

Quito, D.M., 12 de junio de 2025

CASO 16-20-AN

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

SENTENCIA 16-20-AN/25

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción por incumplimiento planteada por el Consejo de la Judicatura, en la que exige el cumplimiento del artículo 14 del Código Orgánico de la Función Judicial. Este Organismo verifica que la obligación exigida por la entidad accionante no se deriva del inciso segundo del artículo 14 del COFJ.

1. Antecedentes

1. El 2 de junio de 2020, el Consejo de la Judicatura¹ (“**entidad accionante**”) presentó una demanda de acción por incumplimiento de norma con medidas cautelares en contra del Ministerio de Economía y Finanzas (“**MEF**”).
2. La norma cuyo cumplimiento se exige se encuentra contenida en el artículo 14 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”), publicado en el Registro Oficial Suplemento 544 de 9 de marzo de 2009.
3. El 25 de junio de 2020, el Tribunal de Sala de Admisión admitió a trámite la causa y negó la medida cautelar.²
4. El 29 de junio de 2020, la Asociación de Servidores Judiciales de Pichincha presentó un escrito en calidad de *amicus curiae*.
5. El 17 de febrero de 2022, por resorteo, se asignó la sustanciación de la causa a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes.
6. El 26 de enero de 2024, de conformidad con el orden cronológico de sustanciación de causas, la jueza sustanciadora avocó conocimiento y notificó al MEF para que se pronuncie sobre los argumentos de la demanda.

¹ La entidad accionante fue representada por Pedro José Crespo Crespo, en calidad de director general de dicha institución.

² El Tribunal de Sala de Admisión estuvo conformado por la entonces jueza constitucional Carmen Corral Ponce, y los ex jueces constitucionales Ramiro Ávila Santamaría y Enrique Herrera Bonnet.

7. El 24 de febrero de 2024, el MEF cumplió con el requerimiento de la jueza sustanciadora.
8. El 09 de abril de 2025, la jueza sustanciadora convocó a los sujetos procesales a audiencia, misma que fue llevada a cabo el 25 de abril de 2025.³

2. Competencia de la Corte Constitucional

9. De conformidad con los artículos 93 y 436 numeral 5 de la CRE y los artículos 52 y siguientes de la LOGJCC, el Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento.

3. Texto de la normativa cuyo cumplimiento se reclama

10. La entidad accionante reclama el cumplimiento del artículo 14 del COFJ, que establece lo siguiente:

Art. 14. - Principio de autonomía económica, financiera y administrativa. - La Función Judicial goza de autonomía económica, financiera y administrativa. Administrativamente se rige por su propia ley, reglamentos y resoluciones, bajo los criterios de descentralización y desconcentración.

El Estado tendrá la obligación de entregar los recursos suficientes para satisfacer las necesidades del servicio judicial que garantice la seguridad jurídica. El incumplimiento de esta disposición será considerado como obstrucción a la administración de justicia.

4. Argumentos de las partes⁴

4.1. Fundamentos y pretensiones de la entidad accionante

11. La entidad accionante solicitó que se declare el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 del COFJ por parte del MEF. También, requirió que dicha cartera de Estado deje sin efecto las disminuciones y recortes presupuestarios que se dieron en el año 2020.

³ El 24 de abril de 2025, a las 18h50, el Consejo de la Judicatura ingresó un escrito en el que solicitó el diferimiento de la audiencia. Alegó requerir “de un tiempo prudencial a fin de poder preparar la defensa técnica institucional”. Sin embargo, en audiencia, la jueza sustanciadora rechazó la solicitud en virtud de que la providencia en la que se llamó a la diligencia fue notificada a las partes con la debida antelación. Además, señaló que el 23 de abril de 2025, el Consejo de la Judicatura había confirmado su comparecencia a la audiencia.

⁴ Los argumentos de los sujetos procesales corresponden tanto a los expuestos en la demanda y en su respectiva contestación, como los formulados durante la audiencia.

12. La entidad accionante señala que el contenido del artículo 14 del COFJ:

establece en su texto tanto una obligación clara y expresa de hacer como de una de dar [sic] ambas dirigidas al Estado [...] la cual es exigible por parte del Consejo de la Judicatura [...] en su calidad de órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial.

13. Asimismo, refiere que el MEF realizó “modificaciones, recortes, reducciones y cambios presupuestarios” para el 2020. Según la entidad accionante, esto no fue notificado o consultado al Consejo de la Judicatura. De acuerdo con la entidad accionante, dichos recortes se realizaron deliberadamente.

14. Sobre los recortes presupuestarios, la entidad accionante sostiene que estos disminuyen la cobertura del servicio judicial a nivel nacional, “lo que representaría un retroceso histórico para la ciudadanía y el país”. Esta reducción, según su juicio, afecta el derecho de acceso a la justicia y sitúa al país en una posición preocupante dentro del continente, “donde los derechos humanos [de su población] no se promueven y garantizan de manera adecuada”.

15. En esa línea, manifiesta que, en 2019 el MEF aprobó un presupuesto, pero que “existieron recortes y retiros de recursos”. Señaló que entre el 2019 y 2020 el recorte de presupuesto asciende a un total de cerca de 20 millones de dólares. En consecuencia, los recortes en los diferentes grupos de gasto, por ejemplo, de bienes y servicios, limitaría la adquisición de materiales de oficina. De manera que ha tenido problemas para brindar “cosas elementales a las Unidades Judiciales como son papel, tóner para impresoras”, entre otros bienes. Aquello, según la entidad accionante, ha tenido un impacto negativo en la prestación del servicio justicia.

16. Adicionalmente, afirma que el MEF está incumpliendo su obligación de proporcionar los recursos suficientes para asegurar un servicio judicial que garantice la seguridad jurídica. Esto, a pesar de que “el Consejo de la Judicatura ha realizado una planificación presupuestaria técnica que obedece a las necesidades reales del servicio de justicia”.

17. Así, indicó que la presente demanda se planteó para reclamar los recortes realizados por el MEF, “particularmente por los recursos del año 2020 y las consecuencias que tiene hasta la presente fecha”.

18. Finalmente, advierte que “si el Ministerio de Economía y Finanzas decide continuar violentando e irrespetando la AUTONOMÍA de la Función Judicial [...] dejó expresa

constancia de que la Función Ejecutiva se encuentra obstruyendo la administración de justicia en el Ecuador” [las mayúsculas pertenecen al original].

4.2. Argumentos del Ministerio de Economía y Finanzas

- 19.** El MEF, mediante memorando MEF-SP-2024-0172-M, citó textualmente diversas disposiciones del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (“COPLFIP”),⁵ las cuales estarían relacionadas con la sostenibilidad fiscal, las atribuciones del MEF, la capacidad de las entidades y organismos públicos de contraer obligaciones previa autorización del MEF y la responsabilidad de la máxima autoridad de las entidades del manejo presupuestario, respectivamente.
- 20.** En este contexto expresó que, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 del COFJ, el MEF no ha desconocido la autonomía del Consejo de la Judicatura, ni la de la Función Judicial. Manifestó que “no tiene injerencia en la ejecución presupuestaria de las instituciones públicas”, dado que es precisamente la autonomía de cada institución la que permite a cada entidad planificar, priorizar y gestionar su presupuesto de manera independiente, en función de la asignación presupuestaria recibida.
- 21.** En línea con lo anterior, el MEF enfatizó que las asignaciones presupuestarias deben ejecutarse de manera sostenible, transparente y responsable, procurando la estabilidad económica del país conforme lo dispuesto en la Constitución y el COPLFIP.
- 22.** Al respecto, el analista técnico de la subsecretaría de presupuesto del MEF explicó que, como ente rector de las finanzas públicas, esta cartera de Estado, conforme el numeral 10 del artículo 74 del COPLFIP, tiene la facultad de realizar recortes presupuestarios, los cuales pueden obedecer a diversas causas, tales como la “falta de aprovechamiento del recurso, falta de ejecución presupuestaria, entre otros”.
- 23.** En ese sentido, afirmó que el Consejo de la Judicatura no ha ejecutado su presupuesto “como se debe”. Como ejemplo, mencionó que en 2019 se asignó un presupuesto de USD 382’053,000.00 y se realizó un recorte de USD 8’235,000.00. Consideró llamativo que la entidad accionante afirme “que no tuvieron para comprar en gastos operativos como hojas, papel, servicios básicos”, cuando, según el informe del MEF, se registró un saldo no ejecutado de aproximadamente USD 818,000.00.

⁵ Específicamente, se pronuncia sobre los artículos artículo 5.5, 74, 115 y 178 del COPLFIP.

24. En consecuencia, señaló que, pese a los recortes aplicados en aras de mantener la sostenibilidad fiscal de país, el Consejo de la Judicatura no ha gestionado adecuadamente los recursos asignados. Por tanto, recalcó que la responsabilidad de la correcta planificación y ejecución presupuestaria recae exclusivamente en dicha institución.
25. Adicionalmente, el MEF remitió un anexo en donde consta la forma en que optimizó el presupuesto de la entidad accionante por el cierre del ejercicio fiscal y los valores correspondientes a lo que no fue ejecutado por ella durante el ejercicio fiscal 2019. Así, consideró que se justifica el recorte presupuestario realizado al Consejo de la Judicatura.
26. Finalmente, manifestó que la demanda no sería procedente dado que las decisiones relacionadas con las finanzas públicas “no pueden ser judicializadas”. En virtud de ello, solicitó que se desestime la presente acción por incumplimiento.

4.3. Amicus Curiae

27. La Asociación de Servidores Judiciales de Pichincha, en su *amicus curiae*, señaló que el artículo 14 del COFJ establece una obligación clara, expresa y exigible. Según su criterio, el MEF debe entregar los recursos suficientes para satisfacer las necesidades del servicio judicial.
28. Advierte que al realizar recortes presupuestarios a la Función Judicial se incumple la obligación contenida en el artículo 14 del COFJ. Afirma que dicha actuación:

imposibilita a la Función Judicial cumplir con su misión fundamental de garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de los ciudadanos y ciudadanas ecuatorianos, puesto que la programación aprobada ya no puede cumplirse, ocasionando un desfinanciamiento a importantes actividades ya planificadas para cumplirse durante los ejercicios fiscales mencionados.

5. Reclamo previo

29. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, le corresponde a este Organismo comprobar si la entidad accionante ha cumplido con el requisito de reclamo previo determinado en el artículo 54 de la LOGJCC.⁶

⁶ A la luz de la jurisprudencia de la Corte, el reclamo previo se revisa tanto en la fase de admisión como en la fase de sustanciación.

30. Para ello, en la fase de sustanciación, la Corte debe constatar que el reclamo previo: **i)** se encuentre dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación; **ii)** contenga la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo incumplimiento se exige; **iii)** que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y, **iv)** que se haya solicitado el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.⁷

31. En ese orden de ideas, del expediente constitucional se advierte lo siguiente:

31.1. La entidad accionante dirigió al MEF varios oficios⁸ para exigir el cumplimiento del artículo 14 del COFJ. Así, el requisito **i)** ha sido cumplido dado que el reclamo fue dirigido en contra de la entidad frente a la cual se demanda el cumplimiento.

31.2. De la lectura de los oficios en referencia, se verifica que la entidad accionante exigió de manera expresa el cumplimiento de la presunta obligación contenida en el artículo 14 del COFJ. Esto por cuanto, el Consejo de la Judicatura acusa una grave afectación a la planificación y ejecución de actividades de la Función Judicial por los recortes presupuestarios. En virtud del artículo antes referido, el Consejo requirió al MEF que se abstengan de recortar el presupuesto de la Función Judicial para cumplir con sus obligaciones; así también se requirió múltiples veces a la entidad obligada que “disponga a quien corresponda se priorice” los pagos “pendientes del ejercicio fiscal de 2019 reclasificados al año 2020”; o que se “priorice el pago correspondiente al 50% del anticipo” de varios contratos para dar cumplimiento a sus obligaciones.⁹ Por ende, este Organismo considera que los requisitos **ii)** y **iv)** detallados *supra*, se encuentran cumplidos.

31.3. Finalmente, de la lectura de la demanda de acción por incumplimiento y sus anexos, se desprende que el Consejo de la Judicatura requirió en varias ocasiones al MEF el cumplimiento de la presunta obligación de proporcionar

⁷ CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

⁸ Se advierte que la entidad accionante remitió los siguientes oficios para exigir el cumplimiento de la presunta obligación: CJ-DG-2020-001-OF-PVC; CJ-DG-2020-002-OF-PVC; Oficio-CJ-DG-2020-0594-OF; Oficio-CJ-DG-2020-0622-OF; Oficio-CJ-DG-2020-0490-OF; Oficio-CJ-DG-2020-0434-OF; Oficio-CJ-DG-2020-0368-OF; Oficio-CJ-DG-2020-0369-OF; Oficio-CJ-DG-2020-0490-OF; Oficio-CJ-DG-2020-0483-OF; Oficio-CJ-DG-2020-0326-OF; Oficio-CJ-DG-2020-0325-OF; Oficio-CJ-DG-2020-0268-OF; Oficio-CJ-DG-2020-0259-OF; Oficio-CJ-DG-2020-0209-OF; Oficio-CJ-DNF-2019-0008-OF; Oficio-CJ-DG-2020-0033-OF.

⁹ Ver expediente constitucional, fojas 20-21; 39-52; 130-142; 147-149.

los recursos necesarios para atender las necesidades de la Función Judicial. Aquello está contenido en el artículo 14 del COFJ. Por tanto, se advierte que la entidad accionante cumple con el requisito **iii)**.

32. De lo anterior, este Organismo advierte que la entidad accionante cumplió con el requisito del reclamo previo, de conformidad con los parámetros establecidos en la LOGJCC y desarrollados por esta Corte.

6. Planteamiento de los problemas jurídicos

33. A efectos de resolver la presente acción por incumplimiento, conforme dispone el artículo 93 de la Constitución en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, corresponde a la Corte Constitucional analizar, en primer lugar, si el artículo 14 del COFJ contiene una obligación de hacer o no hacer. Es decir, la Corte debe verificar que la norma no se limite a definir, describir o permitir, sino que contenga una obligación positiva o negativa.¹⁰ En esa línea, primero, corresponde resolver el siguiente problema jurídico: **¿El artículo 14 del COFJ contiene una obligación de hacer o no hacer?**
34. Posterior a ello, si la respuesta es afirmativa, corresponde determinar si la obligación cuyo cumplimiento alega la entidad accionante se deriva o no del artículo 14 del COFJ para lo cual se resolverá el siguiente problema jurídico: **¿La obligación exigida por la accionante se deriva del artículo 14 del COFJ?**
35. Si es así, entonces la Corte evaluará si **¿La obligación contenida en el artículo 14 del COFJ cuyo cumplimiento se demanda, es clara, expresa y exigible para el accionante?** Posteriormente, analizará si **¿La obligación del artículo 14 del COFJ fue cumplida por el MEF?**

7. Resolución de los problemas jurídicos

7.1. Primer problema jurídico: **¿El artículo 14 del COFJ contiene una obligación de hacer o no hacer?**

36. Para desarrollar este problema jurídico, esta Corte debe verificar que la norma no se limite a definir, describir o permitir, sino que contenga una obligación positiva o negativa. Este Organismo ha señalado que la obligación de hacer o no hacer consiste en la realización o abstención de una conducta y para que esta pueda ser controlada

¹⁰ CCE, sentencia 50-21-AN/24, 16 de mayo de 2024, párr. 27; sentencia 38-12-AN/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 34; y sentencia 38-15-AN/21, 9 de junio de 2021, párr. 25.

mediante una acción por incumplimiento debe contener los siguientes elementos: **i)** el obligado a ejecutar, **ii)** el contenido de la obligación; y, **iii)** el titular del derecho.¹¹

- 37.** Ahora bien, el artículo 14 del COFJ establece que: **a)** la Función Judicial goza de autonomía económica, financiera y administrativa; **b)** su administración se rige por su propia ley, reglamentos y resoluciones, bajo los principios de descentralización y desconcentración [primer inciso]; y **c)** el Estado tiene la obligación de entregar recursos suficientes para satisfacer las necesidades del servicio judicial [segundo inciso].
- 38.** Respecto de **a)** y **b)** contenidos en el primer inciso de la norma acusada como incumplida, se observa que no contienen una obligación de hacer o no hacer. De hecho, el primer inciso de la norma contiene, tanto principios que garantizan la autonomía de la Función Judicial, permitiéndole operar de manera independiente, como directrices sobre la estructura interna que debe adoptar para cumplir con su rol de forma descentralizada y desconcentrada.
- 39.** En lo que respecta a **c)**, se advierte que la norma contiene un obligado a ejecutar [requisito i]. En este caso, el obligado es el Estado, a través del ente rector a cargo de las finanzas públicas;¹² es decir, el Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, de la norma en cuestión se advierte que existe una obligación [requisito ii]; esto es, garantizar los recursos necesarios para el servicio judicial, cuyo incumplimiento será considerado como obstrucción a la justicia. Finalmente, se advierte que el titular o beneficiario de la obligación [requisito iii] se encuentra cumplido. En este caso, la obligación impuesta por la norma tiene como destinataria a la Función Judicial, entendida como el conjunto de órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos que la integran.¹³ El Consejo de la Judicatura constituye el órgano de gobierno y administración de dicha función. Por tanto, existe un sujeto determinable al que se reconoce la titularidad del artículo 14 del COFJ.

¹¹ CCE, sentencia 38-12-AN/19, 4 de diciembre de 2019, párr. 34.

¹² Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo 71. – “Rectoría del [Sistema Nacional de Finanzas Públicas] SINFIP. – La rectoría del SINFIP corresponde a la Presidenta o Presidente de la República, quien la ejercerá a través del Ministerio a cargo de las finanzas públicas, que será el ente rector del SINFIP”; artículo 74, numeral 36. – “Realizar las transferencias y pagos de las obligaciones solicitadas por las entidades y organismos del sector público contraídas sobre la base de la programación y la disponibilidad de caja siempre que las personas naturales o jurídicas de derecho privado que sean proveedoras de bienes y/o servicios del sector público o de parte de la administración pública central no mantengan obligaciones pendientes con el Servicio de Rentas Internas, salvo que los mismos soliciten acogerse a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos”.

¹³ Constitución, artículos 177 y 178.

40. Por lo anterior, la Corte verifica que el segundo inciso del artículo 14 del COFJ contiene una obligación de hacer, mientras que, su primer inciso no contiene una obligación de hacer o no hacer, conforme lo indicado en el párrafo 38 *supra*.

7.2. Segundo problema jurídico: ¿La obligación exigida por la accionante se deriva del artículo 14 del COFJ?

41. Conforme se determinó en el párrafo 39 de esta sentencia, el inciso segundo del artículo 14 del COFJ impone al Estado la obligación de garantizar los recursos suficientes para atender las necesidades del servicio judicial.
42. Según alega la entidad accionante, se incumplió con la disposición impugnada, pues el MEF efectuó “modificaciones, recortes, reducciones y cambios presupuestarios” en los ejercicios fiscales 2019 y 2020. A su criterio, estos ajustes habrían mermado los recursos originalmente asignados al Consejo de la Judicatura, generando insuficiencia presupuestaria. Por ello, requiere que se declare el incumplimiento de la norma impugnada y se revoquen las disminuciones presupuestarias aplicadas en los referidos años.
43. El MEF, por su parte, manifiesta que, el artículo 74, numeral 10 del COPLFIP le confiere la facultad para realizar recortes presupuestarios con miras a preservar la sostenibilidad fiscal. A decir de esta Cartera de Estado, cada institución es responsable de la planificación y ejecución de su presupuesto. En este sentido, señala que las reducciones aplicadas al Consejo de la Judicatura respondieron a deficiencias en la ejecución presupuestaria por parte de la entidad accionante.
44. Al respecto, esta Corte advierte que el inciso segundo del artículo 14 del COFJ, conforme se citó en la sección 3 *supra*, consagra que “[e]l Estado tendrá la obligación de **entregar los recursos suficientes** para satisfacer las necesidades del servicio judicial que garantice la seguridad jurídica” [énfasis añadido]. Del análisis normativo se desprende que el mandato legal establece una obligación positiva de asignación de recursos suficientes al servicio de justicia, más no una prohibición expresa de realizar recortes presupuestarios o de la devolución de los mismos. La norma se limita a prescribir el deber genérico de otorgar recursos, sin regular específicamente eventuales disminuciones.¹⁴

¹⁴ En su jurisprudencia la Corte ha determinado que “[...] únicamente está limitada a verificar el cumplimiento del contenido que se desprenda de la norma”. CCE, sentencia 3-22-AN/24, 04 de abril de 2024, párr. 67.

45. En consecuencia, dado que este Organismo no verifica la existencia de una obligación relacionada con la prohibición de realizar recortes presupuestarios y con la devolución de los montos objeto de estos recortes, esta Corte concluye que la obligación cuyo cumplimiento alega el Consejo de la Judicatura no se deriva del inciso segundo del artículo 14 del COFJ. En ese sentido, no es necesario continuar con el análisis de los demás problemas jurídicos formulados en la sección 6 *supra*.

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 por incumplimiento **16-20-AN**.
2. Notifíquese y archívese.

Jhoel Escudero Soliz
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, Jorge Benavides Ordóñez, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz, Claudia Salgado Levy y José Luis Terán Suárez, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 12 de junio de 2025; sin contar con la presencia del juez constitucional Alí Lozada Prado, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL