terán. Por tanto, no ha lugar el argumento de que no se notificó al beneficiario”.

<sup>14</sup> En lo principal, los párrafos enunciados exponen que la “reducción del presupuesto para el año 2023 ha sido más drástica, pese a que ya no existía emergencia sanitaria. El CJ ha presentado las correspondientes proformas presupuestarias de la FJ, los que la Presidencia de la República a través del MEF, no ha dado paso, vulnerando la tutela efectiva, el debido proceso de la FJ y el principio de coordinación. (...) En el caso examinado, se ha vulnerado el ámbito procesal de los derechos a la tutela efectiva y al debido proceso de la FJ, sus daños se deben reparar inmaterial y materialmente”.



al debido proceso, en cuanto a los recaudos básicos que permiten la efectividad de la justicia y este a su vez tiene que ver con el derecho a la defensa, cuya violación no ha sucedido en el presente caso, porque se aprecia sin lugar a dudas, que el trámite dentro de la acción de protección, conocida y resuelta por la Juez A Quo, reformada en esta instancia, así como el trámite y resolución de este Tribunal, obedecen a normas constitucionales y legales propias del derecho procesal constitucional y en cumplimiento de las garantías y derechos constitucionales (sic); (...).

- 30.** A su vez, la jueza de la **Unidad Judicial** ingresó a esta Corte su correspondiente informe de descargo, con fecha 16 de enero de 2024. Tal documento mantiene que el “ciudadano Wilman Terán” presentó su acción de protección buscando “la asignación de recursos económicos para el Consejo de la Judicatura”. Al respecto, señala que en aquella demanda “se indicó, que las víctimas de este desmedro de recursos económicos eran todos los funcionarios de la Función Judicial, los usuarios del sistema judicial”. Además, comenta que: “si bien he sido notificada con el auto de calificación de la acción de protección, conforme se hizo constar en actas, es por el requerimiento del accionante en la sustanciación de la causa, mas no porque tenga interés en la misma”. Finalmente, la jueza de la Unidad Judicial justifica su decisión y la reparación ordenada, aduciendo que:

en el presente caso, se analizado (sic) derecho por derecho alegado, y así se planteó los problemas jurídicos en la sentencia, que principalmente contienen los derechos alegados que son el de trabajo. el de jubilación, homologación salarial. defensa, seguridad jurídica, tutela judicial efectiva; y, se ha verificado que la falta de coordinación de las partes, vulnera el acceso a la tutela judicial efectiva de los usuarios. (...) En este contexto, la juzgadora se pronunció y declare vulnerado el derecho constitucional de tutela judicial efectiva y a la prestación del servicio público célere y eficiente.

#### **4. Planteamiento de los problemas jurídicos**

- 31.** El artículo 94 de la CRE, así como el artículo 58 de la LOGJCC, determinan que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto tutelar el debido proceso y los derechos constitucionales que se hayan violado en sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia por acción u omisión de una autoridad judicial. En una sentencia de acción extraordinaria de protección los problemas jurídicos surgen de los cargos formulados por el accionante, es decir, de las acusaciones que este dirige en contra de la decisión impugnada por considerarla lesiva de un derecho fundamental.
- 32.** De lo recogido en el párrafo en el párrafo 27 de la presente sentencia, la entidad accionante condensa sus cargos anteriores y argumenta que la decisión adoptada y las medidas dispuestas en las sentencias impugnadas conllevan a la judicialización del Presupuesto

General del Estado, transgrediendo así las normas constitucionales y legales que regulan las finanzas del Estado. Por lo tanto, realizando un esfuerzo razonable, esta Magistratura identifica que el tratamiento más adecuado para responder al cargo en cuestión consiste en analizarlo a través del derecho a la seguridad jurídica. En consecuencia, con base en las facultades de esta Corte en virtud del principio *iura novit curia*,<sup>15</sup> se reconduce la argumentación de la entidad accionante y se plantea el correspondiente problema jurídico.

- 33.** Sobre lo resumido en los párrafos 20, 21 y 22 de esta sentencia, se desprende el sustento de la entidad accionante respecto al cargo referente a la presunta violación de la garantía de ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente. Dicho alegato argumenta que el actor presentó su acción de protección por sus propios derechos y en representación de las personas identificadas en un listado anexo a su demanda, entre las cuales se encuentra la jueza de la Unidad Judicial y dos jueces de la Sala. Por lo que el MEF afirma que dichos jueces son parte procesal y cuentan con “un interés directo en la resolución de la causa”. En consecuencia, esta Corte encuentra un argumento claro y completo<sup>16</sup> para plantear un problema jurídico.
- 34.** En cuanto a lo sintetizado en los párrafos 23, 24, 25 y 26 *supra*, se encuentra que el MEF alega problemas en la configuración de la legitimación activa del actor y las personas a las que aduce representar en su acción de protección. La entidad accionante asegura que Wilman Gabriel Terán Carrillo no presentó realmente su demanda por sus propios y personales derechos, sino en nombre del organismo gubernamental que presidía en aquel momento, el Consejo de la Judicatura. Y, también, expone que existen irregularidades en el listado de 6 anexos de dicha demanda, que contiene los nombres de las personas que el actor dice representar en su acción. De acuerdo con el MEF, “se configuró una falsa legitimación activa, mediante el uso de bases de datos personales, cuyos titulares no consintieron su uso” e, incluso, “hubo beneficiarios de la acción que no fueron notificados”, lo que vicia “todo el proceso de nulidad”. Por tanto, se observa, haciendo un esfuerzo razonable, un argumento completo sobre el cual proponer un problema jurídico.
- 35.** En virtud de lo expuesto, este Organismo analizará los siguientes problemas jurídicos:

---

<sup>15</sup> CCE, sentencia 1978-20-EP/24, 16 de mayo de 2024, párr. 17.

<sup>16</sup> La Corte Constitucional ha determinado que para identificar un argumento claro y completo se debe verificar que éste contenga: (i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho constitucional cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión de la autoridad judicial que como consecuencia vulneró algún derecho; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho en forma directa e inmediata.

¿La sentencia dictada el 7 de septiembre de 2023 por la Sala y la sentencia emitida el 28 de abril de 2023 por la jueza de la Unidad Judicial, vulneraron el derecho constitucional a la seguridad jurídica por aceptar una acción de protección que pretende realizar cambios en el Presupuesto General del Estado?

¿La sentencia dictada el 7 de septiembre de 2023 por la Sala y la sentencia emitida el 28 de abril de 2023 por la jueza de la Unidad Judicial, vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente, debido a que las autoridades judiciales constaban entre los beneficiarios de la acción en cuestión?

¿La sentencia dictada el 7 de septiembre de 2023 por la Sala y la sentencia emitida el 28 de abril de 2023 por la jueza de la Unidad Judicial, vulneraron el derecho al debido proceso en la garantía de la defensa por posibles irregularidades en la configuración de la legitimación activa en el proceso de origen?

## 5. Resolución de los problemas jurídicos

### 5.1. ¿La sentencia dictada el 7 de septiembre de 2023 por la Sala y la sentencia emitida el 28 de abril de 2023 por la jueza de la Unidad Judicial, vulneraron el derecho constitucional a la seguridad jurídica por aceptar una acción de protección que pretende realizar cambios en el Presupuesto General del Estado?

36. El artículo 82 de la CRE establece que el derecho a la seguridad jurídica “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.
37. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que el propósito de la seguridad jurídica consiste en “brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad”.<sup>17</sup> Es decir, que:

El individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas. Este debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza

---

<sup>17</sup> CCE, sentencia 5-19-CN/19 de 18 de diciembre de 2019, párr. 21; y, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 69.

al individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares establecidos previamente y por autoridad competente para evitar la arbitrariedad.<sup>18</sup>

- 38.** Este Organismo ha esclarecido que cuando se alega la vulneración del derecho a la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse sobre la corrección o incorrección en la aplicación e interpretación de normas de carácter infraconstitucional.<sup>19</sup> Además, un cargo relacionado con la conculcación de este derecho adquiere relevancia constitucional cuando la inobservancia del ordenamiento jurídico provoque una afectación a preceptos constitucionales distintos a la seguridad jurídica.<sup>20</sup>
- 39.** En este sentido, el analizar la potencial vulneración de la seguridad jurídica no pretende ser un mecanismo irrestricto para proteger la vigencia de las reglas, sino que debe ser entendido como un derecho que pretende salvaguardar “el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que cuentan, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad, entre otros, garantizados en su mayoría en el artículo 11 de la CRE”.<sup>21</sup>
- 40.** En el caso *in examine*, la entidad accionante arguye que las sentencias impugnadas pretenden regular las finanzas públicas a través de una garantía jurisdiccional y que, tanto la jueza de la Unidad Judicial como los jueces de la Sala, judicializan la economía del país mediante sus resoluciones y que de esta forma habrían alterado el Presupuesto General del Estado a través de una acción de protección.
- 41.** Esto deriva directamente de la pretensión del actor en su acción de protección, la cual, consistió en solicitar que se ordene que “en el Plazo (sic) de 48 horas la Presidencia de la República disponga al Ministerio de Economía y Finanzas que consigne a favor del Consejo de la Judicatura el valor de (...) (USD 265.650.998,80)”, aduciendo que dicho valor “constituye el déficit del gasto corriente del ejercicio fiscal 2023 a la presente fecha”, por lo que, adicionalmente, requirió “un recargo del 10% por cada día de retraso en caso de incumplimiento del plazo otorgado; adicionado a esta suma global los intereses legales y vigentes por la ausencia de ese presupuesto durante los últimos diez años (...)”.

---

<sup>18</sup> CCE, sentencia 989-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 20; y, sentencia 852-20-EP/24, 16 de febrero de 2024, párr. 20.

<sup>19</sup> CCE, sentencia 852-20-EP/24, 16 de febrero de 2024, párr. 21.

<sup>20</sup> CCE, sentencia 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 19.

<sup>21</sup> CCE, sentencia 852-20-EP/24, 16 de febrero de 2024, párr. 21.

42. Frente a esta pretensión, en primera instancia, se aceptó parcialmente la demanda y la jueza de la Unidad Judicial dispuso que el Consejo de la Judicatura y el MEF “realicen una mesa técnica a fin de que determinen los proyectos prioritarios” con el fin de que “se incluya de forma urgente dichos proyectos para que tengan el financiamiento respectivo (...); y en caso de ser viable de manera inmediata para la modificación presupuestaria con el respectivo proceso”. Exhortando así al MEF a que “considere los presupuestos que presenta el Consejo de la Judicatura”.
43. Mientras que en segunda instancia se aceptó parcialmente el recurso de apelación del actor y se rechazaron los recursos interpuestos por el MEF y la Defensoría del Pueblo. La Sala, al reformar la sentencia subida en grado, ordenó a la “Presidencia de la República, por intermedio del MEF, dentro del término quince días de notificada esta sentencia (...), consignará a su favor la parte del presupuesto que constituye el déficit del gasto corriente y de inversión para el ejercicio fiscal del año 2023”.<sup>22</sup> Además, dispuso que el “CJ presentará adicionalmente informes técnicos sobre el presupuesto de la FJ para el ejercicio fiscal 2024, los que la Presidencia de la República a través del MEF los (sic) considerará”.
44. Dado que las sentencias impugnadas fueron sustanciadas dentro de un proceso de acción de protección, la Corte Constitucional considera pertinente recordar que los jueces constitucionales “deben velar que las garantías jurisdiccionales no se desnaturalicen para que estas cumplan su propósito de proteger derechos, de otra manera, (...) no garantizarían el respeto a la Constitución, violando la seguridad jurídica”.<sup>23</sup> Adicionalmente, resulta necesario recalcar que:

(...) en el marco del respeto a la **seguridad jurídica**, los jueces deben actuar en el ámbito de sus competencias y, por ejemplo, si conocen una acción de protección están obligados a verificar la existencia de vulneraciones a los derechos que se alegan inobservados, **no correspondiendo por tanto determinar responsabilidades administrativas, ni evaluar la legalidad de actos administrativos. Por lo que, si los jueces se apartan de su competencia de acuerdo a la materia de su conocimiento, incurrirían en vulneración del derecho a la seguridad jurídica.**

45. Al presentarse una acción de protección, el juez, precisamente en el marco de sus competencias, debe efectuar un análisis de los hechos del caso y de las pruebas aportadas por las partes, **para que con base a ello determine si ha ocurrido o no una vulneración**

<sup>22</sup> De acuerdo con el actor, el monto del déficit del gasto corriente del ejercicio fiscal 2023 en aquel momento ascendía a **USD 265 650 998,80**.

<sup>23</sup> CCE, sentencia 621-12-EP/20, 11 de marzo de 2020, párr. 22; y, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 71.

**de derechos constitucionales, sin que aquello implique la declaración de un derecho.**<sup>24</sup> (Énfasis añadido).

46. Del contenido de las sentencias impugnadas y, en especial, de sus respectivos decisorios,<sup>25</sup> se constata que, tanto la Unidad Judicial como la Sala aceptan la acción de protección que nos ocupa. Por lo que declaran la violación de derechos constitucionales y dictan medidas de reparación que propenden e implican la modificación del Presupuesto General del Estado, tal como solicitó el actor en su demanda.<sup>26</sup> Cabe recalcar que el análisis y la resolución de los operadores judiciales no versa sobre políticas públicas, sino que se centra directamente en el reclamo de una asignación por un monto para cubrir un supuesto déficit no considerado en el presupuesto general del Estado. Esto, claramente escapa del ámbito de sus competencias y del campo jurídico propio de la acción de protección; sin mencionar que supone una directa injerencia en las facultades que le corresponden a otras funciones del Estado, inobservando por completo la Constitución, lo que contraviene los artículos 39<sup>27</sup> y 18<sup>28</sup> de la LOGJCC.

---

<sup>24</sup> CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párrs. 25 y 26.

<sup>25</sup> Ver los pies de página 3 y 6, así como los párrafos 42 y 43 de la presente sentencia.

<sup>26</sup> Ver párrafo 41 de la presente sentencia.

<sup>27</sup> “Art. 39.- Objeto.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena”.

<sup>28</sup> “Art. 18.- Reparación integral.- En caso de declararse la vulneración de derechos se ordenará la reparación integral por el daño material e inmaterial. 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. La reparación podrá incluir, entre otras formas, la restitución del derecho, la compensación económica o patrimonial, la rehabilitación, la satisfacción, las garantías de que el hecho no se repita, la obligación de remitir a la autoridad competente para investigar y sancionar, las medidas de reconocimiento, las disculpas públicas, la prestación de servicios públicos, la atención de salud.

La reparación por el daño material comprenderá la compensación por la pérdida o detrimento de los ingresos de las personas afectadas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso. La reparación por el daño inmaterial comprenderá la compensación, mediante el pago de una cantidad de dinero o la entrega de bienes o servicios apreciables en dinero, por los sufrimientos y las aflicciones causadas a la persona afectada directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia del afectado o su familia. La reparación se realizará en función del tipo de violación, las circunstancias del caso, las consecuencias de los hechos y la afectación al proyecto de vida.

En la sentencia o acuerdo reparatorio deberá constar expresa mención de las obligaciones individualizadas, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que deben cumplirse, salvo la reparación económica que debe tramitarse de conformidad con el artículo siguiente.

La persona titular o titulares del derecho violado deberán ser necesariamente escuchadas para determinar la reparación, de ser posible en la misma audiencia. Si la jueza o juez considera pertinente podrá convocar a nueva audiencia para tratar exclusivamente sobre la reparación, que deberá realizarse dentro del término de ocho días”.

47. De este modo, la inobservancia de los artículos 39 y 18 de la LOGJCC ocasiona la afectación, de manera patente y categórica, de los siguientes preceptos consagrados en nuestra Constitución:

**i) Art. 120.-** La **Asamblea Nacional** tendrá las siguientes **atribuciones y deberes**, además de las que determine la ley: (...)

12. Aprobar el Presupuesto General del Estado, en el que constará el límite del endeudamiento público, y vigilar su ejecución.

**ii) Art. 147.-** Son **atribuciones y deberes** de[1] **Presidente** de la República, además de los que determine la ley: (...)

8. Enviar la proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional, para su aprobación.

**iii) Art. 280.-** El **Plan Nacional de Desarrollo** es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. **Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.**

**iv) Art. 284.-** La **política económica** tendrá los siguientes objetivos:

1. Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional. (...)

7. Mantener la estabilidad económica (...).

**v) 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

**vi) Art. 292.-** El **Presupuesto General del Estado** es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.

**vii) Art. 293.-** La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo (...).

**viii) Art. 294.-** La **Función Ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria** cuatrianual. **La Asamblea Nacional controlará que la proforma anual** y la programación cuatrianual se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, **las aprobará u observará.**

**ix) Art. 295.-** La Función Ejecutiva presentará a la Asamblea Nacional la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual durante los primeros noventa días de su gestión y, en los años siguientes, sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo. La Asamblea Nacional aprobará u observará, en los treinta días siguientes y en un solo debate, la proforma anual y la programación cuatrianual. Si transcurrido este plazo la Asamblea Nacional no se pronuncia, entrarán en vigencia la proforma y la programación elaboradas por la Función Ejecutiva. Las observaciones de la Asamblea Nacional serán sólo por sectores de ingresos y gastos, **sin alterar el monto global de la proforma.**

**x) Art. 296.-** La Función Ejecutiva presentará cada semestre a la Asamblea Nacional el informe sobre la ejecución presupuestaria. (...).

**xi) Art. 297.-** Todo programa financiado con recursos públicos tendrá objetivos, metas y un plazo predeterminado para ser evaluado, en el marco de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. (...). (Énfasis añadido).

48. Las sentencias impugnadas obvian leyes específicas, como el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (“COPFP”), dispuestas por la Asamblea Nacional para regular el manejo del Presupuesto General del Estado. De esta forma, las autoridades judiciales en cuestión dejaron de lado las normas establecidas para el manejo de recursos públicos, al amparo de la CRE, para disponer medidas que implican la modificación directa del presupuesto estatal, sin tomar en cuenta los procedimientos legales determinados para todas las entidades estatales y las competencias constitucionales de la Función Judicial. Esta omisión normativa, afecta gravemente la previsibilidad y la planificación presupuestaria para todas las entidades del Estado.
49. En definitiva, esta Corte encuentra que esta situación dentro de un esquema institucional del entonces presidente del CJ mediante el cual pone en conocimiento de los jueces como justiciable el presupuesto para el financiamiento de la función judicial; en realidad, busca resolver un conflicto Inter orgánico ocurrido entre dos funciones del Estado, en donde pone de manifiesto que la decisión de la garantía judicial no podía proponerse y afectar la propia institución que presuntamente buscaba recursos económicos, afectando la seguridad jurídica y la independencia interna y externa de la función judicial.<sup>29</sup>
50. Así, la Unidad Judicial y la Sala, al dar paso y aceptar esta acción de protección, y ordenar medidas de reparación que propenden o conllevan a la modificación del Presupuesto

---

<sup>29</sup> Como se mencionó previamente, el actor del proceso de origen adjuntó un anexo a su demanda en el cual constaban varias personas que supuestamente apoyaban la acción, entre los cuales se encontraban los nombres de la jueza de la Unidad Judicial que conoció el caso en primera instancia y de dos de los jueces de la Sala que conocieron el caso en segunda instancia. Ver párrafos 20, 21 y 22.



General del Estado para incrementar los fondos destinados a la Función Judicial, desvían el objeto de la acción de protección y contravienen lo establecido en los artículos 39 y 18 de la LOGJCC. De este modo, transgreden lo prescrito en el artículo 88 de la CRE, además de los preceptos constitucionales citados en el párrafo 48 de la presente sentencia y normas como el COPFP, mencionado *ut supra*. La acción de protección tiene por objeto “el amparo directo y eficaz de derechos constitucionales”,<sup>30</sup> por lo que, en el presente caso, la garantía activada no debió ser utilizada para alterar el Presupuesto General del Estado, pretendiendo reconducir fondos públicos en favor del Consejo de la Judicatura.

51. En consecuencia, las sentencias impugnadas y, especialmente, la aceptación de la demanda, su pretensión y las medidas ordenadas, escapan ampliamente del ámbito de conocimiento de un juez constitucional y quebrantan directamente normas constitucionales. Además, suponen una injerencia directa en atribuciones, deberes y responsabilidades constitucionales exclusivas de otros poderes del Estado. La actuación de las autoridades judiciales en este caso denota un desacato absoluto del debido respeto a las atribuciones de las funciones del Estado y al principio de división de poderes, propio de los sistemas democráticos, consagrado en la Constitución.
52. Por ende, no se puede declarar la procedencia de la acción de protección cuando su pretensión busca tratar y resolver un asunto que está por fuera de las facultades o potestades constitucionales que caracterizan a la Función Judicial.
53. Así, esta Magistratura concluye que tanto la jueza de la Unidad Judicial como los jueces de la Sala, actuaron totalmente fuera del ámbito de sus competencias como jueces constitucionales y no garantizaron el más mínimo respeto a la Constitución, al ordenamiento jurídico y al principio de separación de poderes.<sup>31</sup> Esto, constituye una patente vulneración del derecho a la seguridad jurídica de la entidad accionante,<sup>32</sup> al principio de separación de poderes y al principio de legalidad.
54. Esta Corte considera pertinente aclarar que la presente sentencia alude a supuestos en los que lo que se pretende, a través de una acción de protección, concretar facultades o potestades de las autoridades judiciales que dispongan la modificación directa del Presupuesto General del Estado, en la disputa inter orgánica. En este sentido, no se

<sup>30</sup> CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 76.

<sup>31</sup> CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 77.

<sup>32</sup> CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párrs. 30, 31 y 32.

incluyen las pretensiones y disposiciones relativas a la erogación económica que pudieren ordenarse dentro procesos judiciales ordinarios y constitucionales.

- 55.** En virtud de que se ha identificado la vulneración del derecho constitucional a la seguridad jurídica en las sentencias impugnadas por tratar peticiones improcedentes de la referida disputa inter orgánica, la Corte Constitucional no estima necesario continuar con el análisis del segundo y tercer problema jurídico planteado,<sup>33</sup> toda vez que se concluye que el objeto de la acción de protección es manifiestamente improcedente, y por lo mismo no resulta necesario ni relevante proceder con el análisis de los mentados problemas jurídicos.

## **6. Reparación integral**

- 56.** Conforme al artículo 18 de la LOGJCC, al haberse declarado la vulneración del derecho a la seguridad jurídica en las sentencias impugnadas, corresponde a este Organismo determinar las medidas adecuadas para reparar dichas vulneraciones. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corte ha determinado que la reparación integral, siempre que sea posible, tiene como finalidad el restablecimiento a la situación anterior a la vulneración de derechos.<sup>34</sup>
- 57.** Generalmente, el reenvío de la causa para que otro juzgador emita una nueva decisión judicial suele ser una medida de reparación eficiente, sin embargo, existen casos en los que el ámbito decisorio de la judicatura destinataria del reenvío se reduce hasta el punto de anularse. Dichos supuestos tienen lugar cuando la sentencia de esta Magistratura ya determina en su totalidad cuál debe ser el contenido de la futura decisión del operador judicial, por lo que el reenvío sería inútil.<sup>35</sup> En este caso justamente ocurre el escenario mencionado, porque la única decisión posible a la que podría llegar una eventual sentencia de reemplazo es la improcedencia de la pretensión y acción del actor del proceso de origen; pues tratarla y concederla implica una clara vulneración del derecho a la seguridad jurídica en los términos de la presente sentencia.
- 58.** En consecuencia, en el presente caso, esta Corte evidencia que el reenvío deviene ineficaz, puesto que en el pronunciamiento sobre la violación del derecho a la seguridad jurídica establece precisamente que este tipo de conflictos no son susceptibles de ser impugnados

<sup>33</sup> CCE, sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 80.

<sup>34</sup> CCE, sentencia 410-22-EP/23, 1 de febrero de 2023, párr. 37.

<sup>35</sup> CCE, sentencia 843-14-EP/20, 14 de octubre de 2020, párr. 56.

a través de una acción de protección. Así, el presente fallo determina de manera completa el contenido de una eventual sentencia futura, limitándola a una sola posibilidad: la manifiesta improcedencia de la demanda de acción de protección.

59. Por lo tanto, en este supuesto excepcional, le corresponde a la Corte Constitucional dejar sin efecto las sentencias impugnadas, no ordenar el reenvío de la causa y declarar directamente la manifiesta improcedencia de la acción de protección del proceso 17203-2023-01666.

### 7. Declaratoria jurisdiccional previa

60. Tras revisar de manera integral el expediente en cuestión, esta Corte Constitucional identifica que las actuaciones de los señores José Miguel Jiménez Álvarez, Mónica Beatriz Bravo Pardo y Miguel Ángel Narváez Carvajal, jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en el marco del proceso 17203-2023-01666, pueden ser constitutivas de error inexcusable y/o manifiesta negligencia. A continuación, este Organismo procederá a analizar las conductas judiciales con base en el debido proceso y en el artículo 22 de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico de la Función Judicial (“**Ley Reformatoria COFJ**”) y el artículo 14 del Reglamento para la Regulación de la Declaración Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional (“**Reglamento**”).<sup>36</sup>
61. De conformidad con las disposiciones enunciadas, se determinará si corresponde declarar jurisdiccionalmente la existencia de error inexcusable y/o manifiesta negligencia, a fin de que el Consejo de la Judicatura ejerza el respectivo control disciplinario e inicie el procedimiento correspondiente.<sup>37</sup>

#### 7.1. Antecedentes procesales

62. Tal como se recoge en el párrafo 16 *supra*, el juez constitucional ponente dispuso a los jueces de la Sala que remitan un informe motivado de descargo sobre la posible existencia

---

<sup>36</sup> Tras la emisión de la sentencia 3-19-CN/20 de 29 de julio de 2020 y de su respectivo auto de aclaración y ampliación de 04 de septiembre de 2020, el Pleno de esta Corte Constitucional dictó la resolución No. 012-CCE-PL-2020 mediante la cual expidió este Reglamento.

<sup>37</sup> Esta Corte deja constancia que no le corresponde efectuar una declaración jurisdiccional previa respecto a la existencia de error inexcusable y/o manifiesta negligencia sobre la actuación de la jueza de la Unidad Judicial, de conformidad con el artículo 22 de la Ley Reformatoria al COFJ.

de manifiesta negligencia y/o error inexcusable por su accionar en el proceso número 17203-2023-01666.

- 63.** En atención a lo solicitado, el 4 de julio de 2024, los señores José Miguel Jiménez Álvarez, Mónica Beatriz Bravo Pardo y Miguel Ángel Narvárez Carvajal, jueces de la Sala, presentaron su informe de descargo de forma conjunta.

### **7.2. Competencia para la declaración jurisdiccional previa**

- 64.** Acorde al artículo 22 de la Ley Reformatoria COFJ, en “procesos de garantías jurisdiccionales constitucionales, la declaratoria jurisdiccional deberá realizarla (...) en el caso de las autoridades judiciales de última instancia, la Corte Constitucional”;<sup>38</sup> y, el artículo 7 del Reglamento establece que el Pleno de la Corte Constitucional será competente para la declaratoria jurisdiccional previa en los casos en que los actos u omisiones de los jueces, fiscales, defensores públicos sean objeto de control por medio de las acciones extraordinarias de protección y de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, así como en los procesos de selección y revisión de sentencias y resoluciones de garantías jurisdiccionales.
- 65.** Por lo tanto, el Pleno de esta Corte Constitucional es competente para declarar el dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable respecto de las actuaciones de los jueces de la Sala, como autoridades que conocieron y resolvieron el recurso de apelación dentro la acción del proceso 17203-2023-01666.

### **7.3. Fundamentos de las autoridades judiciales**

- 66.** Los jueces de la Sala presentaron de forma conjunta el informe de descargo, pese a que se solicitó y notificó de manera individualizada. En su informe, dichos jueces ratifican su decisión de “aceptar parcialmente la acción de protección, declaró vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva y a la prestación de su servicio de manera eficiente y celer”, y

---

<sup>38</sup> La Corte Constitucional reitera que, en virtud de lo establecido en el artículo 22 de la Ley Reformatoria COFJ, en garantías jurisdiccionales constitucionales, solo podrá realizar la declaratoria jurisdiccional previa de la existencia de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable respecto a las autoridades judiciales de última instancia. Por lo que no es competente para llevar a cabo dicha declaratoria respecto a la autoridad judicial de primera instancia dentro del proceso 17203-2023-01666. Para poder analizar y, de ser el caso, establecer el dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable de la jueza Olga Cecilia Pareja Quezada en esta causa, el artículo *ibídem* determina que el órgano competente para hacerlo sería “el tribunal del nivel inmediato superior que conoce el recurso de apelación”.

su orden de consignar el déficit del gasto corriente del ejercicio fiscal 2023 en favor de la Función Judicial. Respecto a la manifiesta negligencia, alegan lo siguiente: “No hemos infringido nuestros deberes de jueces, porque en la emisión de la sentencia de segundo nivel, no desconocimos las normas constitucionales y legales atinentes al caso”. Y, acerca del error inexcusable, reiteran el razonamiento contenido en su sentencia y aseveran que su pronunciamiento se debió a “la afectación directa (...) a la FJ por no contar con un presupuesto para cumplir con sus facultades y competencias” y que “sin que exista motivo para generar una inadmisión por falta de legitimación activa, lo pertinente fue sustanciar y resolver a la luz de la normativa constitucional y legal que rige la materia”. Por ello, los jueces de la Sala afirman que “no existe error; deviniendo en que no provo[ca] daños, al contrario, la omisión de las entidades accionadas de no hacer efectivo el presupuesto de la FJ, vulneró el ámbito procesal del derecho a la tutela efectiva”.

#### **7.4. Análisis sobre la existencia de error inexcusable y/o manifiesta negligencia**

- 67.** De conformidad con lo establecido en el numeral 1 del artículo 109 del COFJ, el procedimiento disciplinario por dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable se compone de dos etapas diferenciadas y secuenciales. La primera, es la declaratoria jurisdiccional previa y motivada sobre la existencia de la infracción disciplinaria; y la segunda, es el procedimiento administrativo disciplinario ante el Consejo de la Judicatura.<sup>39</sup>
- 68.** Siguiendo con lo determinado por el numeral 2 del artículo 109 del COFJ, esta Corte ha reconocido que, en la declaratoria jurisdiccional previa, corresponde determinar si la acción u omisión judicial constituye una falta gravísima de acuerdo con lo previsto en dicha norma, sin que el órgano jurisdiccional pueda realizar valoraciones sobre otros asuntos que deben ser determinados por el Consejo de la Judicatura, tales como el grado de responsabilidad, la gravedad de la conducta, la proporcionalidad de la sanción, el desempeño del funcionario judicial u otros asuntos extra procesales.<sup>40</sup>
- 69.** En el presente caso, este Organismo identificó que, *prima facie*, las actuaciones judiciales llevadas a cabo por los jueces de la Sala en la resolución del recurso de apelación del proceso que nos ocupa podrían constituir error inexcusable, puesto que la aceptación de la acción de protección y las medidas de reparación ordenadas en su fallo implican la modificación del Presupuesto General del Estado. Por ende, se plantea el siguiente

<sup>39</sup> CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 78.

<sup>40</sup> CCE, sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 97.

problema jurídico: **¿Cabe declarar la existencia de error inexcusable por el actuar de los jueces de la Sala que conocieron la acción de protección del proceso 17203-2023-01666?**

70. Del artículo 109 del COFJ se desprende que el error inexcusable es una especie de error judicial. Dicho error judicial, en general, se produce cuando un juez, tribunal, fiscal o defensor público realiza “una alteración de los hechos o una equivocación inaceptable e incontestable en la interpretación o aplicación de disposiciones jurídicas específicas, en la sustanciación y resolución de un determinado proceso judicial”, según el artículo 32 del COFJ. Por ello, la norma *ibídem* establece que, para que un error judicial sea inexcusable, el mismo debe ser grave y dañino.<sup>41</sup> La gravedad se da porque es un error obvio, irracional e indiscutible, hallándose fuera de las posibilidades lógicas y razonables de interpretación de las normas o de apreciación de los hechos de una causa. Por su parte, el error judicial es dañino cuando causa un perjuicio significativo a la administración de justicia, a los justiciables o a terceros.<sup>42</sup>
71. En la causa *in examine*, esta Magistratura identifica que la actuación de los jueces de la Sala a ser analizada consiste en la aceptación de la demanda propuesta por Wilman Gabriel Terán Carrillo y la disposición que ratifica que la “Presidencia de la República, por intermedio del MEF, dentro del término quince días de notificada esta sentencia, (...) consignará a su favor la parte del presupuesto que constituye el déficit del gasto corriente y de inversión para el ejercicio fiscal del año 2023”.<sup>43</sup>
72. Los jueces de la Sala, en su informe tratan de justificar su resolución, en especial las medidas de reparación dispuestas, arguyendo que en realidad no dispusieron que “los accionados consignen valores económicos determinados al CJ, sino del presupuesto para el ejercicio fiscal de la Función Judicial (FJ) del año 2023”. Además, señalan “que la institución perjudicada era la “Función Judicial, no el CJ –órgano administrativo de la Función Judicial”. Finalmente, aducen que su sentencia “no ha perjudicado a los justiciables o a terceros, al contrario, la beneficiada es la ciudadanía en general, porque permitirá la realización de la justicia”. Por tanto, consideran que su “actuación no califica en la infracción disciplinaria, peor que sea susceptible de suspensión o destitución”.

<sup>41</sup> CCE, sentencia 410-22-EP/23, 01 de febrero de 2023, párr. 81.

<sup>42</sup> CCE, sentencia 180-22-EP/24, 18 de abril de 2024, párr. 97.

<sup>43</sup> Conforme a lo indicado durante el proceso en cuestión, se indicó que el monto del déficit del gasto corriente del ejercicio fiscal 2023 era de USD 265 650 998,80 en aquel momento.

73. Al respecto, esta Corte considera pertinente recordar que la naturaleza de la acción de protección “es claramente tutelar (...) pues, los derechos constitucionales no son declarados, dado que preexisten y lo único que se determina a través de la acción de protección es si concurre la violación de derechos constitucionales”.<sup>44</sup> Ahí radica su principal diferencia con los procesos ordinarios de conocimiento, en los que se “busca demostrar la existencia de un derecho subjetivo que faculte a una de las partes a exigir a la otra el cumplimiento de alguna obligación”.<sup>45</sup>
74. Mediante su jurisprudencia, este Organismo ha sido enfático en aclarar que la esencia de la actuación del operador judicial en esta garantía jurisdiccional debe centrarse en verificar si concurre la alegada violación de derechos constitucionales; previo a determinar la vía ordinaria adecuada y la causa de improcedencia de la acción.<sup>46</sup> Sin embargo, cabe recalcar que la obligación descrita no es absoluta,<sup>47</sup> puesto que **si la pretensión no se circunscribe a la tutela de derechos constitucionales, la acción debe rechazarse por improcedente.**<sup>48</sup> Por ello, no será procedente la acción de protección cuando se active con la finalidad de solucionar conflictos que no tengan relación con la violación de la esfera constitucional de un derecho.<sup>49</sup>
75. A través de la sentencia dictada el 7 de septiembre de 2023 por la Sala, los jueces en cuestión conocieron el recurso de apelación del proceso 17203-2023-01666 y aceptaron parcialmente la pretensión de la demanda correspondiente. En dicha acción, el actor solicitó que se declare la vulneración de derechos constitucionales por parte del Poder Ejecutivo porque, a su parecer, la “Función Judicial (FJ) en los últimos diez años, ha sufrido una reducción presupuestaria de más de 200 millones de dólares (...) (USD\$), lo cual desencadena escenarios preocupantes”. Con base en ello, entre las pretensiones del actor expresamente requería que:

en el plazo de 48 horas la Presidencia de la República disponga al MEF que consigne a favor del CJ el valor de doscientos sesenta y cinco millones seiscientos cincuenta mil novecientos noventa y ocho de dólares de los Estados Unidos de Norte América con ochenta centavos.

<sup>44</sup> CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 83.

<sup>45</sup> CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 84.

<sup>46</sup> CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

<sup>47</sup> CCE, sentencia 165-19-JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 66.

<sup>48</sup> CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 46.

<sup>49</sup> Por supuesto, esta Corte recuerda que este ejercicio es automático, ya que para que se declare la improcedencia de la acción se debe cumplir con el estándar constitucional mínimo de la garantía de la motivación que, entre otros, determina que se deben enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión y explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho, justificando además por qué la vía ordinaria es la que corresponde. CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 96.

(USD 265.650.998,80) monto que constituye el déficit del gasto corriente del ejercicio fiscal 2023 a la presente fecha; con un recargo del 10% por cada día de retraso en caso de incumplimiento del plazo otorgado; adicionado a esta suma global los intereses legales y vigentes por la ausencia de ese presupuesto durante los últimos diez años.

- 76.** Al aceptar la demanda referida y ordenar a la Función Ejecutiva que consigne en favor de la Función Judicial valores económicos adicionales a los otorgados en el Presupuesto General del Estado, los jueces de la Sala trataron y dispusieron la modificación de la asignación de finanzas públicas; estructuradas por la Presidencia de la República y aprobadas por la Asamblea Nacional de manera previa. En este sentido, estos jueces invadieron ámbitos ajenos a sus competencias, pues escapan de las facultades atribuidas por el constituyente al poder jurisdiccional. Por ende, resulta evidente que no es posible declarar la procedencia de la acción de protección cuando su pretensión busca resolver un asunto que no es competencia de la Función Judicial y está expresamente conferido a la Función Ejecutiva y Legislativa. Su actuar, en este caso, implica un análisis propio de las atribuciones de otros poderes del Estado, de conformidad con lo establecido en la CRE.
- 77.** Por lo tanto, a juicio de esta Corte, los jueces de la Sala incurrir en una equivocación inaceptable. Su actuación judicial se aparta ampliamente de la naturaleza y del fin que persigue la acción de protección, porque no se limita al amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales, sino que se inmiscuye en la asignación de recursos públicos a órganos estatales, lo que conlleva la alteración directa del Presupuesto General del Estado. El aceptar la demanda de Wilman Gabriel Terán Carrillo supone un desconocimiento total de la Constitución, por lo que esta Corte encuentra que esta decisión solo puede identificarse como un error inexcusable en la aplicación de normas constitucionales y principios básicos de Derecho por parte de la Sala.
- 78.** Frente a la manifiesta improcedencia de la acción de protección, la decisión de la Sala no es producto de una diferencia razonable en la interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas. No existe controversia jurídica ni polémica relacionada con la posibilidad de ordenar la modificación del Presupuesto General del Estado a través de la garantía jurisdiccional en cuestión. En consecuencia, el error judicial de la sentencia impugnada es de tal gravedad que no permite ofrecer un motivo o argumentación válida para sostenerlo y tampoco se trata de una diferencia legítima en la interpretación o aplicación de normas.
- 79.** Por último, se debe mencionar que dicho error inexcusable tuvo un resultado dañoso significativo tanto para la administración de justicia como para terceros. El emitir una



resolución que versa sobre un asunto completamente ajeno a la naturaleza de la acción de protección y a las competencias de las autoridades jurisdiccionales, atenta directamente contra los fines que persigue la administración de justicia. Y, el ordenar la modificación del Presupuesto General del Estado a través de una sentencia constitucional, produce un efecto dañoso significativo a todos los ecuatorianos, quienes se ven afectados por el ataque a la estabilidad, equilibrio y solvencia de las finanzas públicas, cuya sostenibilidad se encuentra estructurada y protegida en la CRE. En conclusión, la judicialización del Presupuesto General del Estado implica un daño gravísimo de tal magnitud que pone en riesgo la estabilidad económica del país.

- 80.** En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional concluye que la conducta judicial de los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, José Miguel Jiménez Álvarez, Mónica Beatriz Bravo Pardo y Miguel Ángel Narváez Carvajal, es constitutiva de la infracción gravísima de error inexcusable. Por tanto, este Organismo declara el error inexcusable y dispone que se notifique al Consejo de la Judicatura para que inicie el procedimiento para evaluar su eventual sanción, conforme a lo determinado en el numeral 7 del artículo 109 del COFJ.

## **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 extraordinaria de protección **2731-23-EP**.
- 2. Dejar** sin efecto las sentencias impugnadas, vista la manifiesta improcedencia de la acción por afectar el derecho a la seguridad jurídica.
- 3. Negar** la acción de protección 17203-2023-01666 y determinar la manifiesta improcedencia de la demanda en cuestión.
- 4. Declarar** que los jueces de la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, José Miguel Jiménez Álvarez, Mónica Beatriz Bravo Pardo y Miguel Ángel Narváez Carvajal, incurrieron en error inexcusable de conformidad con lo señalado en la presente sentencia.

5. **Notificar** esta decisión de declaratoria jurisdiccional previa al Consejo de la Judicatura para que dé inicio al procedimiento que corresponda y finalice el mismo, sobre la base del error inexcusable declarado por la Corte Constitucional y también a la Comisión de la Corte Nacional de Justicia de Compilación, Análisis y Unificación de las Calificaciones Jurisdiccionales de Infracciones, de conformidad con el artículo 15 del Reglamento.
  
6. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con 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 Richard Ortiz Ortiz, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 11 de julio de 2024; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Daniela Salazar Marín, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

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