

Quito, D.M., 16 de enero de 2025

CASO 70-21-IN

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

SENTENCIA 70-21-IN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de las resoluciones 158-2014, 053-2014 y 090-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura, que regulan los mecanismos de subrogación de jueces y juezas en caso de ausencia, excusa y recusación. La Corte concluye que las resoluciones impugnadas no son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, pues no se verifica el elemento de comparabilidad entre los jueces y juezas que reemplazan a otros en virtud de un sorteo y las personas que reemplazan a los jueces y juezas ausentes por pertenecer al banco de elegibles. Asimismo, constata que el sistema de subrogación de jueces y juezas regulado en las resoluciones impugnadas no es contrario al principio de debida diligencia. Además, la Corte concluye que las resoluciones impugnadas no son contrarias al principio de reserva de ley, pues no establecen, añaden, menoscaban ni modifican la competencia en razón de la materia de los órganos jurisdiccionales. Finalmente, verifica que las resoluciones impugnadas no son contrarias a los principios de progresividad y no regresividad y de máximo uso de los recursos disponibles al recurrir en última instancia al banco de elegibles para la subrogación de jueces y juezas.

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de septiembre de 2021, Martha Del Rocío Guevara Baculima (**“accionante”**) presentó una acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de las siguientes resoluciones emitidas por el Consejo de la Judicatura: (i) resolución 158-2013, emitida el 16 de octubre de 2013 y publicada en el Registro Oficial Suplemento 114 de 1 de noviembre de 2013 (**“resolución 158-2013”**),¹ (ii) resolución 053-2014, emitida el 7 de abril de 2014 y publicada en el Registro Oficial Segundo Suplemento 246 de 15 de mayo de 2014 (**“resolución 053-2014”**),² y (iii) resolución 090-2020, emitida el 20 de agosto de 2020 y publicada en el Registro Oficial edición especial 970 de 7 de septiembre de 2020 (**“resolución 090-2020”**) (**“resoluciones impugnadas”** o **“normas impugnadas”**).
2. La causa fue signada con el número 70-21-IN y, por sorteo, la competencia para su sustanciación recayó en la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

¹ “Procedimiento para la subrogación de juezas y jueces de primer nivel, cortes provinciales y tribunales distritales de lo contencioso administrativo y tributario”.

² “Reglamento para la conformación de tribunales en cuerpos pluripersonales de juzgamiento”.

3. El 19 de noviembre de 2021, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional³ admitió a trámite la demanda, negó la solicitud de suspensión provisional de las normas impugnadas y dispuso que el Consejo de la Judicatura se pronuncie sobre su constitucionalidad y remita a este Organismo los informes y documentos que les dieron origen. Asimismo, ordenó la publicación de un resumen de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.
4. El 15 de diciembre de 2021, el Consejo de la Judicatura presentó por escrito sus argumentos en defensa de la constitucionalidad de las normas impugnadas y remitió los documentos requeridos.
5. El 10 de mayo de 2022, la jueza constitucional sustanciadora avocó conocimiento de la acción pública de inconstitucionalidad.
6. El 27 de diciembre de 2024, la jueza constitucional sustanciadora requirió al Consejo de la Judicatura que informe si han existido nuevas reformas a las normas impugnadas. El 8 de enero de 2025, el Consejo de la Judicatura presentó su informe.

2. Competencia

7. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad con base en los artículos 436.2 de la Constitución, 75.1 letra d) y 191.2 letra a) de la LOGJCC.

3. Normas impugnadas

8. La accionante impugna la constitucionalidad por el fondo de la resolución 158-2013,⁴ de la resolución 053-2014 y de la resolución 090-2020, todas expedidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura.
9. Dado que la resolución 090-2020 reformó varias disposiciones de la resolución 158-2013 y de la resolución 053-2014, a continuación, se sintetizan dichas reformas en dos cuadros comparativos:

³ El tribunal estuvo conformado por el entonces juez constitucional Ramiro Ávila Santamaría, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín.

⁴ Según lo determinado por la Corte Constitucional en la sentencia 001-16-SIA-CC de 20 de enero de 2016, la resolución 158-2013 —entre otras normas— contiene disposiciones que generaron la derogatoria tácita de la resolución aprobada por el Pleno del Consejo de la Judicatura el 15 de diciembre de 2008, contentiva de los criterios y procedimiento para la designación de jueces suplentes.

Tabla 1: Reformas introducidas por la resolución 090-2020 a la resolución 158-2013

Resolución 158-2013 (versión original)	Resolución 090-2020
Artículo 4.- Clasificación de ausencias.- La ausencia de juezas y jueces se clasifica de la siguiente manera: a. Más de veinticuatro horas o menor de siete días. Esta ausencia debe ser excepcional y debidamente justificada; y, b. Más de siete días.	Artículo 2.- Sustituir el artículo 4 de la Resolución 158-2013, por el siguiente texto: “Artículo 4.- Clasificación de ausencias temporales.- La ausencia temporal de juezas y jueces se clasifica de la siguiente manera: a. Mayor a veinticuatro horas y menor o igual a siete días. b. Mayor a siete días. Todas las ausencias temporales deben ser debidamente justificadas. La o el juez ausente, de ser posible, deberá informar a la Dirección Provincial la duración de su ausencia temporal, de acuerdo a la clasificación. De ser incierta dicha duración, para efectos de la aplicación de la presente resolución se observará lo establecido para la ausencia mayor a siete días”. “Artículo 3.- Agregar a continuación del artículo 4 un artículo con el siguiente texto: “Artículo 4.1.- Duración del reemplazo.- Las juezas o jueces que han sido designados como subrogantes, continuarán con la tramitación de las causas desde el momento que se genere la ausencia temporal hasta que se reincorpore la jueza o juez ausente. En los casos de ausencia definitiva, la subrogación durará hasta la finalización de la causa o hasta que se nombre una nueva jueza o juez titular. Si la ausencia temporal de una jueza o juez se convierte en una ausencia definitiva, se sorteará una nueva jueza o juez subrogante, quien tramitará hasta finalización de la causa o hasta que se nombre una nueva jueza o juez titular. En

	este caso, la Dirección Provincial podrá considerar realizar la reasignación de los procesos, a fin de equiparar la carga de las y los jueces de la dependencia judicial. Concluido cualquier reemplazo, la o el juez subrogante identificará las causas en las que actuó, y en el caso de que en una o varias haya intervenido o resuelto en aspectos esenciales del proceso, conservará la competencia para hacer efectivo el principio de inmediación y el debido proceso”.
Artículo 5.- Reglas de ausencia menor a siete días.- Para la subrogación de juezas y jueces de primer nivel, en caso de ausencia menor de siete días, previo sorteo, se aplican las siguientes reglas de manera secuencial: a. Se encargará el despacho, [sic] a una jueza o juez titular de la misma unidad judicial o del juzgado de igual materia, dentro de la respectiva circunscripción territorial; y, b. En el caso de que no existan juezas o jueces en las unidades judiciales o juzgados de igual materia, se encargará el despacho a una jueza o juez del cantón o provincia más cercana.	Artículo 4.- Sustituir el artículo 5 de la Resolución 158-2013, por el siguiente texto: “Artículo 5.- Reglas de ausencia mayor a veinticuatro horas y menor o igual a siete días.- Para la subrogación de juezas y jueces de primer nivel, en caso de que la ausencia sea mayor a veinticuatro horas y menor o igual a siete días, previo sorteo, se aplicarán las siguientes reglas de manera secuencial: a. Se encargará el despacho a una jueza o juez titular de la misma unidad judicial o de una unidad judicial de igual materia dentro de la respectiva circunscripción territorial; y, b. Se encargará el despacho a una jueza o juez del cantón o provincia más cercana, del mismo nivel y la misma materia”.
Artículo 6.- Reglas de ausencia mayor a siete días.- Para la subrogación de juezas y jueces de primer nivel, en caso de ausencia mayor de siete días, previo sorteo, se recurrirá al banco de elegibles.	Artículo 5.- Sustituir el artículo 6 de la Resolución 158-2013, por el siguiente texto: “Artículo 6.- Reglas de ausencia mayor a siete días.- Para la subrogación de juezas y jueces de primer nivel, en caso de ausencia mayor de siete días, previo sorteo, se aplicarán las siguientes reglas de manera secuencial: a. Se encargará el despacho a una jueza o juez titular de la misma unidad judicial o de una unidad judicial de igual materia dentro de la respectiva circunscripción territorial;

	b. Se encargará el despacho a una jueza o juez del cantón o provincia más cercana, del mismo nivel y la misma materia; c. Se recurrirá al banco de elegibles”.
--	--

Tabla 2: Reformas introducidas por la resolución 090-2020 a la resolución 053-2014

Resolución 053-2014⁵ (versión original)	Resolución 090-2020
Artículo 4.- Ausencia, excusa o recusación.- En los casos de ausencia, excusa o recusación de uno o todos los miembros del tribunal que ya fue conformado, serán reemplazados por sorteo, de acuerdo al siguiente orden: 1. De entre las otras juezas y jueces de la misma instancia o sala, respecto de la materia y territorio; 2. De entre las juezas o jueces de la misma instancia y territorio, de materias distintas; 3. De entre los miembros que integren el banco de elegibles conforme a las disposiciones del Consejo de la Judicatura; y, 4. De entre las juezas o jueces de la misma instancia aunque de territorio y materia distintos. En este caso se priorizará los territorios más cercanos y las materias más afines. Estas reglas de suplencia no son aplicables para la Corte Nacional de Justicia quienes serán reemplazados por las conjuezas o conjueces de conformidad con lo establecido en el artículo 201 del Código Orgánico de la Función Judicial.	Artículo 6.- Sustituir el artículo 4 de la Resolución 053-2014, por el siguiente texto: “Artículo 4.- Ausencia, excusa o recusación.- En los casos de ausencia temporal o definitiva, excusa o recusación de uno o todos los miembros del tribunal que ya fue conformado, serán reemplazados por sorteo, de acuerdo al siguiente orden: 1. De entre las otras juezas o jueces de la misma instancia, sala, materia y territorio; 2. De entre las juezas o jueces de la misma instancia y territorio, de materias distintas; 3. De entre las juezas o jueces de la misma instancia aunque de territorio y materia distintos. En este caso se priorizará los territorios más cercanos y las materias más afines; y, 4. De entre los miembros que integren el banco de elegibles conforme a las disposiciones del Consejo de la Judicatura”.
Artículo 6.- Duración del reemplazo.- Las juezas o jueces que han sido designados como reemplazo, [sic] continuarán con la tramitación de las causas desde el momento que se genere la ausencia, excusa o recusación hasta su finalización; con excepción de las ausencias temporales por licencias o vacaciones, en cuyo caso dicho reemplazo durará hasta que se reincorpore la jueza o juez ausente, debiendo aplicarse lo mismo en casos de excusas o recusaciones que hayan sido negadas.	Artículo 7.- Sustituir el artículo 6 de la Resolución 053-2014, por el siguiente texto: “Artículo 6.- Duración del reemplazo.- Las juezas o jueces que han sido designados como reemplazo, continuarán con la tramitación de las causas desde el momento que se genere la ausencia definitiva hasta la finalización de la causa o hasta que se nombre una nueva jueza o juez titular; los reemplazos por excusa o

⁵ La Resolución 053-2014 derogó los artículos 8 y 9 de la Resolución 158-2013.

	recusación durarán hasta la finalización de la causa. En el caso de ausencias temporales, dicho reemplazo durará hasta que se reincorpore la jueza o juez ausente, debiendo aplicarse lo mismo en casos de excusas o recusaciones que hayan sido negadas. Si la ausencia temporal de una jueza o juez ausente se convierta en una ausencia definitiva, se sorteará una nueva jueza o juez subrogante, quien tramitará hasta finalización de la causa o hasta que se nombre una nueva jueza o juez titular. En este caso, la Dirección Provincial podrá considerar realizar la reasignación de los procesos, a fin de equiparar la carga de las y los jueces de la dependencia judicial. Concluido cualquier reemplazo, la o el juez subrogante identificará las causas en las que actuó, y en el caso de que en una o varias haya intervenido o resuelto en aspectos esenciales del proceso, conservará la competencia para hacer efectivo el principio de inmediación y el debido proceso”.
Disposición General Primera.- Para efectos de la aplicación de este reglamento el reemplazo de juezas o jueces que integran los cuerpos pluripersonales de juzgamiento, el sorteo se realizará bajo el criterio de causa y no de persona, a fin de evitar que una misma jueza o juez actúe en calidad de titular y reemplazo. Se excepciona de esta condición a las juezas y jueces la [sic] Corte Nacional de Justicia.	Artículo 8.- Sustituir la Disposición General Primera de la Resolución 053-2014, por el siguiente texto: “PRIMERA.- Para el reemplazo de juezas o jueces que integran los cuerpos pluripersonales de juzgamiento, en los casos de excusa o recusación el sorteo se realizará bajo el criterio de causa y no de persona. En los demás casos de ausencia temporal o definitiva de juezas o jueces, la jueza o juez sorteado reemplazará al principal en todo el despacho. Se excepciona de esta condición a las juezas y jueces la Corte Nacional de Justicia.”

- 10.** Sin perjuicio de las normas que fueron reformadas por la resolución 090-2020, dado que la accionante ha manifestado que —además de ciertos artículos específicos, que se detallarán más adelante— impugna la totalidad de las resoluciones 158-2013 y 053-

2014, es necesario señalar que se encuentran vigentes los artículos 1,⁶ 2,⁷ 3,⁸ 7⁹ y 10¹⁰ de la resolución 158-2013 y los artículos 1¹¹, 2¹², 3¹³ y 5¹⁴ de la resolución 053-2014.

4. Argumentos de los sujetos procesales

4.1. Fundamentos de la acción y pretensión

11. La accionante alega que las resoluciones impugnadas “violan directamente los preceptos constitucionales contenidos en los artículos 75, 76 número 7, letra k, 82, 120 número 6, 132 número 6, 168 número 1, 181 número 5 de la Constitución de la República; así como los artículos 3 número 1, y 11 número 3”. Además, señala que las resoluciones impugnadas “violan los artículos 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos”.
12. Sobre el **derecho a la igualdad en el ámbito laboral**, la accionante alega que el mecanismo de subrogación frente a una ausencia temporal superior a siete días contenido en las resoluciones impugnadas sería inconstitucional porque consideraría

⁶ Artículo 1.- Objeto.- Regular el procedimiento para la subrogación de juezas y jueces de primer nivel, cortes provinciales y tribunales distritales de lo contencioso administrativo y tributario, previsto en el Código Orgánico de la Función Judicial.

⁷ Artículo 2.- Ámbito.- Se aplica a juezas y jueces de primer nivel y de cortes provinciales de todas las materias así como de tribunales distritales de lo contencioso administrativo y tributario, a nivel nacional, designadas y designados de acuerdo al Código Orgánico de la Función Judicial.

⁸ Artículo 3.- Banco de elegibles y su conformación.- El banco de elegibles se conformará de acuerdo a lo previsto en el artículo 72 del Código Orgánico de la Función Judicial.

⁹ Artículo 7.- Reglas en casos de excusa o recusación.- Se procederá con la subrogación de juezas y jueces de primer nivel, en caso de excusa o recusación, de la siguiente manera: a. Se encargará el despacho, [sic] a una jueza o juez titular de la misma unidad judicial o del juzgado de igual materia, dentro de la respectiva circunscripción territorial; b. En el caso de que no existan juezas o jueces en las unidades judiciales o juzgados de igual materia, se encargará el despacho a una jueza o juez del cantón o provincia más cercana; y, c. Se recurrirá al banco de elegibles.

¹⁰ Artículo 10.- De los criterios.- Para los fines previstos en este procedimiento, el sorteo del banco de elegibles se realizará de acuerdo con los criterios siguientes: a. Se recurrirá a los elegibles de la respectiva materia y provincia. b. Se recurrirá a los elegibles de otras materias de la misma provincia. c. Se recurrirá a los elegibles de la provincia más cercana. d. Se recurrirá a los elegibles de otras provincias.

¹¹ Artículo 1.- Objeto.- Este reglamento tiene por objeto establecer el procedimiento para la conformación de tribunales en cuerpos pluripersonales de juzgamiento para el conocimiento de causas, recursos y demás trámites judiciales. Este procedimiento incluye la conformación del tribunal, la designación de la jueza o juez ponente, quien presidirá el tribunal y será el juez de sustanciación así como las reglas de reemplazos en caso de ausencia, excusa o recusación.

¹² Artículo 2.- Ámbito de aplicación.- Las disposiciones de este reglamento son de aplicación obligatoria para todos los cuerpos pluripersonales de juzgamiento de la Función Judicial, que comprenden, entre otros: Salas de la Corte Nacional de Justicia, Salas de las Cortes Provinciales, Tribunales Distritales Contencioso Administrativo y Tributario; y, Tribunales de Garantías Penales.

¹³ Artículo 3.- De la designación de la jueza o juez ponente.- El sistema de sorteo que conforme el tribunal, determinará a la jueza o juez ponente, quien lo presidirá y será quien sustancie la causa.

¹⁴ Artículo 5.- Ausencia, excusa o recusación del presidente del tribunal.- En caso de ausencia, excusa o recusación de quien fue designado presidente del tribunal, su reemplazo será designado por sorteo, y asumirá las funciones de jueza o juez ponente y de sustanciación de la causa.

en último lugar al banco de elegibles. Lo mencionado supondría que los funcionarios reemplazantes por ausencia superior a siete días asumirían —en forma indefinida— una doble carga laboral, al tener que atender simultáneamente dos despachos, y sin percibir una remuneración superior.

13. Al respecto, la accionante proporciona estadísticas del Consejo de la Judicatura sobre la capacidad de resolución anual por juez¹⁵ y hace alusión al plan de cobertura de jueces y juezas de la provincia de Azuay.¹⁶ En ese contexto, la accionante se refiere al número de audiencias sustanciadas por ella en 2020 y 2021 y a su carga laboral particular como consecuencia de, supuestamente, haber trabajado en dos tribunales fijos de forma ininterrumpida durante ocho meses, “sin haber recibido ningún tipo de reconocimiento adicional por la doble función y carga laboral”.
14. Respecto del **derecho a la tutela judicial efectiva**, la accionante sostiene que las resoluciones impugnadas tendrían efectos tanto en los funcionarios judiciales, como en los usuarios del sistema judicial:

- 14.1. Sobre los funcionarios judiciales, la accionante señala que estos asumirían una doble función al tener dos despachos a su cargo y que, en el caso de los juzgados pluripersonales, se generarían serias dificultades en el agendamiento de audiencias y en la unificación de criterios dada la existencia de múltiples conformaciones. Además, la accionante indica que

[a]l encontrarse un mismo juzgador conformando dos tribunales, hay que verificar los problemas de orden físico y jurisdiccional que conlleva, en tanto el juzgador no puede encontrarse en dos sitios a la vez, lo que implica un re agendamiento de audiencias, lo cual relentiza [sic] el trabajo de los dos tribunales, imposibilitando además cumplir con los plazos y términos legalmente previstos para la evacuación de otras diligencias y la emisión de las sentencias, por cuanto no es posible la conformación del tribunal en cualquier momento, si uno de los jueces debe ser parte de otro.

- 14.2. Sobre los usuarios del sistema judicial, la accionante afirma que estos no recibirían “una respuesta pronta y oportuna por parte de los órganos jurisdiccionales”, por lo que “su derecho a la tutela judicial efectiva se vería lesionado”.

¹⁵ Según la accionante, dichas estadísticas habrían sido extraídas de la resolución 048-2020 del Pleno del Consejo de la Judicatura.

¹⁶ Según la accionante, dicho plan habría sido extraído de la resolución 049-20 del Pleno del Consejo de la Judicatura.

15. En cuanto al **principio de reserva de ley**, la accionante cita el artículo 6 de la Resolución 090-2020, que reformó el artículo 4 de la Resolución 053-2014, y argumenta que
- [...] al establecer la Resolución en referencia que los reemplazos pueden realizarse por jueces de distintas materias, se estaría modificando la competencia en razón de la materia, a través de una norma reglamentaria [sic] situación que se encuentra proscrita por la Constitución que establece que solo mediante ley se puede determinar la competencia de los administradores de justicia.
16. Por otro lado, la accionante considera que las resoluciones impugnadas son contrarias al **principio de independencia judicial**, pues supondrían “una restricción indebida en el ejercicio de las funciones relativas a la administración de justicia” que impediría que los juzgadores cumplan sus funciones a cabalidad.
17. La accionante también argumenta que, con la vigencia de las normas impugnadas, se desatenderían las **obligaciones del Estado en materia de derechos humanos**, particularmente las obligaciones de “respetar, proteger y garantizar la vigencia y ejercicio” de los derechos a la igualdad en la esfera laboral, a la tutela judicial efectiva en el elemento de debida diligencia y al debido proceso en cuanto al principio de reserva de ley.
18. De la misma manera, la accionante considera que, con la aplicación de las resoluciones impugnadas, se incumplirían los elementos esenciales de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los derechos al trabajo, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso. En este sentido, la accionante señala que “[e]l mecanismo o procedimiento adoptado para el sistema de reemplazos de las juezas y jueces por ausencias temporales superiores a siete días es insuficiente para materializar los derechos tanto de los jueces que ejercen los reemplazos tanto [sic] de los usuarios que ventilan sus causas en aquellos despachos”.
19. Adicionalmente, la accionante sostiene que las resoluciones impugnadas llevarían al incumplimiento de los principios de “no discriminación, progresividad y no regresividad, y el máximo uso de los recursos disponibles”.
20. Respecto del **principio de igualdad y no discriminación**, la accionante alega que, en cuanto al derecho al trabajo, “el sistema de reemplazos implantado [...] genera una desigualdad en cuanto a la carga laboral y a la remuneración percibida” y, en cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva, genera desigualdad entre los usuarios que ventilan sus causas en los juzgados o tribunales ausentes y los demás usuarios de la administración de justicia, “en tanto por la doble carga laboral se sacrificaría la eficiencia y la debida diligencia en la sustanciación y resolución de las causas”. Además, sostiene que, respecto del principio de reserva de ley, “se genera una abierta

desigualdad entre los juzgadores cuyas atribuciones y obligaciones por mandato constitucional y legal solo pueden establecerse o modificarse en virtud de una ley y se lo haga de manera antojadiza mediante normativa reglamentaria”.

21. En cuanto a los **principios de progresividad y no regresividad**, la accionante considera que estos se incumplirían por cuanto, a partir de las resoluciones impugnadas: (i) ya no se recurre al banco de elegibles en casos de ausencia mayor a siete días y (ii) se estableció que, para los casos de ausencia temporal o definitiva, la jueza o juez sorteado reemplazaría al principal en todo el despacho y no solo en determinadas causas.
22. Finalmente, en cuanto al **máximo uso de recursos disponibles**, la accionante manifiesta que “es claro que el afán del Consejo de la Judicatura ha sido reducir los recursos para la prestación del servicio de administración de justicia [...] en tanto el seleccionar un juzgador del banco de elegibles para realizar los reemplazos implica el cumplimiento de las obligaciones laborales con otro funcionario”, mientras que “los reemplazos efectuados por otros funcionarios de la misma función judicial significaban ‘cubrir la necesidad’ sin realizar una nueva contratación”.
23. Sobre la base de los argumentos expuestos, la accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de la Resolución 090-2020 de 20 de agosto de 2020 y, concretamente, de las normas que reforman las resoluciones 158-2013 de 16 de octubre de 2013 y 053-2014 de 7 de abril de 2014. Además, solicita que se declare la inconstitucionalidad por el fondo de las “normas de las resoluciones reformadas [resoluciones 158-2013 de 16 de octubre de 2013 y 053-2014 de 7 de abril de 2014] que conservan la inconstitucionalidad acusada”, así como que la Corte Constitucional “declare de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas”.

4.2. Argumentos del Consejo de la Judicatura

24. En su contestación, el Consejo de la Judicatura señala que las resoluciones impugnadas fueron reformadas por la resolución 146-2021 de 9 de septiembre de 2021, cuyos artículos 1 y 2 prescriben lo siguiente:

Artículo 1.- En el artículo 4 de la Resolución 158-2013, de 16 de octubre de 2013, que fue sustituido por la Resolución reformativa 090-2020, incorpórese como inciso final el siguiente texto:

“En los casos de ausencia temporal superior a seis (6) meses, las direcciones provinciales previo informe del juzgador reemplazante en el que se indiquen los parámetros de carga procesal (tanto del despacho titular como en el del encargo) y la necesidad de contar con un nuevo reemplazo; deberán nombrar por sorteo un nuevo juzgador reemplazante entre

los demás juzgadores disponibles y ejecutar lo correspondiente, observando los parámetros dispuestos en esta Resolución.”

Artículo 2.- En el artículo 6 de la Resolución 053-2014, de 7 de abril de 2014, que fue sustituido por la Resolución reformativa 090-2020, incorpórese como inciso final el siguiente texto:

“En los casos de ausencia temporal superior a seis (6) meses, las direcciones provinciales previo informe del juzgador reemplazante en el que se indiquen los parámetros de carga procesal (tanto del despacho titular como en el del encargo) y la necesidad de contar con un nuevo reemplazo; deberán nombrar por sorteo un nuevo juzgador reemplazante entre los demás juzgadores disponibles y ejecutar lo correspondiente, observando los parámetros dispuestos en esta Resolución.”

25. A criterio del Consejo de la Judicatura, a través de la resolución 146-2021, se subsanó “la indeterminación en cuanto al tiempo que puede llegar a tener una ausencia de carácter temporal, estableciendo un tiempo máximo de 6 meses para las ausencias temporales”. Así, el Consejo de la Judicatura manifiesta que la resolución 146-2021 fue emitida “al evidenciar a través de un análisis de la carga procesal de los funcionarios que se encuentran encargados de despachos en algunas judicaturas, que el actuar por la acción de personal emitida por la Unidad de Talento Humano tanto como jueza o juez titular y de encargado aumenta considerablemente su carga procesal a partir de los seis (6) meses en la cual ha sido sustituto de otra u otro juzgador”.
26. Posteriormente, el Consejo de la Judicatura parafrasea el contenido de varias normas constitucionales y legales que, en lo principal, se refieren a (i) los principios procesales, (ii) las competencias del Consejo de la Judicatura y (iii) los deberes de las servidoras y servidores de la Función Judicial. Luego de ello, el Consejo de la Judicatura concluye que

[...] resulta evidente que las resoluciones emitidas por el Pleno del Consejo de la Judicatura en torno a las subrogaciones han sido emitidas en total respeto a la Constitución y las normas legales, con la finalidad de los principios de simplificación, eficacia, inmediatez, celeridad y economía procesal.

27. Por otro lado, el Consejo de la Judicatura cita el artículo 94 del Código Orgánico de la Función Judicial (“COFJ”)¹⁷ y se pronuncia sobre el argumento de la accionante referente a la vulneración del derecho a la igualdad en el ámbito laboral, en los siguientes términos:

En este sentido la norma es clara respecto a que una servidora o servidor de la Función Judicial tendrá derecho al pago de la diferencia remunerativa cuando sustituya

¹⁷ “Art. 94.- SUBROGACIÓN.- Cuando una servidora o un servidor de la Función Judicial sustituyere temporalmente en sus funciones a un superior jerárquico, a más de las propias remuneraciones, tendrá derecho al pago de la diferencia de la remuneración que correspondiere a la servidora o servidor subrogado. El plazo de esta subrogación no excederá de noventa días”.

temporalmente en sus funciones a un superior jerárquico, no obstante en este caso, el Consejo de la Judicatura en las resoluciones ahora impugnadas refiere a la subrogación de juezas y jueces de primer nivel y al tema de tribunales en cuerpos pluripersonales, por lo que al tratarse de jueces del mismo nivel no existe diferencia de jerarquía y por ende no existe tampoco diferencia remunerativa.

28. Finalmente, respecto del argumento de la accionante sobre la contravención al principio de reserva de ley, el Consejo de la Judicatura manifiesta que las resoluciones impugnadas no modifican lo establecido en la Constitución o la ley, pues

[c]onforme se puede observar de las resoluciones ahora impugnadas, el Consejo de la Judicatura ha emitido las mismas con base a las normas de la Constitución de la República que a su vez remite a las normas del Código Orgánico de la Función Judicial, lo que implica que las resoluciones dictadas por el Consejo de la Judicatura ahora impugnadas fueron emitidas en virtud de las competencias Constitucionales y legales, y en armonía con las mismas.

29. Sobre la base de lo anterior, el Consejo de la Judicatura solicita que se rechace la demanda y se ratifique la constitucionalidad de las resoluciones impugnadas.

5. Cuestión previa

30. Esta Corte observa que el artículo 4 de la resolución 158-13 y el artículo 6 de la resolución 053-14 fueron reformados a través de los artículos 1 y 2 de la resolución 146-2021, emitida el 9 de septiembre de 2021 por el Pleno del Consejo de la Judicatura. En virtud de lo indicado, a continuación, se verificará en qué consistieron dichas reformas a fin de determinar si los motivos de impugnación contenidos en la demanda subsisten.

Tabla 3: Reformas introducidas por la resolución 146-2021 a la resolución 158-2013

Resolución 158-2013 (versión reformada por la resolución 090-2020)	Resolución 146-2021
Artículo 4.- Clasificación de ausencias temporales.- La ausencia temporal de juezas y jueces se clasifica de la siguiente manera: a. Mayor a veinticuatro horas y menor o igual a siete días. b. Mayor a siete días. Todas las ausencias temporales deben ser debidamente justificadas. La o el juez ausente, de ser posible, deberá informar a la Dirección Provincial la duración de su ausencia temporal, de acuerdo a la	Artículo 1.- En el artículo 4 de la Resolución 158-2013, de 16 de octubre de 2013, que fue sustituido por la Resolución reformativa 090-2020, incorpórese como inciso final el siguiente texto: “En los casos de ausencia temporal superior a seis (6) meses, las direcciones provinciales previo informe del juzgador reemplazante en el que se indiquen los parámetros de carga procesal (tanto del despacho titular como en el del encargo) y la necesidad de contar con un nuevo reemplazo; deberán nombrar por sorteo un nuevo juzgador reemplazante entre los

clasificación. De ser incierta dicha duración, para efectos de la aplicación de la presente resolución se observará lo establecido para la ausencia mayor a siete días”.	demás juzgadores disponibles y ejecutar lo correspondiente, observando los parámetros dispuestos en esta Resolución.”
--	---

Tabla 4: Reformas introducidas por la resolución 146-2021 a la resolución 053-2014

Resolución 053-2014 (versión reformada por la resolución 090-2020)	Resolución 146-2021
Artículo 6.- Duración del reemplazo.- Las juezas o jueces que han sido designados como reemplazo, [sic] continuarán con la tramitación de las causas desde el momento que se genere la ausencia, excusa o recusación hasta su finalización; con excepción de las ausencias temporales por licencias o vacaciones, en cuyo caso dicho reemplazo durará hasta que se reincorpore la jueza o juez ausente, debiendo aplicarse lo mismo en casos de excusas o recusaciones que hayan sido negadas.	Artículo 2.- En el artículo 6 de la Resolución 053-2014, de 7 de abril de 2014, que fue sustituido por la Resolución reformativa 090-2020, incorpórese como inciso final el siguiente texto: “En los casos de ausencia temporal superior a seis (6) meses, las direcciones provinciales previo informe del juzgador reemplazante en el que se indiquen los parámetros de carga procesal (tanto del despacho titular como en el del encargo) y la necesidad de contar con un nuevo reemplazo; deberán nombrar por sorteo un nuevo juzgador reemplazante entre los demás juzgadores disponibles y ejecutar lo correspondiente, observando los parámetros dispuestos en esta Resolución.”

31. De lo anterior se desprende que a los artículos reformados se ha añadido una regulación específica relativa a la ausencia de las y los jueces por más de seis meses, que implica la designación por sorteo de una nueva juzgadora o juzgador reemplazante. Toda vez que los motivos de impugnación de la demanda de inconstitucionalidad subsisten a pesar de la adición mencionada, la Corte analizará la constitucionalidad de las resoluciones impugnadas tomando en cuenta su texto actualizado a la fecha de la emisión de la presente sentencia.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

32. De los argumentos resumidos en el párrafo 12 *ut supra* se desprende que la accionante considera que las normas impugnadas son contrarias al derecho a la igualdad, por cuanto generarían desigualdad en la carga laboral y la remuneración de los servidores judiciales sorteados para ser subrogantes y los que no son sorteados para ello. El mismo cargo se desprende del párrafo 20 *ut supra*, en cuanto a la argumentación sobre el principio de igualdad y no discriminación en el ejercicio del derecho al trabajo.
33. A partir de este cargo, la Corte Constitucional identifica el siguiente problema jurídico:

¿Las resoluciones impugnadas son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, por cuanto generarían una desigualdad en la carga laboral y la remuneración entre los servidores judiciales que son subrogantes por sorteo y las personas que subrogan por ser parte del banco de elegibles?

34. En cuanto a la alegación contenida en el párrafo 13 *ut supra*, la Corte no formula un problema jurídico, pues no se refiere a la supuesta inconstitucionalidad de las normas impugnadas y, además, se refiere a la situación particular de la accionante, cuestión que escapa del objeto de la acción pública de inconstitucionalidad.
35. Por su parte, de los cargos contenidos en los párrafos 14, 14.1, 14.2 y 16 *ut supra* se desprende que la accionante alega que las resoluciones impugnadas son incompatibles con el derecho a la tutela judicial efectiva. Aquello pues considera que el sistema de subrogación de jueces y juezas dificultaría la observancia del principio de debida diligencia por parte de los servidores judiciales subrogantes e impediría el cumplimiento de las funciones de los jueces y juezas. La Corte, en aplicación del principio *iura novit curia*, estima necesaria reconducir el cargo y plantear el siguiente problema jurídico:

¿El sistema de subrogación de jueces y juezas regulado en las resoluciones impugnadas es contrario al principio de debida diligencia?

36. Adicionalmente, a partir de la supuesta afectación del derecho a la tutela judicial efectiva, la accionante argumenta sobre la incompatibilidad de las resoluciones impugnadas con el principio de igualdad y no discriminación, tal como se desprende del párrafo 20 *ut supra*. Al respecto, la Corte observa que se reitera la argumentación referente al derecho a la igualdad y no discriminación y al derecho a la tutela judicial efectiva, por lo que estas alegaciones serán atendidas a través de la resolución de los problemas jurídicos identificados en los párrafos 33 y 35 *ut supra*.
37. Por otro lado, como se desprende del párrafo 15 *ut supra*, la accionante considera que las resoluciones impugnadas son contrarias al principio de reserva de ley, pues modificarían la competencia en razón de la materia de los órganos jurisdiccionales. La accionante reitera esta argumentación al referirse a una supuesta incompatibilidad con el principio de igualdad y no discriminación, de conformidad con el cargo contenido en el párrafo 20 *ut supra*. En función de ello, la Corte resolverá el siguiente problema jurídico:

¿Las normas impugnadas son contrarias al principio de reserva de ley, por cuanto modificarían, mediante resolución, la competencia en razón de la materia de los órganos jurisdiccionales?

38. De los párrafos 17 y 18 *ut supra* se desprende que la accionante argumenta de forma general que, con la vigencia de las resoluciones impugnadas, se desatenderían las obligaciones de “respetar, proteger y garantizar la vigencia y ejercicio” de los derechos a la igualdad en la esfera laboral, a la tutela judicial efectiva en el elemento de debida diligencia y al debido proceso en cuanto al principio de reserva de ley, y que se incumplirían los elementos esenciales de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de estos derechos. Dado que estos cargos se reducen a la incompatibilidad de las normas impugnadas con los derechos a la igualdad y no discriminación y a la tutela judicial efectiva y con el principio de reserva de ley, la Corte los atenderá a través de la resolución de los problemas jurídicos planteados en los párrafos 33 y 35 *ut supra*.
39. Por otra parte, conforme el cargo contenido en el párrafo 21 *ut supra*, la accionante sostiene que las resoluciones impugnadas transgreden el principio de no regresividad de derechos, pues, a diferencia de la regulación anterior, ya no se recurre en primer lugar al banco de elegibles en casos de ausencia mayor a siete días y, para los casos de ausencia temporal o definitiva, la jueza o el juez sorteado debe reemplazar al principal en todo el despacho. Asimismo, conforme se desprende del párrafo 22 *ut supra*, la accionante alega que las resoluciones impugnadas son contrarias al principio de máximo uso de recursos disponibles, pues el Consejo de la Judicatura habría disminuido los recursos para la prestación del servicio de administración de justicia al no recurrir en primer lugar al banco de elegibles para ejercer la subrogación de los jueces y juezas. En tal virtud, la Corte Constitucional plantea el siguiente problema jurídico:

¿Las resoluciones impugnadas son incompatibles con los principios de progresividad y no regresividad de los derechos y de máximo uso de los recursos disponibles por cuanto recurre en última instancia al banco de elegibles para el reemplazo de los jueces ausentes, excusados y recusados?

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. Primer problema jurídico: ¿Las resoluciones impugnadas son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, por cuanto generarían una desigualdad en la carga laboral y la remuneración entre los servidores judiciales que son subrogantes por sorteo y las personas que subrogan por ser parte del banco de elegibles?

40. El artículo 11 numeral 2 de la Constitución reconoce que “[t]odas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”, y prohíbe la discriminación. Asimismo, el numeral 4 del artículo 66 de la Constitución consagra el derecho a la igualdad formal, a la igualdad material y a la no discriminación.

Específicamente, en relación con el derecho al trabajo, la Constitución establece, en su artículo 326 numeral 2, que “[a] trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración”.

41. Respecto del derecho a la igualdad, esta Magistratura ha indicado que “ningún derecho es absoluto, y por tanto, no todo trato diferenciado es inconstitucional. De modo que no se encuentra prohibido el hecho de que [se] establezca diferencias entre sujetos, siempre que la medida diferenciada esté debidamente justificada y sea razonable”.¹⁸
42. Asimismo, la Corte Constitucional ha dicho que el derecho a la igualdad posee una dimensión formal y una dimensión material.¹⁹ La primera “presupone un trato idéntico a sujetos –individuales o colectivos— que se hallan en la misma situación”.²⁰ La segunda consiste en que las medidas que busquen un trato igualitario “consider[en] las diferencias existentes en la práctica, que hacen que la situación de cada uno de los titulares del derecho sea particular”.²¹
43. Como se mencionó, la accionante ha alegado que las resoluciones impugnadas vulnerarían los derechos a la igualdad y no discriminación debido a que, en caso de ausencia de los jueces y juezas titulares por más de siete días, los funcionarios reemplazantes asumirían indefinidamente una doble carga laboral, sin recibir una remuneración adicional. Por ello, sobre la base de la jurisprudencia de este Organismo, se verificará si en el presente caso concurren los elementos que configuran un trato discriminatorio:
 - (i) la comparabilidad, que implica que tienen que existir dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes; (ii) la constatación de un trato diferenciado, por una de las categorías que la Constitución enuncia de manera ejemplificativa en el numeral 2 del artículo 11; y, (iii) la verificación del resultado, producto del trato diferenciado.²²
44. En atención al elemento de **comparabilidad**, la Corte revisará si existen dos sujetos de derechos que se encuentren en condiciones iguales o semejantes. La accionante identifica que los sujetos que deben ser comparados son, por un lado, “los funcionarios que resultaren ser sorteados para reemplazar a sus compañeros por una ausencia superior a siete días” y, por otro, las personas que deben subrogar a los jueces y juezas ausentes por ser parte del banco de elegibles. La Corte no considera que ambos sujetos de derechos se encuentren en condiciones iguales o semejantes, pues:

¹⁸ CCE, sentencia 14-21-IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 26.

¹⁹ CCE, sentencia 39-18-IN/22, 8 de junio de 2022, párr. 53.

²⁰ CCE, sentencia 40-18-IN/21, 22 de septiembre de 2021, párr. 30.

²¹ CCE, sentencia 197-15-SEP-CC, 17 de junio de 2015, p. 10.

²² CCE, sentencia 39-18-IN/22, 8 de junio de 2022, párr. 55.

- 44.1. Por un lado, los jueces y juezas que deben subrogar a otros ya perciben un salario de la Función Judicial, pues se encuentran en funciones.
- 44.2. Por otro lado, las personas que son designadas para reemplazar a los jueces y juezas ausentes por ser parte del banco de elegibles no pertenecen a la Función Judicial y, por lo tanto, no perciben un salario sino hasta su designación como reemplazantes.
45. Como consecuencia de lo dicho, la Corte considera que los jueces y juezas que deben subrogar a otros en virtud de un sorteo y las personas pertenecientes al banco de elegibles que son designadas para reemplazar a jueces y juezas ausentes, no se encuentran en condiciones semejantes —y mucho menos iguales— y, por lo tanto, no se cumple el elemento de comparabilidad.
46. Toda vez que el elemento **(i)** detallado en el párrafo 43 *ut supra* no se cumple en el presente caso y tomando en cuenta que los requisitos allí mencionados son concurrentes, la Corte se abstiene de realizar consideraciones adicionales al respecto. Así, este Organismo concluye que las resoluciones impugnadas no son incompatibles con el derecho a la igualdad y no discriminación, pues no existe comparabilidad entre los sujetos respecto de los cuales, según la accionante, existiría un trato diferenciado.
- 7.2. Segundo problema jurídico: ¿El sistema de subrogación de jueces y juezas regulado en las resoluciones impugnadas es contrario al principio de debida diligencia?**
47. La accionante alega que, en virtud de las resoluciones impugnadas, los funcionarios que reemplazan a los ausentes por más de siete días “se vuelven proclives a desatender la debida diligencia” y a inobservar sus funciones toda vez que: (i) asumen dos despachos y, por tanto, una doble función; (ii) los jueces y juezas que integran tribunales pluripersonales se enfrentan a dificultades para el agendamiento de audiencias y se encuentran impedidos de unificar criterios en virtud de la existencia de múltiples conformaciones en razón de los reemplazos; y, (iii) los jueces y juezas que integran tribunales pluripersonales se ven obligados a reagendar sus audiencias, incumpliendo los plazos y términos previstos en la ley.
48. El principio de debida diligencia se encuentra reconocido en el artículo 172 de la Constitución, que establece, en su segundo inciso, que “[l]as servidoras y servidores judiciales, que incluyen a juezas y jueces, y los otros operadores de justicia, aplicarán el principio de la debida diligencia en los procesos de administración de justicia”.
49. Según la Corte, la debida diligencia “implica que los juzgadores tienen la obligación de observar las garantías del debido proceso y actuar de forma cuidadosa en la

tramitación de las causas puestas a su conocimiento; de modo que, deben velar por que en todo proceso las personas reciban una respuesta oportuna a través del ejercicio de las garantías mínimas previstas en la Constitución”.²³ Así, la debida diligencia comporta una “actuación pronta y prolija por parte de las autoridades jurisdiccionales; esto es, en un tiempo razonable y dando trámite a la causa con apego a la normativa constitucional y legal”.²⁴ Además, en palabras de la Corte,²⁵ la debida diligencia permite

que los procesos judiciales sean conocidos adecuadamente para garantizar los derechos de las partes procesales, evitando actuaciones que los entorpezcan o demoren la consecución de sus fines, que se traducen [...] en la tutela de situaciones jurídicas en las que se ven inmersos, desde las distintas materias jurisdiccionales, los derechos de las personas.

50. Las resoluciones impugnadas, a juicio de esta Corte, no contradicen la debida diligencia que deben observar las autoridades judiciales. De hecho, coadyuvan a su cumplimiento y son respetuosas de la prohibición de paralización del servicio de justicia contenida en el artículo 336 numeral 15 de la Constitución. A través de las resoluciones impugnadas, el Consejo de la Judicatura ha previsto un mecanismo expedito para la subrogación de las autoridades judiciales en caso de ausencia temporal o definitiva.
51. Así, las resoluciones impugnadas prevén un mecanismo que permite que los procesos continúen su sustanciación de manera inmediata incluso a pesar de la ausencia de las y los juzgadores titulares de las judicaturas a cargo, pues, según las resoluciones impugnadas, se sortea al juzgador o juzgadora reemplazante de entre los disponibles. Al respecto, esta Magistratura subraya una realidad evidente: todo sistema judicial cuenta con recursos limitados; en ese contexto, la Corte estima que no se puede deducir que la Constitución establezca como obligatorio el esquema planteado por la accionante—recurrencia al banco de elegibles como primer mecanismo de subrogación—.
52. En tal sentido, esta Magistratura considera que el mecanismo para la subrogación de los y las juzgadoras ausentes elegido por el Consejo de la Judicatura y regulado en las resoluciones impugnadas no impone trabas irrazonables a los usuarios del sistema de justicia para que sus procesos sean sustanciados con mayor celeridad que a través de otro mecanismo y, por lo tanto, no es incompatible con el principio de debida diligencia. Si bien, en algunos casos, la aplicación de este mecanismo de subrogación podría generar problemas prácticos, las resoluciones impugnadas prevén que, una vez

²³ *Ibíd.*, párr. 26.

²⁴ CCE, sentencia 254-18-SEP-CC, 11 de julio de 2018.

²⁵ CCE, sentencia 23-22-IN/24, 22 de agosto de 2024, párr. 47.

que la ausencia supera los seis meses, se debe realizar un sorteo para la designación de un nuevo reemplazo, en atención a las cargas procesales, razón por la cual, en todo caso, tales dificultades estarían limitadas a un plazo máximo de seis meses. Además, los inconvenientes prácticos que resalta la accionante no se derivan directamente de lo establecido en las resoluciones impugnadas, por lo que escapan de la competencia de la Corte en el marco del control abstracto de constitucionalidad.

7.3. Tercer problema jurídico: ¿Las normas impugnadas son contrarias al principio de reserva de ley, por cuanto modificarían, mediante resolución, la competencia en razón de la materia de los órganos jurisdiccionales?

53. Como se mencionó en el párrafo 15 *ut supra*, la accionante alega que las resoluciones impugnadas son contrarias al principio de legalidad en relación con la reserva de ley debido a que modificarían la competencia de los juzgadores en razón de la materia a través de una resolución y no a través de una ley.
54. El artículo 226 de la Constitución establece que “[l]as instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley”. Dicha norma, según la Corte Constitucional, “contempla constitucionalmente el denominado ‘principio de legalidad’”,²⁶ que constituye un “límite del poder de la administración y técnica de control de la actuación administrativa, por lo que, la administración sólo podrá hacer lo que la ley le autorice, sin que pueda auto atribuirse poderes de actuación pues estos deben estar previamente atribuidos por una ley”.²⁷ Así, “las normas jurídicas deben provenir de autoridades competentes para regular aquello que es objeto de las normas de acuerdo con las facultades que les han sido otorgadas por la Constitución o la ley en estricto sentido”.²⁸
55. Una de las manifestaciones de la legalidad es el principio de reserva legal, que comporta la existencia de “asuntos y materias que de manera exclusiva la Constitución entrega al ámbito de potestades del legislador, excluyendo la intervención y potestad normativa de otras instituciones del Estado”.²⁹ Pese a ello, el principio de reserva de ley no obsta que las leyes “otorg[uen] un marco básico previsible para que la administración pública, a través de su potestad reglamentaria y/o por medio de los organismos públicos de control y regulación, pueda desarrollar las normas legales a fin de dar eficacia directa a los mandatos legislativos”.³⁰

²⁶ CCE, sentencia 37-19-IN/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 79.

²⁷ CCE, sentencia 62-19-IN/23, 12 de abril de 2023, párr. 27.

²⁸ CCE, sentencia 122-21-IN/24, 27 de junio de 2024, párr. 41.

²⁹ CCE, sentencia 56-09-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 88.

³⁰ CCE, sentencia 57-17-IN/23, 28 de junio de 2023, párr. 48.

56. Según la Constitución, la reserva de ley es aplicable a, entre otras cuestiones, la determinación de las competencias de los órganos jurisdiccionales:

56.1. El artículo 177 de la Constitución establece que “[l]a Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos. **La ley determinará su estructura, funciones, atribuciones, competencias** y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia” (énfasis añadido).

56.2. En el mismo sentido, el artículo 178 de la Constitución, en su último inciso, prevé que “[l]a **ley determinará la organización, el ámbito de competencia, el funcionamiento de los órganos judiciales** y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia” (énfasis añadido).

57. Aquello, incluso, se encuentra reconocido en el Código Orgánico de la Función Judicial, que establece que “[l]a jurisdicción y la competencia nacen de la Constitución y la ley” (artículo 7). Igualmente, el artículo 157 *ibídem* establece que “la competencia en razón de la materia, del grado y de las personas está determinada en la ley”.

58. La Corte ha indicado que, para determinar si existe una transgresión al principio de reserva de ley para la regulación del ejercicio de derechos y garantías constitucionales, se debe verificar:

- (i) Si el acto normativo regula o no derechos. Para lo cual se evaluará su contenido, a fin de responder si 1) la limitación se encuentra prevista legislativamente, o 2) si el acto normativo establece limitaciones que debieron constar en una ley;
- (ii) En el caso de que el acto normativo no regule derechos, y se verifique que se limita a desarrollar la norma legal dentro del marco autorizado por el legislador, entonces no existirá vicio formal de inconstitucionalidad; y,
- (iii) Por el contrario, en el caso de que se verifique que la norma impugnada regula derechos fundamentales; es decir, que su contenido debió constar en una ley o, que pese a constar en una ley, la norma ha suplantado o alterado el contenido previsto en esta, entonces, se deberá concluir que se ha violado el principio de reserva de ley, existiendo un vicio formal de inconstitucionalidad.³¹

59. La Corte considera que el *test* descrito en el párrafo precedente es aplicable *mutatis mutandis* a la reserva de ley para la determinación de competencias de las autoridades públicas.³² Así, para determinar si una norma infralegal transgrede el principio de

³¹ CCE, sentencia 52-21-IN/24, 2 de mayo de 2024, párr. 28.

³² Esto, pues el *test* descrito en el párrafo 58 *ut supra* fue desarrollado con relación al mismo principio – reserva de ley—, aplicado a una cuestión distinta –regulación del ejercicio de derechos y garantías constitucionales—. Aunque se trate de una cuestión distinta, el *test* se refiere a los límites que impone el principio de reserva de ley.

reserva de ley para la determinación de competencias de las autoridades públicas, se debe revisar lo siguiente:

(1) Si el acto normativo establece, añade, menoscaba o modifica las competencias de una autoridad pública. Para ello, se evaluará su contenido, a fin de responder si: 1) el establecimiento, adición, menoscabo o modificación de las competencias se encuentra prevista legislativamente, o 2) si el acto normativo establece, añade, menoscaba o modifica competencias, por lo que su contenido debería constar en una ley;

(2) En el caso de que el acto normativo se limite a desarrollar la norma legal dentro del marco autorizado por el legislador, entonces no existirá vicio formal de inconstitucionalidad; y,

(3) Por el contrario, en el caso de que se verifique que la norma impugnada establece, añade, menoscaba o modifica competencias, es decir, que su contenido debió constar en una ley o, que pese a constar en una ley, la norma ha suplantado o alterado el contenido previsto en esta, entonces, se deberá concluir que se ha violado el principio de reserva de ley, existiendo un vicio formal de inconstitucionalidad.

60. En atención a ello y a las alegaciones de la accionante, corresponde a esta Corte verificar si las resoluciones impugnadas establecen, añaden, menoscaban o modifican las competencias en razón de la materia de los órganos judiciales.

61. La resolución 158-2013 regula el procedimiento para la subrogación de juezas y jueces de primer nivel, cortes provinciales y tribunales distritales de lo contencioso administrativo y tributario. La Corte observa que las reglas de subrogación en caso de ausencia incluyen el encargo del despacho a: (i) una jueza o juez de la misma unidad judicial o de otra unidad judicial, de igual materia y de la misma circunscripción territorial; (ii) una jueza o juez del cantón o provincia más cercana, del mismo nivel y materia; o, (iii) dependiendo del caso, uno de los miembros del banco de elegibles.³³ Por su parte, en caso de excusa o recusación, la subrogación involucra el encargo del despacho a: (i) una jueza o juez de la misma unidad judicial o del juzgado de igual materia, dentro de la misma circunscripción territorial; (ii) a una jueza o juez del cantón o provincia más cercanos; o, (iii) a un miembro del banco de elegibles.³⁴ A partir de lo indicado, la Corte no observa que la resolución 158-2013 prevea el encargo del despacho de causas a juzgadores de materias distintas, mucho menos que establezca, añada, menoscabe o modifique las competencias en razón de la materia de los órganos judiciales.

62. La resolución 053-2014 tiene por objeto establecer el procedimiento para conformar los tribunales pluripersonales de juzgamiento, incluyendo las reglas de reemplazo

³³ Resolución 158-2013, artículos 5 y 6. Se hace notar que únicamente se recurre al banco de elegibles como último mecanismo y solo en caso de ausencia mayor a siete días.

³⁴ Resolución 158-2013, artículo 7.

frente a ausencias, excusas o recusaciones.³⁵ De conformidad con esta resolución, en caso de ausencia, excusa o recusación de uno o todos los miembros de un tribunal pluripersonal, el reemplazo se realiza por sorteo, en el siguiente orden: (i) por una jueza o juez de la misma instancia, sala, materia y territorio; (ii) por una jueza o juez de la misma instancia y territorio, de materia distinta; (iii) por una jueza o juez de la misma instancia, aunque de territorio y materia distintos, priorizando los territorios más cercanos y las materias más afines; o, (iii) por un miembro del banco de elegibles.³⁶ Además, cuando la ausencia es de más de seis meses o cuando se convierte en definitiva, se debe designar una nueva jueza o juez, por sorteo.³⁷

63. La Corte constata que la resolución 053-2014 establece mecanismos de reemplazo que podrían involucrar la intervención de juzgadores y juzgadas de materias distintas a las que corresponderían de conformidad con los artículos 217, 219, 221, 225, 228, 229, 230, 230.1, 230.2, 231, 232, 234, 238, 240 y 243 del Código Orgánico de la Función Judicial.³⁸ Por ello, corresponde a la Corte verificar si aquello implica el establecimiento, adición, menoscabo o modificación de las competencias legales de los órganos judiciales.

64. El artículo 11 del Código Orgánico de la Función Judicial reconoce el principio de especialidad e indica:

Art. 11.- PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD.- La potestad jurisdiccional se ejercerá por las juezas y jueces en forma especializada, según las diferentes áreas de la competencia. Sin embargo, en lugares con escasa población de usuarios o en atención a la carga procesal, una jueza o juez podrá ejercer varias o la totalidad de las especializaciones de conformidad con las previsiones de este Código.

65. Dicha norma enfatiza en la importancia de que la justicia sea impartida de manera especializada y determina que los jueces y juezas pueden ejercer varias especializaciones de conformidad con lo establecido en el mismo Código.³⁹ Esta

³⁵ Resolución 053-2014, artículo 1.

³⁶ Resolución 053-2014, artículo 4.

³⁷ Resolución 053-2014, artículo 6.

³⁸ Los artículos mencionados regulan las competencias en razón de la materia de las juezas y jueces que integran las salas de lo contencioso administrativo y de lo contencioso tributario, los tribunales penales, las juezas y jueces de garantías penales, las juezas y jueces de adolescentes infractores, las juezas y jueces de tránsito, las juezas y jueces de garantías penitenciarias, las juezas y jueces especializados para el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado, los tribunales especializados para el juzgamiento de delitos relacionados con corrupción y crimen organizado, las juezas y jueces de contravenciones, las juezas y jueces especializados de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar e infracciones contra la integridad sexual y reproductiva, las juezas y jueces de familia, mujer, niñez y adolescencia, las juezas y jueces del trabajo, las juezas y jueces de lo civil, y las juezas y jueces de inquilinato y relaciones vecinales.

³⁹ Ver, por ejemplo, el artículo 157 del Código Orgánico de la Función Judicial: “La competencia en razón de la materia [...] está determinada en la ley. Excepcionalmente, y previo estudio técnico que justifique tal

Magistratura no considera que el hecho de que un juez deba subrogar a otro por ausencia, excusa o recusación del titular implique el ejercicio de una especialización distinta. Aquello ocurre, por ejemplo, cuando dos judicaturas se fusionan y, como consecuencia, se crea una judicatura multicompetente; en ese caso, un mismo juez puede llegar a ejercer varias o la totalidad de las especializaciones, para el conocimiento de casos antiguos y nuevos, de forma permanente.

- 66.** Por el contrario, a juicio de esta Corte, el encargo de un despacho a un juez o jueza de otra materia no involucra el establecimiento, adición, menoscabo o modificación de la competencia de los órganos judiciales. Los encargos no implican la modificación del nombre de las unidades judiciales, tribunales o salas; ni la recepción de nuevas causas de una competencia distinta a las de los jueces y juezas subrogantes para su conocimiento de inicio a fin. Así, las resoluciones impugnadas no alteran la competencia de las unidades judiciales, ni de los tribunales, sino que se refieren únicamente a los jueces que las integran. De ese modo, la subrogación comporta solo que, temporalmente, los jueces y juezas podrían tener que conocer los casos de un despacho de una materia distinta a la de su competencia usual, hasta el retorno del juez o jueza titular o hasta la designación de uno nuevo.
- 67.** Ahora bien, el artículo 161 del Código Orgánico de la Función Judicial se refiere a la subrogación en los siguientes términos: “La subrogación se verifica cuando las personas sujetas a las juezas o los jueces de una sección territorial determinada, deben someterse a las juezas o los jueces de la sección más inmediata, por falta o impedimento de aquellas o aquellos”. En otras palabras, según el Código Orgánico de la Función Judicial, la subrogación podría implicar el reemplazo de las y los jueces y juezas titulares por los de otra sección territorial, pero no por los de otra materia.
- 68.** La Corte considera que la posibilidad de que un juzgador o juzgadora subroge a un juzgador o juzgadora de una materia distinta no comporta el establecimiento, adición, menoscabo o modificación de la competencia de los órganos judiciales reemplazantes. Como se explicó anteriormente, la subrogación por ausencia, excusa o recusación

necesidad, el Consejo de la Judicatura podrá modificarla, únicamente en los casos de creación, traslado, fusión o supresión de salas de cortes, tribunales y juzgados”. Asimismo, el artículo 264 numeral 8 literal b del Código Orgánico de la Función Judicial indica: “En cualquier tiempo, de acuerdo con las necesidades del servicio de la Función Judicial: b) Establecer o modificar la sede, modelo de gestión y precisar la competencia en que actuarán las salas de las cortes provinciales, tribunales penales, tribunales de lo contencioso administrativo y tributarios, juezas y jueces de primer nivel, excepto la competencia en razón del fuero. Una misma sala o juzgador de primer nivel, podrá actuar y ejercer al mismo tiempo varias competencias”. El artículo 209 del Código Orgánico de la Función Judicial establece que “[e]l Pleno del Consejo de la Judicatura, de acuerdo con el número de salas de una Corte Provincial, hará la distribución y precisará la competencia por razón del territorio, la materia y del grado de cada una de ellas”. El artículo 244 *ibídem* determina que “[l]as juezas y los jueces únicos o multicompetentes dentro de la circunscripción territorial que el Consejo de la Judicatura determine conocerán de todas las materias”.

podría implicar el encargo de las causas de un despacho a un juez o jueza de otra materia, pero aquello no comporta la modificación de la competencia en razón de la materia de un órgano jurisdiccional. Esta, en palabras de la Corte Constitucional, “es la manera [...] como se distribuyen entre los distintos órganos jurisdiccionales las variadas especialidades o ramas del derecho sustantivo”.⁴⁰ Así, en virtud de la subrogación, no se cambia dicha distribución, sino que los jueces y juezas subrogantes simplemente efectúan reemplazos, por lo que les corresponde conocer, en adición a las suyas, las causas correspondientes al encargo.

69. En virtud del análisis precedente, la Corte concluye que las resoluciones 158-2013 y 053-2014, a través de los mecanismos de subrogación previstos en ellas, no establecen, añaden, menoscaban o modifican las competencias en razón de la materia establecidas legalmente para cada órgano judicial. En consecuencia, las regulaciones contenidas en las resoluciones impugnadas no necesariamente deben constar en una ley, y tampoco suplantán o alteran lo establecido sobre las competencias en razón de la materia de los órganos judiciales en el Código Orgánico de la Función Judicial. Por lo tanto, la Corte concluye que las resoluciones impugnadas no son contrarias al principio de reserva de ley.

7.4. Cuarto problema jurídico: ¿Las resoluciones impugnadas son incompatibles con los principios de progresividad y no regresividad de los derechos y de máximo uso de los recursos disponibles por cuanto recurren en última instancia al banco de elegibles para el reemplazo de los jueces ausentes, excusados y recusados?

70. El artículo 11 numeral 8 de la Constitución establece que “[e]l contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. [...] Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos”. En tal virtud, “los órganos del poder público se encuentran impedidos de implementar fórmulas de disposición y limitación de un derecho fundamental que no se encuentren debidamente justificadas”.⁴¹
71. Sobre el principio de no regresividad, la Corte ha dicho que “si un derecho, en su configuración, alcanzó determinado nivel de protección; dicho nivel no puede ser menoscabado de forma injustificada, a partir de una regulación normativa”.⁴² En caso de existir una justificación para tal menoscabo, esta debe hacer “referencia a la totalidad de los derechos [...] y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo

⁴⁰ CCE, sentencia 551-17-EP/23, 9 de febrero de 2023, párr. 20.

⁴¹ CCE, sentencia 16-16-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 93.

⁴² CCE, sentencia 16-16-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 107.

de los recursos de que se disponga”.⁴³ En otras palabras, la adopción de una medida regresiva debe darse “en virtud de una razón plenamente justificada en la Constitución de la República o alguna norma que forme parte del bloque de constitucionalidad”.⁴⁴

72. De esta manera, la Corte debe verificar:

(i) que exista un retroceso en el desarrollo para garantizar el pleno ejercicio de un derecho; (ii) que la medida regresiva está justificada en función de la satisfacción o cumplimiento de otros derechos; y (iii) que a la medida regresiva le haya precedido la “consideración más cuidadosa” frente a la inexistencia de alternativas menos lesivas tendientes a la optimización de recursos.⁴⁵

73. En el presente caso, la Corte constata que:

73.1. El artículo 6 de la resolución 158-2013 original establecía: “Para la subrogación de juezas y jueces de primer nivel, en caso de ausencia mayor de siete días, previo sorteo, se recurrirá al banco de elegibles”.

73.2. Por su parte, el artículo 4 de la resolución 053-2014 original establecía que, en caso de ausencia, excusa o recusación de uno o todos los miembros de un tribunal,⁴⁶ se recurriría: (i) en primer lugar, a los jueces y juezas de la misma instancia, sala, materia y territorio; (ii) en segundo lugar, a los jueces y juezas de la misma instancia y territorio, de materias distintas; (iii) en tercer lugar, al banco de elegibles; y, (iv) en cuarto lugar, a los jueces y juezas de la misma instancia, aunque de territorio y materia distintos.

74. Dichos criterios cambiaron, pues actualmente —en virtud de la resolución 090-2020— únicamente se debe recurrir al banco de elegibles en los siguientes casos:

74.1. Para el caso de ausencia de más de siete días y hasta de seis meses de los jueces y juezas de primer nivel,⁴⁷ solo si no es posible designar a un juez o jueza de la misma unidad judicial o de una unidad judicial de igual materia, en el mismo territorio; ni a un juez o jueza del cantón o provincia más cercanos, del mismo nivel y materia.

⁴³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, Observación General 3, párr. 9.

⁴⁴ CCE, sentencia 83-15-IN/21, 10 de marzo de 2021, párr. 277.

⁴⁵ CCE, sentencia 16-16-IN y acumulados/22, 27 de enero de 2022, párr. 110.

⁴⁶ Excepto en caso de ausencia de los jueces y juezas de la Corte Nacional de Justicia.

⁴⁷ Resolución 158-2013, artículo 6.

- 74.2. Para el caso de excusa o recusación del juez o jueza titular, solo si no es posible encargar el despacho a un juez o jueza de la misma materia y circunscripción territorial; ni a un juez o jueza del cantón o provincia más cercanos.⁴⁸
- 74.3. Para el caso de ausencia temporal o definitiva de uno o todos los miembros de un tribunal, solo si no fuere posible designar a un juez o jueza de la misma instancia, sala, materia y territorio; ni a un juez o jueza de la misma instancia y territorio, aunque de una materia distinta; ni a un juez o jueza de la misma instancia, aunque de territorio y materia distintos.⁴⁹
- 74.4. Para el caso de excusa o recusación de uno o todos los miembros de un tribunal, solo si no fuere posible designar a un juez o jueza de la misma instancia, sala, materia y territorio; ni a un juez o jueza de la misma instancia y territorio, aunque de una materia distinta; ni a un juez o jueza de la misma instancia, aunque de territorio y materia distintos.⁵⁰
75. En otras palabras, previo a las reformas introducidas a las resoluciones 158-2013 y 053-2014, estas no consideraban al banco de elegibles como el último mecanismo para efectuar las subrogaciones. La Corte considera que las reformas introducidas por la resolución 090-2020 fueron realizadas por el Consejo de la Judicatura en ejercicio de sus funciones constitucionales de “[d]efinir y ejecutar las políticas para el mejoramiento y modernización del sistema judicial”⁵¹ y de “[v]elar por la [...] eficiencia de la Función Judicial”.⁵² En atención a dichas potestades, el Consejo de la Judicatura puede decidir cuál es la manera más eficiente de reemplazar a los jueces y juezas ausentes, excusados y recusados.
76. A juicio de la Corte, recurrir al banco de elegibles como último mecanismo para la subrogación de los jueces y juezas ausentes, excusados o recusados constituye una medida razonable, sobre todo a la luz de las razones por las cuales el Consejo de la Judicatura emitió la resolución 090-2020. En la sección de “Considerandos” de esta norma, el Pleno del Consejo de la Judicatura justificó las modificaciones mencionadas señalando que estas tenían como fin

que el procedimiento administrativo de subrogación en dependencias judiciales de primer nivel y cuerpos pluripersonales se encuentre de acuerdo a lo establecido a la normativa vigente; es decir, se realice mediante sorteo, y se acople a la realidad institucional, permitiendo dar continuidad a la tramitación de los procesos, tanto en unidades judiciales

⁴⁸ Resolución 158-2013, artículo 7.

⁴⁹ Resolución 053-2014, artículo 4.

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ Código Orgánico de la Función Judicial, Artículo 181 numeral 1.

⁵² *Ibíd.*, Artículo 181 numeral 5.

como en cuerpos pluripersonales, garantizando así el cumplimiento del principio de celeridad y una mayor eficiencia de la administración pública.

77. En otras palabras, la introducción de las reformas tenía como finalidad dar continuidad a la tramitación de los procesos y garantizar los principios de celeridad y mayor eficiencia de la administración pública y, por lo tanto, la tutela judicial efectiva. La Corte considera que recurrir como última opción al banco de elegibles, de hecho, evita dilaciones innecesarias en la tramitación de las causas, pues la designación de un juez o jueza subrogante a partir de él está sujeta a la aceptación de la persona sorteada, así como a la disponibilidad presupuestaria para erogar la remuneración correspondiente, entre otras cuestiones de índole práctica que dilatarían innecesariamente las causas.
78. Además, la Corte observa que en el memorando previo a la emisión de la resolución 090-2020, el Consejo de la Judicatura expuso:

De acuerdo al citado artículo, para el reemplazo de una juez o juez por más de siete días se tomará en consideración aquellas personas que integran el banco de elegibles; sin embargo, en la actualidad, no es posible utilizar está [sic] opción durante el resorteo de una causa, debido a la falta de recursos para realizar el pago correspondiente a la jueza o juez subrogante del banco de elegibles.

Cabe señalar que, la implementación del cambio propuesto permitirá darle continuidad a la tramitación de los procesos, evitando las trabas y demoras innecesarias ocasionadas por múltiples reemplazos de las juezas y jueces ausentes, garantizando así el cumplimiento del principio de celeridad, así como, una mayor eficiencia de la administración de justicia.

En este sentido, es evidente la necesidad de reformar el citado artículo, con el fin de que se considere para el reemplazo de una juzgadora o juzgador ausente a un miembro del banco de elegibles como última opción; es decir, se considera pertinente que, previo a recurrir al banco de elegibles, se tomen en cuenta las juezas y jueces de la misma dependencia judicial o de igual materia dentro de la misma circunscripción territorial, o, como segunda opción, las y los jueces de dependencias judiciales de la misma materia del cantón o provincia más cercana.

79. Por lo dicho, la Corte estima que, efectivamente, el Consejo de la Judicatura ha implementado una medida razonable y eficiente para efectuar los reemplazos en caso de ausencia, excusa o recusación de los jueces y juezas titulares. En tal virtud, este Organismo no evidencia que las reformas introducidas por la resolución 090-2020 a las resoluciones impugnadas sean incompatibles con los principios de progresividad y no regresividad de los derechos y de máximo uso de los recursos disponibles pese a que recurren en última instancia al banco de elegibles para el reemplazo de los jueces ausentes, excusados y recusados. Toda vez que existen mecanismos menos gravosos para la continuidad de la administración de justicia, recurrir como última opción al banco de elegibles es una medida razonable y compatible con la Constitución.

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. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad **70-21-IN**.
2. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 16 de enero de 2025.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL