

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

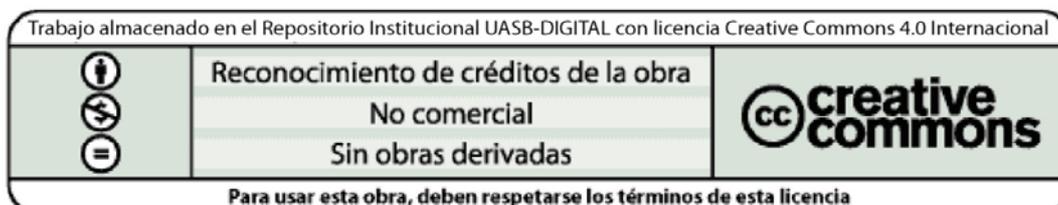
Maestría en Derecho Procesal

**Procedibilidad de la acción de protección frente al acto administrativo  
en el Ecuador**

Luis Fernando Landázuri Salazar

Tutora: Claudia Storini

Quito, 2019





## Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Luis Fernando Landázuri Salazar, autor de la tesis titulada “Procedibilidad de la acción de protección frente al acto administrativo en el Ecuador”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, 15 de abril de 2019

Firma.....

CI: 0401128095



## Resumen

La Constitución de la República del Ecuador ordena en el artículo 88 que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales; es decir, que concibió a la acción de protección como sumaria y directa; sin embargo, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional prescribe en su artículo 42 en qué casos la acción de protección no procede, específicamente, en el numeral 4 se refiere al acto administrativo; estableciéndose por regla general, que no procede la acción de protección si el acto administrativo puede ser impugnado por la vía judicial; salvo que se demuestre que la vía no fuere la adecuada ni eficaz; es decir que restringió la acción de protección a residual y subsidiaria.

Será entonces necesario considerar cómo se concibe la acción de protección a la luz de un Estado constitucional de derechos y justicia y sus principios en la aplicación de la acción de protección, especificando cuándo se considera que ha existido una vulneración del derecho constitucional y el papel de la o el juez constitucional para motivar su decisión respecto a la procedibilidad o no de la acción de protección.

Esta investigación tiene como propósito especificar la viabilidad de la acción de protección frente a un acto administrativo, a partir del análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional desde el año 2014 al año 2018; sistematizados estos criterios se recurrirá a la doctrina para profundizar y determinar los parámetros que se deben considerar para determinar si la vía ordinaria es inadecuada e ineficaz para impugnar un acto administrativo; y, cuando la actuación pública constituye una vulneración de los derechos constitucionales.

**Palabras clave:** Acción de protección; acto administrativo; vulneración de derechos constitucionales; impugnación del acto administrativo; amparo.



A mi esposa Nathaly.

A mis hijos: Kathryn, Matthew y David, quienes son mi fortaleza y la  
inspiración de mi vida.



## **Agradecimientos**

Agradezco a todos quienes conforman la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, en especial a mis maestros, quienes con generosidad me han transmitido su experiencia y conocimientos.

Mi agradecimiento particular a Claudia Storini, tutora de este trabajo de investigación.



## Tabla de contenido

Introducción.....	13
Capítulo uno .....	15
La protección de los derechos constitucionales frente al acto administrativo.....	15
1. La acción de protección en Ecuador a la luz de un Estado constitucional de derechos y justicia.....	16
1.1. Naturaleza de la acción de protección .....	19
1.2. Objeto de la acción de protección.....	28
2. Vías de impugnación del acto administrativo.....	29
2.1. Vía administrativa .....	31
2.2. Vía jurisdiccional contencioso administrativa.....	33
2.3. Vía constitucional.....	34
Capítulo dos.....	37
Criterios que determinan la procedibilidad de la acción de protección ante el acto administrativo desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la doctrina .....	37
1. La acción de protección desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional .....	37
1.1. Análisis de las sentencias de la Corte Constitucional según el tipo de resolución impugnada.....	38
1.2. Análisis de las sentencias de la Corte Constitucional referentes a acciones de protección por haber vulnerado derechos constitucionales.....	49
2. Criterios de procedibilidad de la acción de protección frente al acto administrativo desde la jurisprudencia y la doctrina .....	50
2.1. Primer criterio: Asuntos de mera legalidad se tramitan por la vía ordinaria .....	70
2.2. Segundo criterio: Asuntos de antinomias infraconstitucionales corresponden a la justicia ordinaria .....	72

2.3. Tercer criterio: No es necesario demostrar que la vía judicial es la adecuada y eficaz para impugnar el acto administrativo cuando se ha vulnerado un derecho constitucional .....	73
2.4. Cuarto criterio: Daño respecto a la dignidad de las personas.....	77
2.5. Características de procedibilidad de la acción de protección .....	78
3. Criterios que no deben considerar las y los jueces constitucionales para aceptar o negar la acción de protección desde la jurisprudencia constitucional .....	79
3.1. Primer criterio: La acción de protección no debe resolverse con interpretaciones o argumentaciones fundamentadas en normas legales.....	86
3.2. Segundo Criterio: La acción de protección no es residual ni subsidiaria.....	87
Conclusiones.....	89
Bibliografía.....	93

## Introducción

La acción de protección incorporada en nuestra actual Constitución despertó el interés de la ciudadanía, específicamente, en los usuarios, abogados y operadores de la justicia, en razón que consolida un instrumento que permite tutelar de manera directa y eficaz la vulneración de los derechos constitucionales. Si bien es cierto que en un inicio el sistema judicial vivió una avalancha de acciones de protección, desnaturalizando la misma, puesto que los profesionales en derecho encontraron una vía rápida para atender los requerimientos que la justicia ordinaria tardaba, en el transcurso del tiempo la utilización de la acción de protección se está encaminando correctamente.

La inadecuada utilización de la acción de protección no solo se debe a la indebida actuación de las y los abogados o de las y los jueces constitucionales; sino que el legislador secundario lleva una gran responsabilidad, puesto que tuvo en sus manos la regulación de los procesos constitucionales, facultad otorgada por la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, donde se estableció la obligación de aprobar en trescientos sesenta días la ley que regularía esta materia; pero que lejos de asegurar y proporcionar a los ciudadanos y al sistema judicial una herramienta adecuada que contenga los conceptos, procedimientos, prácticas específicas del desarrollo de las garantías jurisdiccionales, consagró una confusa y contradictoria ley, que en muchos de sus artículos contradice la Constitución, como ocurre con el artículo 42, numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y se aplican en el trámite de los procesos constitucionales.

Sin embargo, la Corte Constitucional, como máximo organismo de control e interpretación constitucional ha realizado algunos esfuerzos destinados a encaminar y dar parámetros a la viabilidad de la acción de protección a través de algunas de sus resoluciones que serán abordados en este trabajo, complementando los mismos con análisis doctrinario.

Este breve panorama introductorio de la acción de protección es necesario plantearlo para enfocar de manera correcta el tema de esta investigación de tesis que se refiere a la procedibilidad de la acción de protección frente al acto administrativo; al respecto se plantean algunas inquietudes; entre las que se pueden mencionar: Analizar cuál debe ser el actuar de la o el juez constitucional en la admisión de la acción de

protección; de igual manera, conocer cuál es el alcance de la excepción que trae el numeral 4 del artículo 42 de la LOGJCC; asimismo, es pertinente referirse a otra gran interrogante que ha planteado un grave problema a nivel de la acción de protección, que es definir, cuál es el límite en los asuntos de mera legalidad y cuáles son los que constituyen vulneración de los derechos constitucionales.

Estas interrogantes no solamente se tratarán de dilucidar bajo la normativa actual, sino que se analizarán desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, especialmente en lo que se refiere a todas las sentencias emitidas en el año 2014 y con un análisis actualizado con las sentencias hito desde el año 2015 hasta el 2018, calificadas por la Corte Constitucional como “novedades jurisprudenciales” y aquellas que la mencionada Corte ordenó sean difundidas por el Consejo de la Judicatura entre las juezas y jueces que tienen competencia para conocer y resolver esta garantía jurisdiccional sobre derechos constitucionales; sistematizados estos criterios se recurrirá a la doctrina para profundizar y determinar los parámetros que fijen la procedibilidad de la acción de protección frente al acto administrativo.

## Capítulo uno

### La protección de los derechos constitucionales frente al acto administrativo

A lo largo de la historia se ha evidenciado que quienes ejercen la administración pública pretenden que su accionar no esté sujeto a limitaciones, en lo que se refiere al ejercicio del poder. La sujeción de la administración pública a la vigente Constitución del Ecuador, precisa que la legislación otorgue al administrado las herramientas necesarias para detener cualquier abuso; y, los recursos eficientes y efectivos para acceder una justicia oportuna.

La consolidación del Ecuador como “[...] un Estado constitucional de derechos y justicia”,<sup>1</sup> se ve reflejada en la efectividad y eficiencia que presenten las garantías jurisdiccionales que se han plasmado en la Carta Magna. En referencia a la acción de protección, se ha determinado que tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales;<sup>2</sup> es así, que dicha acción despertó un profundo interés en la ciudadanía y en los operadores de justicia, pues fortalecía un instrumento que permite amparar de manera directa y eficaz la vulneración de los derechos constitucionales; asimismo, en caso de constatarse tal vulneración por la o el juez constitucional debería declarar y ordenar la reparación integral material e inmaterial del daño causado.<sup>3</sup>

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en adelante LOGJCC, establece, en su artículo 42, los casos en qué la acción de protección no procede, específicamente en el numeral 4 se refiere al acto administrativo, determinándose por regla general, que no procede la acción de protección si el acto administrativo puede ser impugnado por la vía judicial. De la lectura textual aislada de

---

<sup>1</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 1.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, art. 88: “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales [...]”.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, art. 86, núm. 3.

esta norma se deduce que prácticamente la vía constitucional está vedada; puesto que todo acto administrativo puede ser impugnado por la vía contenciosa administrativa, como lo establece el artículo 173 de la Constitución en concordancia con el artículo 300 del Código Orgánico General de Procesos, en adelante COGEP.<sup>4</sup> Pero la misma LOGJCC, en la segunda parte del numeral 4, del artículo 42, establece la excepción a la regla cuando dispone, “salvo que se demuestre que la vía no fuere la adecuada ni eficaz”.<sup>5</sup>

Respecto a esta excepción, autores como el doctor Luis Cueva Carrión, han afirmado que: “[D]ada la situación de crisis por la que atraviesa actualmente la Función Judicial consideramos que cuando se impugna un acto administrativo siempre se debe recurrir a la acción ordinaria de protección porque la vía judicial existente no es ni adecuada ni eficaz”.<sup>6</sup> Argumento que es común escuchar a los profesionales en derecho cuando interponen la acción de protección tanto en la demanda como en las audiencias, bajo este concepto la excepción se transforma en regla general y se desnaturalizaría la acción de protección.

Es necesario mencionar que el argumento mencionado es totalmente subjetivo y que obedece a un orden estructural y de carácter coyuntural, pero que está siendo fundamentado para sostener la procedibilidad de una acción de protección ante el acto administrativo, tal cual, fuera una vía ordinaria.

## **1. La acción de protección en Ecuador a la luz de un Estado constitucional de derechos y justicia**

En Ecuador, con la Constitución de 2008 se consolidó el anhelo de una sociedad que buscaba un cambio profundo en la concepción del Estado, que cuente con las garantías necesarias para efectivizar los derechos de las personas, de la colectividad y de

---

<sup>4</sup> Ecuador, *Código Orgánico General de Procesos*, Registro Oficial 506, Suplemento, 22 de mayo de 2015, art. 300: “Las jurisdicciones contenciosa tributaria y contencioso administrativa previstas en la Constitución y en la ley, tienen por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos con el sector público sujetos al derecho tributario o al derecho administrativo; así como, conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico tributaria o jurídico administrativa, incluso la desviación de poder. [...]”. Es importante señalar que el art. 330 del COGEP permite la suspensión del acto administrativo impugnado a petición de parte y “[...] cuando de los hechos alegados en la demanda y las pruebas acompañadas, aparezca como justificado un juicio provisional e indiciario favorable a la pretensión exhibida, [...]”; este criterio no significa necesariamente que se ha considerado la vía contenciosa administrativa como adecuada y eficaz; es más en la práctica generalmente primero se interpone la acción de protección y solamente si la misma no es aceptada se acciona la vía contenciosa administrativa.

<sup>5</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, Registro Oficial 52, Segundo Suplemento, 22 de octubre de 2009, art. 42.

<sup>6</sup> Luis Cueva Carrión, *Acción constitucional ordinaria de protección*, 2ª. ed. (Quito: Editorial Cueva Carrión, 2010), 216.

la naturaleza. Como se señaló anteriormente, la Constitución señala en su artículo 1 que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, tres términos que han sido motivo de profundo debate; con el propósito de entender la acción de protección, su alcance, naturaleza y objetivo, es pertinente referirse al significado de esta terminología.

El Estado constitucional se centra en los derechos de las personas, la estructura del estado y el ejercicio del poder, ; entonces “[...] en el constitucionalismo se conjugan estado como estructura, derechos como fin y democracia como medio. Los derechos de las personas son, a la vez, limitantes del poder y vínculos.”<sup>7</sup>

El constitucionalismo está evolucionando, adecuándose a los cambios económicos, políticos, sociales y culturales de las naciones. El denominado *nuevo constitucionalismo latinoamericano* se caracteriza fundamentalmente porque las normas legales se sujetan a los postulados constitucionales; el origen democrático de la Constitución y por contener mecanismos que garanticen la efectividad para su vigencia.<sup>8</sup>

Respecto a que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos, también existe un avance en relación a la Constitución Política de 1998, donde se concibió al Ecuador con un Estado de derecho, lo que significa que se fundamentaba en el principio de legalidad como una limitación al poder; en cambio, al manifestarse ahora como Estado de “derechos” significa comprender al Estado desde dos perspectivas; la pluralidad jurídica y la importancia de los derechos reconocidos en la Constitución para la organización del Estado<sup>9</sup>. Referirse al Estado de derechos significa evidenciar la protección de los derechos de las personas como una prioridad, responsabilidad y deber del Estado, que todos los derechos se encuentran en igualdad ante la Constitución y que se reconocen varios sistemas jurídicos en el mismo Estado, como lo manifiesta Raúl Llasag Fernández, “[...] la invocación “de derechos” hace referencia al reconocimiento formal de otros sistemas de justicia y derechos, como es el caso del derecho propio de las

---

<sup>7</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis de la doctrina y el derecho comparado* (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 20.

<sup>8</sup> Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau, “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, en *Política, Justicia y Constitución*, ed. Luis Fernando Ávila Linzán (Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición –CCPT– / Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional –CEDEC-Red por el Constitucionalismo Democrático, 2012). Pero el nuevo constitucionalismo va más allá y entiende que, para que tenga vigencia el Estado constitucional no basta con la mera comprobación de que se ha seguido el adecuado procedimiento constituyente y que se ha generado mecanismos que garanticen la efectividad y normatividad de la Constitución.

<sup>9</sup> Ávila, *La Constitución del 2008 en el contexto andino*, 29 y 37. El Estado constitucional de derechos y justicia es un paso adelante del Estado social de derechos. Se podría considerar que el Estado constitucional es suficiente para comprender a los derechos, dado que las Constituciones contemporáneas son materiales. Sin embargo, el énfasis en los derechos resalta la importancia superior a la parte orgánica.

comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas en un plano de igualdad jurídico-política con el sistema de justicia ordinario”.<sup>10</sup>

Precisamente con el reconocimiento que el Ecuador es un Estado de derechos, puede hablarse de un Estado plurinacional; y, desde el punto de vista jurídico significa que en el Estado ecuatoriano no solamente se reconoce a la denominada justicia ordinaria sino que existen otros sistemas de justicia que están vigentes en el país.

Otro de los aspectos fundamentales del nuevo constitucionalismo es la labor de la o el juzgador; un juzgador pasivo que se limita a la aplicación de reglas a un rol activo que implique una fuerte carga argumentativa, para ser viable la vigencia de los derechos consagrados en la Constitución. El Estado constitucional vigente cuestiona la posición de la o el juez como un simple espectador del proceso, mira a una o un juez activo que hace suya la garantía constitucional de la tutela judicial efectiva; que cumple un papel mucho más proactivo, más comprometido en lograr la verdad procesal, tomando como puntos referenciales y obligados el ordenamiento jurídico y la realidad social; es decir, siendo “[...] el custodio responsable del derecho sustancial disputado por las partes, y perceptivo de las condiciones materiales o sociales que rodean al hecho”.<sup>11</sup>

Además se debe considerar que el avance de la sociedad en diferentes áreas, como son: tecnología, salud, medios de comunicación, educación, trabajo, comercio, globalización, etc.; ha sido determinante para que los diversos sistemas jurídicos se vuelvan más complejos y no se los pueda clasificar como tradicionalmente se los concebía, con relación a la familia jurídica que pertenecían,<sup>12</sup> debido a la evolución en el sistema de fuentes y la técnica jurídica utilizada por los operadores jurídicos, es decir por quienes administran justicia, por los profesionales del derecho, por quienes desarrollan la parte académica, investigativa y la población en general; ha ocasionado que el derecho evolucione y en los Estados contemporáneos se contemple en su sistema jurídico nuevas corrientes como son el *constitucionalismo*, el *neoconstitucionalismo* y hasta se hable de un *nuevo derecho*. Lo manifestado, ha permitido que en Ecuador se tenga un gran avance a nivel de protección de derechos a través de las garantías jurisdiccionales, dentro de las

---

<sup>10</sup> Mario Efraín Melo Cevallos, “¿Cómo reconocer al derecho indígena cuando lo vemos?: Hart y Dworkin en Sarayacu”. En *Estado, derecho y justicia*, comp. por Ramiro Ávila Santamaría (Quito: UASB-E / CEN, 2013), 212.

<sup>11</sup> Ecuador, Corte Constitucional para el Período de Transición, *sentencia 020-10-SEP-CC, caso 0583-09-EP*, 11 de mayo de 2010.

<sup>12</sup> Las tres grandes familias jurídicas occidentales que se conciben en el mundo son la romano-germánica; la anglosajona o del *Common Law* y la socialista, como lo describe Pedro Fernández de Córdova, *Estudios de derecho comparado* (Cuenca: Pudeleco, 1997), 79-83.

cuales se encuentra la acción de protección, a la cual no se la puede limitar pero tampoco se la puede concebir como una acción más de la justicia ordinaria<sup>13</sup>.

### 1.1. Naturaleza de la acción de protección

Los autores que han estudiado y escrito respecto de la acción de protección en Ecuador, nos remiten como origen de la misma al derecho de amparo desarrollado en México;<sup>14</sup> a su vez, el juicio de amparo en México ha sufrido una lenta evolución determinada por factores externos e internos; siendo fuente de inspiración para países de Centro y Sudamérica, conforme lo manifestado por Héctor Fix-Zamudio, “[...] el modelo de amparo mexicano en esta dimensión histórica [...] ha inspirado a los instrumentos del mismo nombre que se han establecido de manera paulatina en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, España, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela”<sup>15</sup>, inclusive se refiere también al *mandato de segurança brasileiro*, que vendría a ser el “mandamiento de amparo” en Brasil; por lo tanto, es pertinente el análisis de esta institución jurídica, como referente a lo adoptado en Ecuador.

El juicio de amparo en México, tiene cinco funciones:

- a) Tutela de la libertad personal; es decir, lo que nosotros conoceríamos como el *hábeas corpus*, que está destinado a amparar el derecho a la libertad personal, aunque en el sistema mexicano, también ampara el peligro de privación de la vida, deportación o destierro.
- b) Impugnación de leyes inconstitucionales, inspirada en la revisión judicial de la inconstitucionalidad de las leyes de la legislación de Estados Unidos. La cual tiene una doble configuración: por un lado, como acción de inconstitucionalidad que implica un ataque frontal, directo, contra el ordenamiento legislativo, comprende también las disposiciones reglamentarias y los tratados

---

<sup>13</sup> Un importante análisis de la acción de protección con una metodología clara que determina el modelo en Ecuador y el funcionamiento de dicha garantía en las provincias del Azuay y Guayas, con el estudio de las resoluciones dictadas por los órganos jurisdiccionales se tiene en la publicación de Claudia Storini y Marco Navas Alvear, *La acción de protección en el Ecuador. Realidad jurídica y social* (Quito: Corte Constitucional del Ecuador / CEDEC, 2013), 17-32.

<sup>14</sup> Hernán Salgado Pesantes, “La garantía de amparo en el Ecuador”, *El derecho de amparo en el mundo*, coord. Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (Ciudad de México: Porrúa, 2006), 305-31; así también se determina por Galo Blacio Aguirre, *La acción de protección en el ordenamiento jurídico ecuatoriano* (Madrid: Universitas, 2011), 43. Incluso en otros ordenamientos jurídicos como el colombiano, atribuyen al sistema mejicano el inicio del denominado *recurso de amparo*; como bien lo relata Juan Carlos Esguerra Portocarrero, *La protección constitucional del ciudadano* (Bogotá: Legis Editores, 2004), 103.

<sup>15</sup> Héctor Fix-Zamudio, *Ensayos sobre el derecho de amparo* (Ciudad de México: Porrúa, 1999), 18-40.

internacionales aprobados por el Senado Federal; y por otro, como un recurso de inconstitucionalidad, porque no combate directamente un ordenamiento legal, sino la legalidad de una resolución ordinaria.

- c) El amparo contra sentencias judiciales, según el autor este recurso tiene vinculación con el recurso de casación de origen francés, es de una sola instancia y se promueve contra sentencias definitivas y contra resoluciones que ponen fin al juicio. En el sistema jurídico ecuatoriano constituiría la acción extraordinaria de protección.
- d) De reclamo contra actos y resoluciones de la administración activa, tanto en lo federal como en las entidades federativas, y según el mencionado autor se lo ha considerado como un proceso de lo contencioso-administrativo; sin embargo esta función se ha restringido, debido a la creación de varios tribunales administrativos, en todo caso el administrado actualmente puede utilizar el juicio de amparo como impugnación ante el acto administrativo.
- e) Como protección a los beneficios de los campesinos sujetos al régimen de la reforma agraria, que es muy limitado en virtud de la creación de los tribunales federales agrarios.<sup>16</sup>

De lo examinado, el juicio de amparo en México es bastante amplio y prácticamente se lo ha utilizado para garantizar al administrado todos los derechos fundamentales, lo que nos lleva a considerar la naturaleza jurídica del amparo, concluyendo que la misma es procesal, pues como lo establece el mencionado autor, se ve claramente en el reconocimiento de la independencia respecto a los derechos subjetivos que protege; aunque también puede analizarse como una limitación al poder, como recurso o como acción.

En materia administrativa el juicio de amparo evoluciona en México, señalando Héctor Fix-Zamudio, que:

[E]l ordenamiento en vigor regula dos grandes sectores del derecho de amparo en materia administrativa; el primero puede considerarse como sustituto de un *proceso contencioso-administrativo*, pues se integra con la impugnación inmediata ante los tribunales de amparo, a través de un procedimiento de doble instancia, de los actos y resoluciones de la administración activa; y el segundo está constituido por el juicio de amparo de una sola instancia contra las sentencias de los tribunales administrativos, y puede considerarse como un *recurso de casación administrativa*.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibíd.*, 18 – 41.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, 390.

Lo señalado significa que si se puede impugnar actos administrativos vía amparo, pero únicamente cuando no puedan ser impugnados ante un tribunal administrativo, aunque el antes citado autor señala que existe una tendencia hacia la restricción de la impugnación inmediata de los actos de la administración por las atribuciones amplias que les han otorgado a los tribunales administrativos y la especialización de los tribunales en materia administrativa. Otro aspecto muy importante de señalar es la facultad discrecional de la Suprema Corte de Justicia de decidir si avoca conocimiento de los juicios de amparo en materia administrativa en relación a la cuantía y si se estima que exista un interés nacional en ese asunto, criterio que según el mencionado autor, guardaría semejanza con el sistema del *certiorari* para fijar la competencia discrecional de la Corte Suprema Federal de Estados Unidos<sup>18</sup>. Por otra parte, se tendría el amparo que procede en casos de impugnar las sentencias o resoluciones en firme emitidas por los tribunales contencioso-administrativos; pero que para efectos del sistema jurídico en Ecuador se asemejaría a la acción extraordinaria de protección; por lo tanto, no se encasillaría en la acción ordinaria de protección como se concibe en nuestro país.

En este orden de ideas, afirma Juan Carlos Esguerra Portocarrero que el denominado juicio de amparo “[...] es un instrumento de protección de origen mexicano y constituye, con sobrada razón, el más grande motivo de orgullo del sistema jurídico de esa hermana nación”.<sup>19</sup> Atribuye su origen en la *Judicial Review*;<sup>20</sup> para plasmarse en las primeras versiones y definitivamente en 1857 que se la incorpora al texto constitucional del sistema Mexicano, teniendo como objeto amparar a los ciudadanos en el goce de las garantías individuales frente a toda actuación de una autoridad pública que viole los derechos, siendo el poder judicial el encargado de velar por su aplicación.

Entonces tenemos que esta semilla plantada por primera vez en México, gracias a una sentencia, en el año de 1849 en San Luis Potosí,<sup>21</sup> ha permitido que el derecho de amparo avance hacia el resto de países de Centro y Sudamérica, mediante el aporte de juristas y organizaciones que han promovido la protección de los derechos humanos.

Como ocurrió en Colombia, con la denominada acción de tutela, que fue concebida a partir del antes estudiado amparo mexicano pero con marcadas diferencias,

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*, 392.

<sup>19</sup> Esguerra, *La protección constitucional del ciudadano*, 31.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, 28. La Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos, en el caso resuelto por el juez John Marshall de *Marbury vs. Madison* establece que los jueces son los primeros obligados a respetar y cumplir la Constitución y están atribuidos del poder de revisar la conformidad de las leyes con ella.

<sup>21</sup> Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, coord., *El derecho de amparo en el mundo* (Ciudad de México: Porrúa, 2006), 305-31.

sobre todo en lo que se refiere a evitar un sistema paralelo en la administración de justicia, que se había dado en México.<sup>22</sup>

La finalidad de la acción de tutela en Colombia es la defensa de los derechos constitucionales fundamentales de la persona cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública;<sup>23</sup> caracterizándose por ser:

- a) Un mecanismo procesal autónomo, es una acción, es decir que puede interponerse con independencia de cualquiera otra actuación procesal.
- b) Una acción de carácter privado, que solo puede ejercerse a título particular para obtener la tutela de un derecho individual de orden constitucional.
- c) De carácter subsidiario y complementario, esto es que solo procede cuando no se disponga de otro remedio procesal, según Juan Carlos Esguerra Portocarreno, esta es una condición esencial y ha sido producto de haber visto experiencias ajenas, como lo ocurrido en Venezuela, llamado “amparitis” que ocasionó una gran congestión judicial, afectando su celeridad y eficacia.
- d) Es un proceso ágil y sumario, inclusive es informal, puede presentarse de manera verbal y no se necesita su actuación a través de un abogado.<sup>24</sup>

Continuando con el análisis planteado por el citado autor Esguerra, la acción de tutela tiene como oponente a la autoridad pública, quien a través de sus acciones u omisiones pueden vulnerar un derecho fundamental. Merece especial atención que en Colombia al igual que se ha estipulado en Ecuador, procede contra las omisiones de autoridad, esto es novedoso ya que se había considerado que no son expresiones positivas del Estado, sin embargo, la inacción pública puede lesionar derechos fundamentales.

Para Esguerra la acción de tutela está dirigida a proteger los derechos fundamentales en su concepción misma, es decir no de manera taxativa sino en su concepto mismo, de lo contrario sería restringir el ámbito de acción.

En relación al acto administrativo la acción de tutela procede de manera subsidiaria; es decir, en caso de que no se disponga de otro mecanismo en la justicia ordinaria, pero además se ha manifestado que pueden existir criterios que justifiquen acudir a la acción de tutela, dichos criterios han sido pronunciados por la Corte Constitucional colombiana, que manifiesta:

---

<sup>22</sup> Esguerra, *La protección constitucional del ciudadano*, 106 – 12.

<sup>23</sup> Colombia, *Constitución Política de Colombia*, Gaceta Constitucional 114, del 7 de julio de 1991.

<sup>24</sup> Esguerra, *La protección constitucional del ciudadano*, 118 – 45.

[...] “la inminencia”, que dice relación a su próxima ocurrencia, por oposición a la mera expectativa o posibilidad de que él llegue a causarse, “la urgencia”, que se refiere a la necesidad inaplazable en que se encuentra el titular del derecho de que se tomen las medidas necesarias para precaver el perjuicio, “la gravedad”, que tiene que ver, por una parte, con la medida de la intensidad que el impacto del daño representaría para la víctima [...] finalmente “la impostergabilidad” de la tutela, pues cualquier demora en su aplicación o en la puesta en marcha de cualquier otra garantía frustraría irremisiblemente la protección del derecho.<sup>25</sup>

Lo que nos lleva a pensar que en el sistema jurídico ecuatoriano dichas características le corresponden a otra garantía constitucional, esto es, a las medidas cautelares, contempladas en el artículo 87 de la Constitución; que es coincidente en los criterios de inminencia, gravedad y urgencia.

A pesar de tener un origen en el derecho de amparo, nuestra acción de protección difiere de esa institución, tiene un ámbito mucho más amplio y una prometedora evolución a lo que en protección de derechos se refiere; su accionar ha marcado una especial diferencia influenciada por la propia experiencia, pero también por la experiencia de otros países cercanos como lo es Colombia, como se puede constatar en la resolución de varios casos por parte de la Corte Constitucional ecuatoriana, que se fundamenta fallos colombianos, sin tener en cuenta que la acción de tutela, como se la concibe en Colombia, tiene otras características, que fueron analizadas anteriormente.<sup>26</sup>

También se puede identificar que la dinámica de la protección de los derechos se ha nutrido de la experiencia de varios países entre sí, se puede observar que en México, el derecho de amparo, que surgió como una especie de recurso de impugnación de todas las resoluciones judiciales, se lo está restringiendo únicamente al ámbito constitucional y no como una justicia paralela a la ordinaria, como se lo concibió al inicio; además, se está vislumbrando en México la idea de tutelar los derechos establecidos en instrumentos internacionales,<sup>27</sup> como ya ocurrió en nuestro país, lo que demuestra una dinámica de doble vía para desarrollar esta garantía.

---

<sup>25</sup> Colombia, Corte Constitucional, sentencia No. T 225 de 1993; citada por Juan Carlos Esguerra Portocarrero, *La protección constitucional del ciudadano*, 126 – 27.

<sup>26</sup> De las sentencias emitidas por la Corte Constitucional ecuatoriana en el año 2014, que constan en el Capítulo II de la tesis, en seis de ellas hacen referencia a sentencias emitidas por la Corte Constitucional colombiana, en tanto que solo en un caso a una sentencia emitida por el Tribunal de Perú y ningún caso a sentencias emitidas por la Corte de México. Los referidos pronunciamientos se las encuentra en: Sentencia n.º 171-14-SEP-CC, caso n.º 0884-12-EP; Sentencia n.º 143-14-SEP-CC, caso n.º 2225-13-EP; Sentencia n.º 093-14-SEP-CC, caso n.º 1752-11-EP; Sentencia n.º 146-14-SEP-CC, caso n.º 1773-11-EP; Sentencia n.º 098-14-SEP-CC, caso n.º 0844-13-EP; y, Sentencia n.º 010-14-SEP-CC, caso n.º 1250-11-EP.

<sup>27</sup> Fix-Zamudio, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 792.

Sin embargo, del desarrollo del derecho de amparo en varios países, corresponde anotar que este derecho encuentra su fundamento en la Convención Americana de Derechos Humanos, cuando se consagra en su artículo 25 que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo, rápido y efectivo contra actos que violen los derechos fundamentales establecidos en la Constitución.<sup>28</sup> En concordancia con lo ordenado en el artículo 1 y 2 de la mencionada Convención que se refiere a la obligación de los Estados Partes a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción; comprometiéndose además a adoptar las medidas legislativas o de otro carácter para hacer efectivos esos derechos o libertades.

Normativa que ha sido desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en algunas de sus sentencias, en las que ha manifestado de manera reiterada que “[...] el Estado está obligado a proveer recursos efectivos que permitan a las personas impugnar aquellos actos de autoridad que consideren violatorios de sus derechos humanos previstos en la Convención, la Constitución o las leyes.”<sup>29</sup> Al referirse a recursos efectivos debe entenderse que “[...] debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso, en los términos de aquel precepto. La existencia de esta garantía ‘constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención.’”<sup>30</sup> Este concepto es ratificado en la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado Ecuatoriano, en el denominado “caso Tibi” con sentencia del 7 de septiembre de 2004, teniendo como antecedente desde la sentencia dictada en el caso Castillo Páez, con sentencia de 3 de noviembre de 1997 y

---

<sup>28</sup> *Convención Americana de Derechos Humanos*, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, art. 25: “1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados parte se comprometen: a) Garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) Desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) Garantizar el cumplimiento por parte de las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

<sup>29</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Castañeda Gutman*, sentencia de 6 de agosto de 2008.

<sup>30</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Castillo Páez Vs. Perú*; sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34, párr. 82; *caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*, sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 192; y *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 131; citada en *caso Castañeda Gutman*, sentencia de 6 de agosto de 2008.

en 14 sentencias más a lo largo de ese tiempo, en el que constantemente se ratifica en el criterio mencionado.<sup>31</sup>

En este orden de ideas, lo que resuelve la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es la obligación de los Estados Partes a ajustar el derecho interno de cada país para que en la legislación exista un recurso sencillo, rápido y efectivo para reclamar los derechos fundamentales, en el caso ecuatoriano denominados derechos constitucionales.

Profundizando en lo que significa un recurso sencillo rápido y efectivo la mencionada Corte en el citado “caso Tibi” ha resuelto que:

“El recurso provisto ¿es, de veras, “efectivo”, en el sentido de que permita la defensa real de los derechos fundamentales, en todo tiempo y circunstancia? ¿Es, de veras, “sencillo”, porque pueda ser conocido, entendido, empleado por cualquier ciudadano --pues se instituye para proteger a cualquier ciudadano-- que necesita esa protección? ¿Es, de veras, “rápido”, en el sentido de que asegure en brevísimo tiempo, no sólo al cabo de los meses o los años, la preservación de un derecho cuya tutela no admite demora, so pena de causar al titular daños severos e irreparables?”<sup>32</sup>

Los conceptos vertidos permiten señalar las características de este recurso, concebido como aquel que tiene toda persona contra la violación de sus derechos fundamentales, que sea sencillo, esto es, que no necesite de un abogado para entenderlo o interponerlo, que pueda ser comprendido por cualquier persona, desde luego con las excepciones dadas por la ley sobre menores e incapaces; que sea rápido, esto es que debe ser resuelto de manera prioritaria por la o el juzgador que lo conoce, lo que implica un tiempo corto para su resolución, la cual debe ser debidamente motivada; y, que sea efectivo, es decir que permita la posibilidad real de interponerlo ante la autoridad judicial y obtener una respuesta motivada, evaluando el fondo del asunto, características que en

---

<sup>31</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *caso Daniel David Tibi Vs. Ecuador*, sentencia de 7 de septiembre de 2008, párr. 131, citando como antecedente las siguientes sentencias: caso Maritza Urrutia, sentencia de 27 de noviembre de 2003, serie C No. 103, párr. 117; caso Juan Humberto Sánchez, sentencia de 7 de junio de 2003, serie C No. 99, párr. 121; caso Cantos, sentencia de 28 de noviembre de 2002, serie C No. 97, párr. 52; caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awajitjuna, sentencia de 31 de agosto de 2001, párr. 111; caso Bámaca Velásquez, sentencia de 25 de noviembre de 2000, serie C No. 70, párr. 191; caso Cantoral Benavides, sentencia de 18 de agosto de 2000, serie C No. 69, párr. 163; caso Durand y Ugarte, sentencia de 16 de agosto de 2000, serie C No. 68, párr. 101; caso de los “Niños de la Calle” (caso Villagrán Morales y otros), sentencia de 19 de noviembre de 1999, serie C No. 63, párr. 234; caso Cesti Hurtado, sentencia de 29 de septiembre de 1999, párr. 121; caso Castillo Petrucci y otros, sentencia de 30 de mayo de 1999, serie C No. 52, párr. 184; caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros), sentencia de 8 de marzo de 1998, serie C No. 37, párr. 164; Caso Blake, sentencia de 24 de enero de 1998, serie C No. 36, párr. 102; caso Suárez Rosero, sentencia de 12 de noviembre de 1997, serie C No. 35, párr. 65 y caso Castillo Páez, sentencia de 3 de noviembre de 1997, serie C No. 34, párr. 82.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, voto concurrente razonado del juez Sergio García Ramírez a la sentencia de la Corte, párr. 46.

el Ecuador han sido recogidas en la acción de protección, consagrada en el artículo 88 de la Constitución del 2008.

Por otra parte, es importante señalar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en las opiniones consultivas fundamenta las mismas refiriéndose al recurso sencillo y rápido establecido en la referida Convención; es más, fortalece el mismo, por ejemplo en la opinión consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002 que se refiere a la condición jurídica y derechos humanos del niño, determina que el recurso de amparo debe aplicarse a todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado, incluyendo a extranjeros, esto en relación a los niños refugiados o solicitantes de asilo.<sup>33</sup>

De lo anotado, se puede colegir que la protección de los derechos de toda persona, frente a una violación de una autoridad pública debe ser garantizada por la Constitución de cada Estado. Por el principio de imparcialidad esta garantía debe descansar en la Función Judicial, así también este procedimiento debe ser sumario y efectivo. Un criterio que actualmente parece básico para el desarrollo de la sociedad y el establecimiento de la paz social tomó muchos años y la influencia de otros países para que finalmente se plasme en la Carta Magna del Ecuador y se desarrolle el mismo.

En Ecuador, recién en la Constitución de 1967 se logró incorporar el “amparo jurisdiccional”,<sup>34</sup> sin que haya prosperado por la falta de vigencia de dicha Constitución, marcada por el golpe de Estado de José María Velasco Ibarra, ocurrido el 22 de junio de 1970 y el momento político coyuntural del país marcado por las dictaduras militares, desde 1972 con el General Guillermo Rodríguez Lara hasta 1979 que se vuelve al sistema democrático con la elección como presidente de Ecuador a Jaime Roldos Aguilera. Lamentablemente este antecedente de lo que hoy es la acción de protección se vio empañado con las dictaduras que marcaron nuestro país a partir de 1970, lo cual evidentemente estancó este tipo de garantías que significan una limitación al poder, por lo cual no pueden fomentarse en Estados autoritarios y dictatoriales.

---

<sup>33</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *opinión consultiva OC-17/2002*, 28 de agosto de 2002, 15.

<sup>34</sup> Hugo Ordoñez Espinosa, *Hacia el amparo constitucional en el Ecuador* (Quito: Pudeleco, 1995), 15, citado por Blacio Aguirre, *La acción de protección en el ordenamiento jurídico ecuatoriano*, 52-3. Respecto al art. 28 de la Constitución de 1967: “[...] no había en el texto constitucional del 67, ni hubo en ninguna ley expedida a raíz de él, desarrollo alguno de esa norma. Además dada la breve vigencia de esa Constitución que, promulgada en el Registro Oficial 133 del 25 de mayo de aquel año, de hecho quedó abrogada por el golpe de Estado que el 22 de junio de 1970 instauró la última dictadura del doctor José Velasco Ibarra, no hubo ni siquiera tiempo para que llegare a aplicarse aquel novedoso derecho procesal a demandar el amparo jurisdiccional”.

Es así que, en el año de 1979, cuando Ecuador vuelve a la democracia, con una nueva Constitución y se otorgan las competencias al Tribunal de Garantías Constitucionales se puede fecundar la ahora denominada acción de protección, lo cual es coincidente con países vecinos y con el desarrollo de la protección en lo que ha derechos humanos se refiere.

Sin restarle mérito a la Constitución de 1978, que amplía las facultades del Tribunal de Garantías Constitucionales, fue en sí la Constitución Política de 1998 la que plasma la acción de amparo; expresando que “[...] es una acción de naturaleza cautelar, esto es, resuelve el daño grave e inminente proveniente de una acción u omisión de los poderes públicos que violan o podrían violar un derecho humano”.<sup>35</sup> Entonces podemos afirmar que la acción de amparo de la Constitución de 1998 se asemeja actualmente a las denominadas “medidas cautelares”<sup>36</sup> que tienen por objeto evitar o cesar la violación de un derecho; en tanto, que se distancia de la acción de protección que es de conocimiento y tiene por objeto la reparación integral del derecho violado; en consecuencia, la acción de amparo su naturaleza es cautelar, en tanto que la acción de protección es de conocimiento.

De igual forma se puede afirmar que la naturaleza de la acción de protección es reparadora, a diferencia de la acción de amparo, que se limitaba a suspender los efectos del daño causado o eventual daño; en tanto que, en caso de vulneración de derechos, sea por acción u omisión, la o el juez constitucional tienen la obligación de determinar la reparación integral por el daño causado.

Las garantías jurisdiccionales en la Carta Magna ecuatoriana de 2008, son el reflejo de los avances en la protección de los derechos constitucionales, lo que significa que el constituyente optó por ampliar y dotar de garantías a la protección de todos los derechos contemplados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, menos los tutelados por las otras garantías constitucionales; lo cual nos muestra el esfuerzo por adoptar con base a nuestra realidad una institución tan compleja como la que es materia de análisis.

---

<sup>35</sup> Ramiro Ávila Santamaría, “Del amparo a la acción de protección jurisdiccional”, en *Genealogía de la justicia constitucional ecuatoriana*, ed. Dunia Martínez Molina (Quito: CCPT / CEDEC, 2011), 252.

<sup>36</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 87: “Se podrán ordenar medidas cautelares conjunta o independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho”.

## 1.2. Objeto de la acción de protección

Conforme lo determina el artículo 88 de la Constitución, la acción de protección tiene “[...] por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial;”<sup>37</sup> en concordancia con dicha norma, el artículo 39 de la LOGJCC reitera dicho objeto y amplía el amparo a los derechos reconocidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos; asimismo, hace constar que se excluye a los derechos amparados por las otras garantías jurisdiccionales, esto es, a los derechos que protege la acción de hábeas corpus, a la información pública, hábeas data, por incumplimiento; extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra las decisiones de la justicia indígena”.<sup>38</sup>

La Corte Constitucional del Ecuador ha reiterado en algunas de sus sentencias que la acción de protección tiene como objeto “[...] tutelar y salvaguardar los derechos constitucionales, cuya pretensión procederá cuando su vulneración se efectúe por cualquier acto u omisión de autoridad pública no judicial o de particulares”.<sup>39</sup> La Corte determina que la “[...] esencia de la acción de protección [...] es la de constituirse en el procedimiento adecuado para conocer y verificar la vulneración de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos”.<sup>40</sup>

De los conceptos vertidos se determina que la acción de protección tiene como objeto la tutela de derechos constitucionales reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales de derechos humanos, que han sido vulnerados, violados, menoscabados, disminuidos, anulados o que se impida su goce o su ejercicio, por una autoridad pública no judicial o particulares en ciertas circunstancias.

Respecto a la vulneración de los derechos constitucionales, la Corte Constitucional ha manifestado que: “[...] los derechos constitucionales deben ser observados desde todas las dimensiones que abarcan, ya sea desde el análisis de la función que cumplen, de su desarrollo infraconstitucional, así como de las modalidades que estos pueden tener”;<sup>41</sup> por ello, le corresponde a la jueza o al juez constitucional caso a caso discernir si se trata de una vulneración a un derecho constitucional o si lo que se pretende

---

<sup>37</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 88.

<sup>38</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, art. 39.

<sup>39</sup> Ecuador, Corte Constitucional, *sentencia 146-14-SEP-CC, caso 1773-11-EP*, párr. 1.

<sup>40</sup> *Ibíd.*, párr. 1.

<sup>41</sup> *Ibíd.*, párr. 2.

es el reconocimiento de un derecho, porque en este caso se estaría frente a un caso de justicia ordinaria; asimismo, debe verificar si el derecho constitucional vulnerado no está protegido por las otras garantías jurisdiccionales.

## 2. Vías de impugnación del acto administrativo

Como se manifestó anteriormente, el deber de las funciones del Estado ecuatoriano es respetar y hacer respetar los derechos constitucionales; sometiendo el ordenamiento jurídico a los postulados y principios constitucionales. En este orden de ideas, en los últimos años se han aprobado leyes esperadas por mucho tiempo, con el propósito de poner en vigencia las garantías constitucionales; un gran cambio fue la expedición del COGEP, que en lo más importante se destaca la incorporación del sistema oral en los procedimientos judiciales, ordenando que las instancias, fases y diligencias se desarrollen bajo el sistema oral y se guíen, entre otros, por los principios de inmediación, intimidad, transparencia, publicidad, celeridad y economía procesal.

En lo que se refiere a la materia de análisis, el COGEP derogó la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ordenando que todas las materias, excepto la constitucional, electoral y penal se regulen por dicho Código;<sup>42</sup> en lo referente a la materia administrativa se incluyó en el Libro IV en el capítulo II respecto a los procedimientos contencioso tributario y contencioso administrativo.

Dentro del proceso de evolución del sistema jurídico ecuatoriano con fundamento en los postulados de la Constitución, finalmente se emitió el Código Orgánico Administrativo, en adelante COA,<sup>43</sup> que tiene por objeto regular la actividad de la función administrativa de los órganos que conforman el sector público<sup>44</sup> conforme lo ordenado en el artículo 225 de la Constitución<sup>45</sup>.

Es pertinente referirse a las manifestaciones de la actividad administrativa para analizar posteriormente como se la puede impugnar; así, el artículo 89 del COA ordena que: “Las actuaciones administrativas son: 1. Acto administrativo; 2. Acto de simple

<sup>42</sup> Ecuador, *Código Orgánico General de Procesos*, art. 1.

<sup>43</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, Registro Oficial 31, Segundo Suplemento, del 7 de julio de 2017, en vigencia desde el 7 de julio de 2018, conforme la disposición final.

<sup>44</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 1.

<sup>45</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 225: “El sector público comprende: 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social. 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado. 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos”.

administración; 3. Contrato Administrativo; 4. Hecho administrativo; y 5. Acto normativo de carácter administrativo”. De estas actuaciones, la acción de protección está destinada a reaccionar contra el acto administrativo, actos de simple administración, hechos administrativos y el contrato administrativo, porque inclusive en este ámbito, pueden ocurrir violaciones a los derechos constitucionales por la administración pública.

En relación al contrato administrativo también es importante señalar que la Corte Constitucional, identificando la naturaleza de las garantías jurisdiccionales y partiendo de lo ordenado en el artículo 1 de la Constitución, en una sentencia emitida el 11 de enero de 2017, en ejercicio de la competencia establecida en el artículo 436 numeral 3 de la Constitución, resolvió declarar la inconstitucionalidad del séptimo inciso del artículo 102 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que dice: "Los procesos de contratación pública no son susceptibles de acciones constitucionales porque tienen mecanismos de defensa adecuados y eficaces para proteger los derechos derivados de tales procesos previstos en la Ley".<sup>46</sup>

Lo manifestado evidencia la importancia de la acción de protección, en el caso mencionado a más de declarar la vulneración de derechos constitucionales, también declaró la inconstitucionalidad de una norma. Aunque, también será tarea de la Corte Constitucional, el continuar depurando el sistema jurídico de normas que transgreden la Constitución, como por ejemplo, la inconstitucionalidad de la parte final del segundo inciso del artículo 95 de la misma Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC), que dice: “Tampoco se admitirá acciones constitucionales contra las resoluciones de terminación unilateral del contrato, porque se tienen mecanismos de defensas adecuados y eficaces para proteger los derechos derivados de tales resoluciones, previstos en la ley”; norma vigente en nuestro sistema jurídico, a pesar que ya la del artículo 102 de la misma ley, fue declarada inconstitucional.

Respecto a los actos normativos de carácter administrativo, definidos en el artículo 128 del COA, en razón que producen efectos jurídicos generales y no se agotan con su cumplimiento de forma directa, corresponde su impugnación a través de la acción pública de inconstitucionalidad, conforme lo ordena el artículo 436, numeral 4 de la CRE.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Ecuador, Corte Constitucional, *sentencia n° 006-17-SEP-CC, caso n° 1445-13-EP*, Decisión núm. 3.

<sup>47</sup> *Constitución de la República del Ecuador*, art. 47, núm. 4, “Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda

Respecto a los actos administrativos; actos de simple administración; hechos administrativos y de contratos con el sector público existen, a nivel general, tres vías para su impugnación: 1. La vía administrativa; 2. La vía jurisdiccional contencioso administrativa y, 3. La vía constitucional.

### **2.1. Vía administrativa**

En el proceso de evolución de la legislación ecuatoriana en lo que se refiere a la materia administrativa en concordancia con lo determinado en la Constitución del 2008, respecto a un Estado constitucional, se expide una ley que fue esperada por muchos años, ya que la legislación en materia administrativa era dispersa, sujeta a un Reglamento expedido por la Función Ejecutiva, que jerárquicamente estaba debajo de toda ley, esto es el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva<sup>48</sup> (ERJAFE); además parte de la legislación que regulaba esta materia estaba en la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la iniciativa privada; y cierto articulado en otras leyes, que ahora han sido derogados por el Código Orgánico Administrativo.

Por lo anotado, inclusive se carecía de una definición legal del acto administrativo, que en su forma amplia puede decirse que: “[...] constituye una declaración unilateral de voluntad de la administración pública, que tiene efectos jurídicos directos sobre los administrados”.<sup>49</sup> Actualmente la definición de acto administrativo consta en el artículo 98 del COA, manifestando que “[...] es la declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedara constancia en el expediente administrativo”.<sup>50</sup> Al respecto debe resaltarse que la principal diferencia con el acto normativo consiste en que el acto administrativo es concreto, esto es que se agota y se extingue con su ejecución; en tanto que el acto normativo es abstracto, no se agota ni se extingue con su ejecución; además debido al avance tecnológico y a la validez de los

---

autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo”.

<sup>48</sup> Ecuador, *Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva*, Decreto 248, Registro Oficial 536 del 18 de marzo de 2002.

<sup>49</sup> Carmen Amalia Simone Lasso, “El control de constitucionalidad de los actos administrativos en el Ecuador”, en *Estado, derecho y justicia. Estudios en honor a Julio César Trujillo*, comp. Ramiro Ávila Santamaría (Quito: CEN, 2013), 44.

<sup>50</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 98.

documentos electrónicos, los actos administrativos pueden ser expedidos de forma digital.

La impugnación del acto administrativo tiene por objeto la declaratoria de nulidad cuando está incurso en una o más de las causales ordenadas taxativamente en el artículo 105 del COA;<sup>51</sup> para ello el administrado cuenta con el recurso de apelación y con el recurso extraordinario de revisión respecto del acto administrativo que ha causado estado, correspondiendo el conocimiento y resolución de los mismos a la máxima autoridad administrativa de la administración pública que expidió el acto impugnado, conforme se dispone en el artículo 219 del COA.

Como se deduce, en esta vía se impugna la legalidad del acto administrativo ante el mismo órgano que expidió dicho acto; inclusive existe la posibilidad de que la propia administración pública de oficio pueda declarar la nulidad de un acto administrativo, con el ejercicio de la potestad de revisión, con la denominada autotutela de la legalidad.<sup>52</sup>

La vía administrativa, en Ecuador con la expedición del COA, busca tutelar los derechos de los administrados asegurando que el acto administrativo cumple con los requisitos formales y de fondo; incluso pretende que sea la propia administración pública la que, acatando la Constitución, declare nulos los actos que tienen nulidades; sin embargo, puede ser una labor difícil ser juez en sus propios asuntos, tanto más que es el propio órgano que expidió el acto administrativo que le corresponde juzgar su legitimidad; claro está que lo hace la máxima autoridad del organismo, pero también es cierto que lo realizado por los inferiores pueda provenir de ordenes o políticas no necesariamente escritas que son precisamente de esa máxima autoridad o por un mal entendido espíritu de cuerpo; como bien lo anota el profesor Juan Carlos Benalcázar Guerrón: “[...] siempre faltará un elemento decisivo a la hora de definir y configurar una jurisdicción verdadera y propia: la neutralidad e independencia del órgano llamado a decidir la controversia”.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art.105: “Es nulo el acto administrativo que: 1. Sea contrario a la Constitución y a la ley. 2. Viole los fines para los que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia al órgano o entidad que lo expide. 3. Se dictó sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo. 4. Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado. 5. Determine actuaciones imposibles. 6. Resulte contrario al acto administrativo presunto cuando se haya producido el silencio administrativo positivo, de conformidad con este Código. 7. Se origine en hechos que constituyan infracción penal declarada en sentencia judicial ejecutoriada. 8. Se origine de modo principal en un acto de simple administración. El acto administrativo nulo no es convalidable”.

<sup>52</sup> Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, art. 106 en concordancia con el art. 132.

<sup>53</sup> Juan Carlos Benalcázar Guerrón, *Derecho procesal administrativo ecuatoriano: Jurisprudencia, dogmática y doctrina* (Quito: Andrade y Asociados, 2007), 77.

## 2.2. Vía jurisdiccional contencioso administrativa

Lo contencioso administrativo se presenta cuando entre el administrado y la Administración Pública se discute la eficacia jurídico-legal de un acto o resolución emanados del poder público, que ha causado estado; así también colige que la doctrina moderna ha dejado atrás la idea de que la jurisdicción contenciosa administrativa tiene un carácter revisor de las actuaciones con sede administrativa, determinando que el objeto del proceso es la pretensión.<sup>54</sup>

El COGEP determina que existen tres acciones ordinarias para impugnar las actuaciones administrativas: 1. La de plena jurisdicción o subjetiva; 2. La de anulación objetiva o por exceso de poder; 3. La de lesividad.<sup>55</sup>

La acción de plena jurisdicción o subjetiva, denominada de esta forma en razón a su origen francés, porque se faculta a la o al juez que conoce y resuelve la causa a actuar con plenos poderes que le permiten no solamente anular el acto o hecho administrativo, sino que puede adoptar las medidas necesarias para la reparación del daño causado; en tanto, que también se la conoce como subjetiva porque ampara un derecho subjetivo del accionante,<sup>56</sup> se concreta este concepto con lo determinado en el artículo 331 del COGEP que obliga a la ejecución de la sentencia, inclusive si no es factible cumplirla se deberá indemnizar al perjudicado.

La acción de anulación objetiva o por exceso de poder, con su origen también en Francia, llamada así en razón de que una norma objetiva ha sido violada por una norma de carácter inferior o una resolución de carácter general expedida por una autoridad administrativa excediéndose en sus facultades; busca la nulidad del acto impugnado y puede interponerse por quien tenga interés directo, aunque no haya sido afectado directamente en su derecho subjetivo.<sup>57</sup>

Finalmente, se incorpora en el COGEP como una acción del procedimiento contencioso administrativo, la denominada acción de lesividad, que está prevista en el artículo 97 del ERJAFE, que permite que sea la propia administración pública quien inicie esta acción para revocar un acto administrativo que ya ha generado un derecho pero que lesiona un interés público, por lo que no le es posible anular su propio acto; para lo cual se deberá demostrar el carácter lesivo al interés público de dicho acto.

---

<sup>54</sup> Elena Durán; *Los recursos contencioso administrativos en el Ecuador* (Quito: UASB-E\_/ CEN / Abya-Yala), 2010.

<sup>55</sup> Ecuador, *Código Orgánico General de Procesos*, art. 326.

<sup>56</sup> *Ibíd.*, art. 26.

<sup>57</sup> *Ibíd.*, art. 28.

### Vía constitucional

Como se manifestó anteriormente, en el artículo 88 de la Constitución se determina el objeto de la acción de protección; de esta norma constitucional se establece que son tres casos en los cuales es procedente interponer la acción de protección ante la vulneración de un derecho constitucional:

1. Acción u omisión de una autoridad pública no judicial;
2. Contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales;
3. Acción u omisión de una persona particular cuando: a) La violación del derecho provoca daño grave; b) Presta servicios públicos; c) Presta servicios públicos por delegación o concesión; y, d) La persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

En concordancia con lo anotado, el artículo 41 de la LOGJCC establece que la acción de protección procede contra todo acto de una autoridad pública no judicial que viole, haya violado, menoscabe, disminuya o anule el goce o ejercicio de un derecho constitucional;<sup>58</sup> por su parte, el artículo 39, de la mencionada ley se refiere a la protección de los derechos reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales sobre derechos humanos; entonces el amparo abarca a todos los derechos que conforman el bloque de constitucionalidad;<sup>59</sup> es decir, derechos constantes en Pactos y Tratados Internacionales que han sido ratificados por el Ecuador, inclusive derechos desarrollados por jurisprudencia internacional emitida por organismos de los cuales Ecuador es miembro, por ejemplo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Enfocándonos en el objeto de este trabajo, el artículo 42 numeral 4 de la mencionada LOGJCC ordena que la acción de protección no procede: “Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”.<sup>60</sup>

Se deber considerar que la acción de protección, conforme se ordena en el citado artículo 88 de la Constitución, fue considerada por el constituyente como sumaria y

---

<sup>58</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, art. 41.

<sup>59</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 11, núm. 7: “El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 7. El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento”.

<sup>60</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, art. 42, núm. 4.

directa; sin embargo, el legislador, al regularla en la LOGJCC, la limitó e incorporó una característica de residual o subsidiaria, esto es, no cabe interponerse si existen otras formas o vías de impugnación, si estas vías son idóneas para atender la reclamación.<sup>61</sup> Al respecto surgen algunas interrogantes, que ha planteado un grave problema a nivel de la acción de protección, esto es, definir cuándo un acto administrativo no puede ser impugnado en la vía judicial; por otra parte, si puede ser impugnado en la vía judicial a quién le corresponde demostrar que la vía no es la adecuada o eficaz, así también; o, cuál es el límite en los asuntos de mera legalidad y cuáles son los casos que constituyen vulneración de los derechos constitucionales.

Tal es la importancia de la limitación de la acción de protección por quienes ostentan el poder público, que bajo el pretexto de que los abogados están abusando de la acción de protección, el 26 de junio de 2014, la expresidenta de la Asamblea Nacional y representante de la Función Legislativa, presentó a la Corte Constitucional un proyecto de enmiendas de la Constitución de la República, a fin de que se dictamine cuál de los procedimientos previstos en el Capítulo Tercero de la Constitución es el que corresponde a la propuesta planteada, documento que tiene 17 artículos, el primero de ellos contemplaba la modificación al artículo 88 de la Constitución y proponía que se agregue un inciso final a dicho artículo que diga: “La ley regulará los casos en los cuales se abuse de esta acción y por lo tanto pueda ser inadmitida”.<sup>62</sup> La Corte Constitucional luego de un análisis de la naturaleza de la acción de protección determinó que la propuesta “[...] pretende una reestructuración del objeto directo y eficaz de protección de la garantía jurisdiccional, y por lo tanto, debe ser objeto de análisis y debate en una asamblea constituyente”.<sup>63</sup>

De igual forma, se debe considerar que el inciso final del artículo 42 de la LOGJCC establece que en los casos de improcedencia e inadmisión especificados en dicho artículo, la o el juez de manera sucinta declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma, en la práctica este procedimiento ocasionó que se comentan grandes errores porque el legislador asimiló estas siete causas

---

<sup>61</sup> Pablo Alarcón Peña, “*Acción de Protección: Garantía jurisdiccional directa y no residual. ¿La ordinización de la acción de protección?*” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2009), 53.

<sup>62</sup> Movimiento Alianza PAIS, 30 de junio de 2014, [http://www.movimientoalianzapais.com.ec/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8750:alianza-pais-entrega-proyecto-de-enmiendas-constitucionales-a-la-corte-constitucional](http://www.movimientoalianzapais.com.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=8750:alianza-pais-entrega-proyecto-de-enmiendas-constitucionales-a-la-corte-constitucional).

<sup>63</sup> Ecuador, Corte Constitucional, *Dictamen n.º 001-14-DRC-CC*; caso n.º 0001-14-RC; 31 de octubre de 2014.

a requisitos de admisibilidad, que se tendría que relacionar a lo establecido en el artículo 10 de la citada ley; ante ello la Corte Constitucional analizó el tema y distinguió entre admisibilidad y procedencia; resolviendo en sentencia una interpretación con alcance *erga omnes*;<sup>64</sup> sin embargo, trata a procedencia y procedibilidad indistintamente.<sup>65</sup> Para esta investigación se utilizará “procedibilidad” para referirse a las razones de fondo que debe considerar la o el juzgador para resolver aceptar o no la acción de protección; en tanto que “procedencia” se referirá a los requisitos de la acción de protección, tal como se establece en los artículos 40 y 41 de la LOGJCC; esto en razón que la procedibilidad está dada por los criterios que pueden servir de filtros para negar o aceptar una acción de protección, en tanto que la procedencia está definida por los requisitos constantes en la ley, es importante diferenciar estos conceptos para dejar en claro que no es necesario que los criterios consten en una norma, por la naturaleza y características propias de la acción de protección, su procedibilidad debe estar enmarcada en el análisis de caso por caso atendiendo al derecho constitucional vulnerado.

---

<sup>64</sup> Ecuador, Corte Constitucional, *sentencia n.º 102-13-SEP-CC, caso 0380-10-EP*, 2013. En la que resuelve una interpretación *erga omnes*: “El momento procesal para la determinación de la existencia de las causales de inadmisión, previstas en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la LOGJCC, será al calificar la demanda mediante auto. En tanto, las causales de improcedencia de la acción de protección, contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del art. 42 de la LOGJCC, deberán ser declaradas, mediante sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución y la LOGJCC”.

<sup>65</sup> *Ibíd.*, Cuando se refiere a consideraciones adicionales de la Corte, empieza mencionando la improcedencia de la acción, pero en la conclusión se refiere a concepto de “procedibilidad”. En este contexto, la disposición normativa establecida en el artículo 42 de la LOGJCC se presta a confusión, por cuanto en el encabezado del texto se dispone: “Improcedencia de la Acción.- La acción de protección no procede”; señalándose siete causales, conforme al concepto mismo de procedibilidad, las primeras cinco requieren de un análisis de fondo, en tanto que las otras dos, que son las que se refieren a providencias judiciales y actos u omisiones del Consejo Nacional Electoral, son causales de inadmisibilidad, es decir, que deben ser inadmitidos en el primer auto.

## Capítulo dos

### **Criterios que determinan la procedibilidad de la acción de protección ante el acto administrativo, desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la doctrina**

#### **1. La acción de protección desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional**

Para el análisis de los criterios que ha vertido la Corte Constitucional respecto al acto administrativo se recurrió al análisis de las sentencias emitidas durante el año 2014, en consideración a la fuente de consulta de esta investigación, esto es el sistema Fiel Web de Ediciones Legales,<sup>66</sup> que en lo respectivo a jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador ha clasificado las resoluciones en un índice temático, siendo la última clasificación la correspondiente al año analizado, esto es al 2014. Además se ha contrastado esta información con la página web de la Corte Constitucional, verificando que la información encontrada en el sistema Fiel Web, corresponde a las sentencias y resoluciones emitidas por dicho organismo y que constan en su página web como Sistema de Gestión de Acciones Constitucionales.<sup>67</sup>

Además se realizó un análisis jurisprudencial actualizado, con las sentencias hito desde el año 2015 hasta el año 2018, calificadas por la Corte Constitucional como “novedades jurisprudenciales”; asimismo, se estudió aquellas sentencias que la mencionada Corte ordenó en su parte resolutive sean difundidas por el Consejo de la Judicatura entre las juezas y jueces que tienen competencia para conocer y resolver esta garantía jurisdiccional sobre derechos constitucionales; sistematizados estos criterios se

---

<sup>66</sup> Fiel Web, 1 de febrero de 2019, <http://www.edicioneslegales.com.ec/fiel-web/>: “Este sistema contiene todo tipo de información en cuanto a legislación y derecho ecuatoriano, dividido en 16 áreas principales. Contamos con un grupo de especialistas que actualizan diariamente la información publicada en el Registro Oficial incluyendo valores agregados de tipo legal otorgando un producto de calidad con investigación vigente e histórica, útil para nuestros distinguidos clientes. FIEL Web Plus incluye la evolución de las principales normas promulgadas en el Ecuador, exclusivas Guías Prácticas y Manuales para el usuario, a su vez flujogramas de procesos. Adicionalmente, para la satisfacción de nuestros usuarios, se incluye un completo Glosario de Términos Jurídicos en español e inglés de uso frecuente, al igual que latinismos, junto a otras herramientas de gran interés expuestas a lo largo de este manual práctico”.

<sup>67</sup> Ecuador, Corte Constitucional, 5 de octubre de 2018, <https://www.corteconstitucional.gob.ec/>; <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>.

recurrió a la doctrina para profundizar y determinar los parámetros que fijen la procedibilidad de la acción de protección frente al acto administrativo.

### **1.1. Análisis de las sentencias de la Corte Constitucional según el tipo de resolución impugnada**

De la información recabada se ha verificado que en el año 2014 la Corte Constitucional emitió 329 dictámenes y sentencias, de los cuales según la información obtenida del sistema Fiel Web, 86 sentencias correspondieron a acciones extraordinarias de protección que conoció la Corte Constitucional respecto a acciones de protección; sin embargo, del análisis de cada sentencia solamente 38 correspondieron a acciones de protección; dos a acción de medidas cautelares y 46 a casos de justicia ordinaria, conforme se refleja en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1**  
**Clasificación de resoluciones impugnadas por tipo de acción en el año 2014**

Acción de protección	Medidas cautelares	Justicia ordinaria
	1. Sentencia n.º 110-14-SEP-CC, caso n.º 1733-11-EP	
2. Sentencia n.º 064-14-SEP-CC, caso n.º 0831-12-EP		
3. Sentencia n.º 179-14-SEP-CC, caso n.º 1189-12-EP		
		4. Sentencia n.º 140-14-SEP-CC, caso n.º 0042-11-EP
		5. Sentencia n.º 032-14-SEP-CC, caso n.º 0784-11-EP
		6. Sentencia n.º 155-14-SEP-CC, caso n.º 1291-11-EP
7. Sentencia n.º 042-14-SEP-CC, caso n.º 0521-10-EP		
		8 Sentencia n.º 001-14-SEP-CC, caso n.º 0830-09-EP

		9. Sentencia n.º 030-14-SEP-CC, caso n.º 0410-10-EP
		10. Sentencia n.º 095-14-SEP-CC, caso n.º 2230-11-EP
11. Sentencia n.º 082-14-SEP-CC, caso n.º 1180-11-EP		
		12. Sentencia n.º 060-14-SEP-CC, caso n.º 0961-12-EP
		13. Sentencia n.º 053-14-SEP-CC, caso n.º 2048-11-EP
14. Sentencia n.º 050-14-SEP-CC, caso n.º 1682-11-EP		
		15. Sentencia n.º 153-14-SEP-CC, caso n.º 1540-13-EP
		16. Sentencia n.º 132-14-SEP-CC, caso n.º 0021-12-EP
17. Sentencia n.º 073-14-SEP-CC, caso n.º 0846-11-EP		
18. Sentencia n.º 171-14-SEP-CC, caso n.º 0884-12-EP		
		19. Sentencia n.º 138-14-SEP-CC, caso n.º 0599-13-EP
		20. Sentencia n.º 176-14-SEP-CC, caso n.º 0404-13-EP
21. Sentencia n.º 134-14-SEP-CC, caso n.º 1714-12-EP		
22. Sentencia n.º 025-14-SEP-CC, caso n.º 0157-12-EP		
		23. Sentencia n.º 019-14-SEP-CC, caso n.º 0917-09-EP
		24. Sentencia n.º 091-14-SEP-CC, caso n.º 1583-11-EP

		25. Sentencia n.º 014-14-SEP-CC, caso n.º 0954-10-EP
		26. Sentencia n.º 178-14-SEP-CC, caso n.º 0143-13-EP
27. Sentencia n.º 212-14-SEP-CC, caso n.º 0342-10-EP		
28. Sentencia n.º 119-13-SEP-CC, caso n.º 1310-10-EP		
29. Sentencia n.º 021-14-SEP-CC, caso n.º 0521-12-EP		
		30. Sentencia n.º 222-14-SEP-CC, caso n.º 0213-12-EP
31. Sentencia n.º 154-14-SEP-CC, caso n.º 0154-11-EP		
32. Sentencia n.º 200-14-SEP-CC, caso n.º 0598-11-EP		
		33. SENTENCIA n.º 196-14-SEP-CC, caso n.º 0436-13-EP
		34. Sentencia n.º 031-14-SEP-CC, caso n.º 0868-10-EP
35. Sentencia n.º 115-14-SEP-CC, caso n.º 1683-12-EP		
36. Sentencia n.º 218-14-SEP-CC, caso n.º 2132-11-EP		
		37. Sentencia n.º 062-14-SEP-CC, caso n.º 1616-11-EP
		38. Sentencia n.º 069-14-SEP-CC, caso n.º 1157-11-EP
		49. Sentencia n.º 107-14-SEP-CC, caso n.º 2073-13-EP
40. Sentencia n.º 004-14-SEP-CC, caso n.º 1325-11-EP		

	41. Sentencia n.º 206-14-SEP-CC, caso n.º 1104-12-EP	
		42. Sentencia n.º 043-14-SEP-CC, caso n.º 1405-10-EP
		43. Sentencia n.º 143-14-SEP-CC, caso n.º 2225-13-EP
		44. Sentencia n.º 163-14-SEP-CC, caso n.º 0886-11-EP
		45. Sentencia n.º 173-14-SEP-CC, caso n.º 1114-12-EP
46. Sentencia n.º 013-14-SEP-CC, caso n.º 0594-12-EP		
47. Sentencia n.º 020-14-SEP-CC, caso n.º 0739-11-EP		
		48. Sentencia n.º 074-14-SEP-CC, caso n.º 1414-11-EP
49. Sentencia n.º 160-14-SEP-CC, caso n.º 1082-13-EP		
		50. Sentencia n.º 057-14-SEP-CC, caso n.º 0421-13-EP
51. Sentencia n.º 100-14-SEP-CC, caso n.º 0026-11-EP		
52. Sentencia n.º 0094-14-SEP-CC, caso n.º 0985-10-EP		
53. Sentencia n.º 056-14-SEP-CC, caso n.º 1253-12-EP		
54. Sentencia n.º 090-14-SEP-CC, caso n.º 1141-11-EP		
		55. Sentencia n.º 091-14-SEP-CC, Corte Constitucional, caso n.º 1583-11-EP

		56. Sentencia n.º 099-14-SEP-CC, caso n.º 0120-13-EP
		57. Sentencia n.º 241-12-SEP-CC, causa n.º 0384-12-EP
		58. Sentencia n.º 095-14-SEP-CC, caso n.º 2230-11-EP
		59. Sentencia n.º 113-14-SEP-CC, caso n.º 0731-10-EP
		60. Sentencia n.º 093-14-SEP-CC, caso n.º 1752-11-EP
		61. Sentencia n.º 097-14-SEP-CC, caso n.º 0329-12-EP
		62. Sentencia n.º 087-14-SEP-CC, caso n.º 0852-10-EP
63. Sentencia n.º 146-14-SEP-CC, caso n.º 1773-11-EP		
		64. Sentencia n.º 098-14-SEP-CC, caso n.º 0844-13-EP
65. Sentencia n.º 096-14-SEP-CC, caso n.º 0146-12-EP		
		66. Sentencia n.º 186-14-SEP-CC, caso n.º 0091-12-EP
67. Sentencia n.º 070-14-SEP-CC, caso n.º 1184-10-EP		
		68. Sentencia n.º 097-14-SEP-CC, caso n.º 0329-12-EP
69. Sentencia n.º 094-14-SEP-CC, caso n.º 0985-10-EP		
70. Sentencia n.º 137-14-SEP-CC, caso n.º 1424-11-EP		
		71. Sentencia n.º 181-14-SEP-CC, caso n.º 0602-14-EP

		72. Sentencia n.º 203-14-SEP-CC, caso n.º 0498-12-EP
73. Sentencia n.º 103-14-SEP-CC, caso n.º 0308-11-EP		
74. Sentencia n.º 010-14-SEP-CC, caso n.º 1250-11-EP		
		75. Sentencia n.º 136-14-SEP-CC, caso n.º 0148-11-EP
		76. Sentencia n.º 106-14-SEP-CC, caso n.º 0945-13-EP
		77. Sentencia n.º 131-13-SEP-CC, caso n.º 0125-13-EP
78. Sentencia n.º 124-14-SEP-CC, caso n.º 0017-11-EP		
		79. Sentencia n.º 041-14-SEP-CC, caso n.º 0777-11-EP
80. Sentencia n.º 072-14-SEP-CC, caso n.º 0166-11-EP		
		81. Sentencia n.º 017-14-SEP-CC, caso n.º 0401-13-EP
82. Sentencia n.º 063-14-SEP-CC, caso n.º 0522-12-EP		
83. Sentencia n.º 029-14-SEP-CC, caso n.º 1118-11-EP		
84. Sentencia n.º 104-14-SEP-CC, caso n.º 1604-11-EP		
85. Sentencia n.º 065-14-SEP-CC, caso n.º 0807-10-EP		
86. Sentencia n.º 056-14-SEP-CC, caso n.º 1253-12-EP		
Total: 38	Total: 2	Total: 46

Fuente: Ecuador, Corte Constitucional, <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>.  
Ediciones Legales, <http://www.edicioneslegales.com.ec/fiel-web/>, 5 de octubre de 2018.

Elaboración: Propia

Del cuadro 1 se colige que la Corte Constitucional resuelve un número importante de casos relacionados con la acción de protección, que llegan a su conocimiento por la interposición de la acción extraordinaria de protección,<sup>68</sup> lo que le permite a la Corte Constitucional contribuir a construir el Estado de derechos y justicia, que se consagra en la Constitución; en cumplimiento al artículo 11, numeral 8 de la Carta Magna que se refiere al desarrollo progresivo de los derechos establecidos en la Constitución desde la jurisprudencia, más aún, conforme lo ordenado en el artículo 436, numeral 6 de la mencionada Constitución, le corresponde a la Corte Constitucional expedir las sentencias que constituyen jurisprudencia vinculante respecto a la acción de protección y las otras garantías jurisdiccionales.

Es muy valioso el desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional, para avanzar en el desarrollo de las garantías jurisdiccionales, concretamente en la acción de protección, bajo el esquema del nuevo constitucionalismo, que en sus postulados se sustenta en que la ley no es la fuente exclusiva del derecho, sino que también lo es la jurisprudencia. Pamela Aguirre Castro sustenta el criterio mencionado, manifestando que el “sistema de fuentes ecuatoriano con relación a la jurisprudencia, la Constitución expresamente en los artículos 185, 221, y 436, numeral 6, reconoce que los fallos de las altas Cortes ecuatorianas vinculan ya no solo a las partes, sino que generan efectos a todos los operadores jurídicos”.<sup>69</sup>

## Cuadro 2

### Clasificación de las sentencias según el tipo de acto impugnado en el año 2014

Acciones de protección, numeración según cuadro 1		
Actos administrativos	Política pública	Sector privado

<sup>68</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 94: “La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado”. Entonces la Corte Constitucional, en virtud de la acción extraordinaria de protección, conoce de sentencias dictadas en segunda y última instancia por las Cortes Provinciales de Justicia, en virtud del recurso de apelación que pudo haberse planteado contra la sentencia de primera instancia dictada por el juez de primer nivel.

<sup>69</sup> Pamela Aguirre Castro, “El valor de la jurisprudencia dentro del ordenamiento constitucional ecuatoriano ¿Cambio de paradigma?”. *Umbral revista de derecho constitucional*, n.º 3 (enero-junio de 2013): 84.

2; 3; 7; 11; 14; 17; 21; 22; 27; 28; 29; 31; 32; 35; 36; 40; 46; 47; 49; 51; 52; 53; 54; 63; 65; 67; 69; 70; 73; 74; 78; 80; 82; 83; 84; 85; 86.		18
Total: 37	Total: 0	Total: 1

Fuente: Ecuador, Corte Constitucional, <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>. Ediciones Legales, <http://www.edicioneslegales.com.ec/fiel-web/>, 5 de octubre de 2018. Elaboración: Propia.

De los 38 casos conocidos por la Corte Constitucional mediante sentencias dictadas en acciones extraordinaria de protección que resolvían acciones de protección, 37 se interpusieron en contra de instituciones del sector público, por considerar que actos administrativos vulneraron los derechos constitucionales, de ahí la gran importancia del análisis de esta garantía jurisdiccional, entre otras razones por lo que en términos cuantitativos representa en el accionar de la justicia constitucional. Se debe considerar que dicha garantía representó en el año 2014, para la Corte Constitucional el 97.37 % en lo que se refiere a la impugnación de acciones de protección contra actos administrativos; en tanto que tan solo el 2.63 % se refiere a una persona privada como accionado y sin que hayan existido impugnaciones contra políticas públicas.

Corroborando lo señalado, la acción de protección constituye la garantía jurisdiccional más utilizada,<sup>70</sup> precisamente porque está destinada al amparo de todos los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, que no estén amparados por las otras garantías jurisdiccionales; como son, la acción de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento y extraordinaria de protección.

La acción de protección contra personas de derecho público, con 728 casos, representó el 90.21 % de la totalidad de sentencias remitidas a la Corte Constitucional en

<sup>70</sup> “A la Corte Constitucional le fueron remitidas 807 sentencias sobre acciones de protección, lo que equivale al 56.75 % del total de sentencias y resoluciones remitidas para su eventual selección y revisión desde las 24 provincias del país. Tal cifra, devela un número significativo, pues indica que fue la garantía jurisdiccional usada con más frecuencia”. En detalle véase la publicación de Pamela Aguirre Castro y Dayana Fernanda Ávila Benavidez, coord., *Garantías Jurisdiccionales: Análisis cuantitativo de las decisiones de los jueces de instancia en el año 2013* (Quito: Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional del Ecuador, 2014), 49.

el año 2013,<sup>71</sup> lo que significa que la gran mayoría de las acciones de protección se interpusieron contra actos de la administración pública; de estas acciones de protección en 671 casos fueron negadas; es decir, que el 83.15% de acciones de protección contra actos de administración pública, fueron negadas; lo que puede evidenciar la incorrecta interposición de la acción de protección o puede interpretarse como una tendencia de las juezas y jueces constitucionales para negar la acción de protección.<sup>72</sup>

**Cuadro 3**  
**Clasificación del derecho vulnerado en la sentencia que declara que existe vulneración en el año 2014**

Acciones de protección, numeración según cuadro 1						
Debido proceso respecto a la motivación	Debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas	Seguridad jurídica	Tutela judicial efectiva	Derecho a la defensa	Seguridad social, derecho de las personas de atención prioritaria, derecho a la identidad	Propiedad, prohibición de confiscación, vivienda adecuada y digna
3; 7; 17; 22; 27; 36; 51; 53; 55; 63; 65; 73; 74; 78; 80; 82; 83; 84; 85; 86	11	11; 17; 21; 22; 27; 28; 32; 36; 51; 53; 63; 70; 84; 85; 86	7; 36; 53; 54; 65; 83; 84; 86	2	35	63
Total: 20	Total: 1	Total: 15	Total: 8	Total: 1	Total: 1	Total: 1

Fuente: Ecuador, Corte Constitucional, <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>. Ediciones Legales, <http://www.edicioneslegales.com.ec/fiel-web/>, 5 de octubre de 2018. Elaboración propia

<sup>71</sup> *Ibíd.*, 53. Las personas jurídicas de derecho público, con 728 casos y un porcentaje de 90,21%, es la parte que más fue accionada en este tipo de garantía jurisdiccional; con amplia diferencia le siguen las personas jurídicas de derecho privado, con 58 casos, lo que representa el 7.19 %; posteriormente se encuentran con 12 casos, los conjuntos de personas (dos o más), constituyendo el 1.49 %; las mujeres fueron accionadas en 6 casos, es decir, el 0.74 %; y, los hombres en 2 casos, configurando el 0.25 %.

<sup>72</sup> *Ibíd.*, 51. El mayor número de acciones de protección fueron negadas, ya que de esa manera resolvieron los jueces en 671 casos, lo que representa el 83.15 %.

Se puede observar que las resoluciones que aceptaron la acción extraordinaria de protección, fueron en su mayoría porque en la sentencia de la acción de protección se vulneró el debido proceso respecto a la motivación, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, que representan el 42.55 %, 31.91 % y 17.02 % respectivamente, del total de los derechos vulnerados.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a la motivación ha señalado: “[...] es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”.<sup>73</sup> La Corte Constitucional nos ilustra respecto a la motivación diciendo que es: “[...] la exposición por parte de la autoridad judicial con respecto a la decisión adoptada debe hacérsela de forma: 1. Razonable, es decir que sea fundada en los principios constitucionales; 2. Lógica, lo cual implica una coherencia entre las premisas y la conclusión y, 3. Comprensible, es decir de que el fallo goce de claridad en el lenguaje”.<sup>74</sup> En este orden de ideas, se podría mencionar que la motivación es la argumentación en la parte considerativa de la sentencia que guarde consecuencia lógica con la resolución a la que se llega. Desde luego que debe ser clara y coherente con lo decidido; obligación que deben cumplir los jueces de todas las materias al emitir sus providencias y aún más tratándose de sentencias en el ámbito constitucional.

Sin embargo, los resultados estadísticos demuestran que en las acciones extraordinarias de protección el 42.55 % de los derechos vulnerados, es por falta de motivación de las y los jueces constitucionales al resolver la acción de protección, en términos generales según las sentencias analizadas, por confundir los asuntos de mera legalidad con la vulneración de derechos constitucionales, con lo cual se evidencia la importancia de discernir los criterios emitidos por la Corte Constitucional y la doctrina para definir el límite de la materia constitucional de la ordinaria; pero sobre todo que las juezas y jueces en ejercicio de la jurisdicción constitucional interioricen los principios que rigen a la acción de protección y la necesidad de la capacitación de los operadores de justicia en el ámbito constitucional.

---

<sup>73</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Chaparro Álvarez y Lapo Iñiguez. vs. Ecuador, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C n.º 170, párr. 107; citada en la sentencia n.º 014-14-SEP-CC; caso n.º 0954-10-EP.

<sup>74</sup> Corte Constitucional del Ecuador, *sentencia n.º 020-13-SEP-CC, causa 0563-12-EP*, citada en la sentencia n.º 179-14-SEP-CC, caso n.º 1189-12-EP22 de octubre de 2014.

La vulneración a la garantía de seguridad jurídica representó el 31.91 % del total de los derechos vulnerados en las acciones de protección, por lo que es pertinente definir en líneas generales lo que es esta garantía. La Corte Constitucional la ha definido en muchas de sus sentencias, diciendo principalmente que es “[...] la garantía dada al individuo por el Estado de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violentados o que, si esto llegara a producirse, le serán asegurados por la sociedad en su protección y reparación; en resumen, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos establecidos previamente”;<sup>75</sup> asimismo ha señalado que “[...] es aquella prerrogativa que ostentan todas las personas para exigir el respeto de la norma constitucional tanto a través de la formulación de normas jurídicas previas y claras, como también respecto a su correcta aplicación por parte de las autoridades competentes”.<sup>76</sup> De lo que se colige que la seguridad jurídica es la certeza que se tiene respecto a la aplicación de una norma legal y el resultado de la aplicación de la misma al supuesto que contiene dicha norma.

En la mayoría de los casos estudiados, la garantía de la seguridad jurídica se ha vulnerado en razón de que existe confusión en asuntos de mera legalidad y derechos constitucionales; esto es que se niegan las acciones de protección por considerar que son asuntos de mera legalidad, pero sin profundizar en la naturaleza del derecho violado.

Otro de los derechos que más se afecta en las sentencias estudiadas es la tutela judicial efectiva; en un concepto general es el derecho de las personas de acceder a la justicia y obtener del órgano judicial una respuesta, pero claro está con el debido proceso; así se verifica que este derecho contempla a su vez tres preceptos: 1. Acceso a la justicia; 2. Debido proceso, y 3. Cumplimiento de lo resuelto.<sup>77</sup> La misma que se ha visto afectada por la restricción que se ha dado a la acción de protección, inclusive en algunos casos inventándose requisitos para su admisibilidad, que no constan en la ley volviendo la acción de protección en subsidiaria y residual. Al respecto la Corte Constitucional ha ordenado que a la o juez constitucional debe hacer todo lo que esté a su alcance para subsanar la admisibilidad de una acción de protección y solamente después del trámite

---

<sup>75</sup> Corte Constitucional del Ecuador, *sentencia n.º 027-13-SEP-CC caso n.º 0513-12-EP.*, citada en *sentencia n.º 053-14-SEP-CC*, 2014.

<sup>76</sup> Corte Constitucional del Ecuador, *sentencia n.º 037-13-SEP-CC, caso No. 1747-11-EP.*, citada en la *sentencia n.º 073-14-SEP-CC*, 2014.

<sup>77</sup> Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 75.

correspondiente, con la realización de la audiencia pública, pueda juzgar sobre la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales.<sup>78</sup>

## 1.2. Análisis de las sentencias de la Corte Constitucional referentes a acciones de protección por haber vulnerado derechos constitucionales

Es importante el análisis cuantitativo de las sentencias en las que la Corte Constitucional, ha declarado se han vulnerado derechos constitucionales por las y los jueces constitucionales al resolverse las acciones de protección, porque esto permitirá determinar la efectividad de esta garantía jurisdiccional.

Cuadro 4  
**Cantidad de sentencias que declara la vulneración de derechos en acciones de protección frente al acto administrativo en el año 2014**

Acciones de protección, numeración según cuadro 1		
Sí vulneración por haber negado la acción de protección	Sí vulneración por haber aceptado la acción de protección	No se declara vulneración en la acción de protección
2; 3; 7; 32; 35; 63; 74; 80; 82; 83; 85; 86.	11; 17; 21; 22; 27; 28; 36; 51; 53; 54; 65; 70; 73; 78; 84.	14; 18; 28; 31; 40; 46; 47; 49; 52; 67; 69.
Total: 12	Total: 15	Total: 11

Fuente: Ecuador, Corte Constitucional <<http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>>.

Ediciones Legales, <<http://www.edicioneslegales.com.ec/fiel-web/>>, 5 de octubre de 2018.

Elaboración propia

En el cuadro 4 podemos observar lo que ha sucedido en la práctica con la acción de protección, ya que muestra alarmantes cifras estadísticas y criterios que a pesar de ser repetidos continuamente por la Corte Constitucional no son aplicados por los jueces y juezas constitucionales de primer nivel y de las Cortes Provinciales; ya que del universo de acciones extraordinarias de protección que conoció la Corte Constitucional en el año 2014, en las que se impugnaba la acción de protección, resolvió que no existía vulneración de derechos constitucionales y, por tanto, negó la acción extraordinaria de protección

<sup>78</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 102-13-SEP-CC, caso n.º 0380-10-EP, 4 de diciembre de 2013.

solamente a un 28.95 %; en tanto que declaró que sí había vulneración de derechos constitucionales, en consecuencia, aceptó la acción extraordinaria de protección en un 71.05 %; lo que permite colegir que la Corte Constitucional en un alto porcentaje consideró que al resolver la acción de protección jueces constitucionales de las Cortes Provinciales se vulneraron derechos constitucionales, en definitiva, se concluye que existe una inadecuada forma de resolver las acciones de protección, ya sea porque fueron aceptadas o negadas de forma equivocada; es decir, que los jueces y juezas de Cortes Provinciales en ejercicio de la jurisdicción constitucional negaron o aceptaron acciones de protección vulnerando derechos constitucionales; ergo existe una indebida aplicación de la acción de protección.

Por tanto es pertinente e importante verificar los criterios que fueron estimados por la Corte Constitucional para considerar que hubo vulneración de derechos constitucionales por no haber aceptado la acción de protección, en los cuales se encontrarán posibles criterios que guían al juez constitucional en el análisis de los casos que se le presenten para su resolución.

## **2. Criterios de procedibilidad de la acción de protección frente al acto administrativo desde la jurisprudencia y la doctrina**

Este trabajo está destinado a establecer los criterios, que puede utilizar la o el juez constitucional para determinar la procedibilidad de la acción de protección ante un acto administrativo; para dilucidar estos parámetros, se realizará un análisis de las resoluciones de la Corte Constitucional, en consideración a que la jurisprudencia constitucional, bajo el modelo del nuevo constitucionalismo es una fuente de derecho y es vinculante para los y los jueces constitucionales, según lo ha establecido la propia Corte Constitucional, así consta en la Sentencia 045-11-SEP-CC:

El artículo 429 de la Constitución de la República determina que la Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, lo hace en relación a todos los demás intérpretes existentes, es decir, la Corte, en ejercicio de sus funciones, establece la interpretación jurídica final de la Constitución, con carácter vinculante [...] el alcance de vinculante deber ser examinado también a la luz de la calidad de órgano de cierre en la que se constituye la Corte Constitucional, es decir, en virtud de su calidad de intérprete máximo, sus resoluciones vinculan a los otros intérpretes de la Constitución.<sup>79</sup>

---

<sup>79</sup> Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia n.º 045-11-SEP-CC, caso n.º 0385-11-EP, 2011, 24 de noviembre de 2011.

En este orden de ideas Pablo Alarcón Peña afirma:

Las garantías constitucionales en Ecuador, producto del fortalecimiento del valor de la jurisprudencia como fuente, así como de las competencias de los órganos que integran el sistema de administración de justicia constitucional, han sido objeto de una importante transformación, muchas de ellas son novedosas en el contexto constitucional ecuatoriano y cubren déficits que se advertían en el diseño constitucional de 1998, otras han sido fortalecidas.<sup>80</sup>

Entonces se pueden determinar los siguientes criterios expuestos por la Corte Constitucional, respecto a la procedibilidad de la acción de protección:

**Cuadro 5**  
**Criterios de la Corte Constitucional para la procedibilidad**  
**de la acción de protección desde el año 2014 al 2018**

Criterio	Sentencia
“[...] el carácter de protección de las garantías jurisdiccionales obliga al juzgador a efectuar una verdadera tutela judicial efectiva ante una aparente vulneración de los derechos constitucionales, para que únicamente, luego de la sustanciación del procedimiento respectivo se establezca si se verificó o no la vulneración”.	Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 102-13-SEP-CC, caso n.º 0380-10-EP; citada en sentencia n.º 042-14-SEP-CC
La acción de protección “es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez, efectivamente, verifica una real vulneración a los derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. El juez constitucional cuando de la sustanciación de garantía jurisdiccional establezca que no	Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 016-13-SEP-CC, caso n.º 1000-12-EP., citada en sentencia n.º 082-14-SEP-CC

<sup>80</sup> Pablo Alarcón Peña, *El Estado constitucional de derechos y las garantías constitucionales.* En *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*, coord. Jorge Benavides Ordoñez y Jhoel Escudero Soliz (Quito: CCE / CEDEC, 2013), 108.

<p>existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías. El razonamiento que desarrolla la LGJCC establece que la acción de protección procede cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado”.</p>	
<p>“[...] no es competencia de la justicia constitucional conocer asuntos de mera legalidad; es decir, el análisis de aspectos que no conllevan la vulneración de derechos constitucionales”.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 082-14-SEP-CC</p>
<p>“La administración de justicia ordinaria es la encargada de la sustanciación de las causas en que se ven comprometidos los intereses y derechos de las partes, debiendo aquella pronunciarse en base a los méritos procesales que aporten quienes intervienen dentro de la <i>litis</i>, estableciéndose de esta forma la independencia de la Función Judicial”.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 171-14-SEP-CC</p>
<p>“[...] regla de aplicación obligatoria en casos análogos con relación a las acciones de garantías jurisdiccionales:          [...] i. El juez que conoce de garantías jurisdiccionales de los derechos debe adecuar sus actuaciones a las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano; por tanto, los filtros regulatorios para determinar su competencia se circunscriben a la vulneración de derechos constitucionales, mas no a problemas que se deriven de antinomias infraconstitucionales [...] evitando la superposición de la justicia constitucional a la justicia ordinaria [...]. Por todo lo anterior, la Corte Constitucional concluye que el presente caso versa sobre una interpretación de normas de naturaleza infraconstitucional,</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 016-13-SEP-CC; citada en sentencia n.º 154-14-SEP-CC, caso n.º 0154-11-EP</p>

<p>razón por la cual este organismo carece de competencia para pronunciarse sobre aquello”.</p>	
<p>“[...] se evidencia que el legitimado activo es una persona con discapacidad y adulto mayor de 83 años de edad, circunstancias que, por mandato de los artículos 3 numeral 1, 11 numerales 1 y 5; 35 y 36 de la Constitución de la República, exige un tratamiento y procedimiento efectivo e inmediato —<i>in dubio pro actione</i>—, esto es, la interpretación más favorable al ejercicio de las acciones que se traduce en obtener una tutela directa y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución de la República. La omisión o inobservancia a las circunstancias de las personas pertenecientes a un grupo de atención prioritaria, obviamente no daría lugar a la garantía jurisdiccional de protección, es decir, se desatendería la tutela de estas personas”.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 115-14-SEP-CC, caso n.º 1683-12-EP</p>
<p>“Del texto de los artículos 6 y 39 de la LOGJCC en lo sustancial, se materializa el objetivo de la acción de protección, que es la tutela judicial efectiva que permite al juez constitucional adoptar medidas reparadoras que conducen a cesar o remediar el acto u omisión provenientes de autoridad pública no judicial, que viole derechos constitucionales ocasionando daño grave, cuyo efecto se quiere anular, requiriéndose que el peticionario haya estado previamente gozando y ejerciendo en forma efectiva los derechos que se invoca en su demanda [...] es indispensable tomar en cuenta las siguientes características: i) Certeza del derecho que se busca proteger, ii) Actualidad de la conducta lesiva-atentatoria del derecho reconocido en la Constitución; y, iii) Remedio constitucional inmediato del derecho afectado. Dicho sea de paso, este último elemento -inmediatez-, influye proporcionar una respuesta urgente frente a la violación del</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 115-14-SEP-CC; caso n.º 1683-12-EP</p>

<p>derecho garantizado por la Constitución, por tanto, la Corte Constitucional considera que el factor inmediatez hace que se proteja el bien jurídico a través de una medida judicial impostergable.</p>	
<p>“En la demanda de acción de protección el juez constitucional debe verificar adecuadamente si la vulneración alegada le corresponde a un derecho constitucional, es decir, la vulneración del derecho evidentemente afecte el contenido constitucional del mismo y no a las otras dimensiones del derecho afectado. Solamente cuando esto ocurre opera la acción de protección”.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 115-14-SEP-CC, caso n.º 1683-12-EP</p>
<p>“La Corte Constitucional ha dictado sentencias que enrumban la línea de los jueces, tales como la n.º 002-09-SAN-CC, caso n.º 0005-08-AN, para que activada una garantía constitucional los jueces analicen el fondo del asunto controvertido, e inclusive, la sentencia vinculante n.º 001-10-PJO-CC, caso n.º 0999-09-JP, que para asegurar el ejercicio de las garantías constitucionales reconocidas en el artículo 86, de la Constitución de la República y del principio <i>iura novi curia</i> no se puede justificar la improcedencia de una garantía constitucional, como tampoco de los recursos e instancias procesales, en la falta de la enunciación de la norma, motivación u oscuridad de las pretensiones, es decir, debe subsanar dichas deficiencias, para entrar a analizar la vulneración de derechos. Es decir, “[...] la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales”, por ello “[...] es indiscutible que ante la vulneración de derechos constitucionales, no cabe argumentar razones de legalidad para rechazar garantías jurisdiccionales”.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia n.º 016-13-SEP-CC, caso n.º 1000-12-EP; Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 102-13-SEP-CC, caso n.º 0380-10-EP, citadas en sentencia n.º 056-14-SEP-CC; caso n.º 1253-12-EP</p>

<p>“[...] esto es que exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial; la legitimada activa ha justificado argumentadamente la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión, es decir, que existen violaciones constitucionales y legales”.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 056-14-SEP-CC, caso n.º 1253-12-EP</p>
<p>“En este orden de ideas, la Corte Constitucional, en la Sentencia n.º 102-13-SEP-CC, determinó como regla jurisprudencial de carácter vinculante para casos análogos, que cuando los operadores judiciales hacen referencia a las causales primera y quinta del artículo 42 de la LOGJCC y que refieren a las causales de improcedencia de la acción de protección, se debe actuar de la siguiente forma: en el caso de la causal primera, aquella a la que hacen referencia los jueces provinciales en su sentencia, debe justificarse sobre la base de un “análisis concienzudo que debe efectuar el juzgador para formarse el criterio de si existió o no vulneración a derechos constitucionales” situación que “constituye en sí la razón misma de ser de la acción de protección, por lo que para declararlo se requiere de un análisis argumentativo que debe constar en sentencia”.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 090-14-SEP-CC, caso n.º 1141-11-EP</p>
<p>“Dentro de este esquema argumentativo, la Corte Constitucional advierte que la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha condicionó a la garantía de acción de protección al hecho de que el accionante, por su cuenta, presentó ante la jurisdicción ordinaria una acción civil por daños y perjuicios en contra de los legitimados pasivos, sin efectuar un análisis apropiado de si efectivamente se vulneró alguno de los derechos alegados por el ciudadano Óscar Albán Chicaiza, pretendiendo para el efecto justificar su decisión en la improcedencia de la acción de protección</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 090-14-SEP-CC, caso n.º 1141-11-EP</p>

<p>por las causales primera y quinta del artículo 42 de la LOGJCC”.</p>	
<p>“En conclusión, y tal como quedó expresado en líneas anteriores, en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia, un juez constitucional, bajo cuya jurisdicción se encuentra la decisión de declarar o no la vulneración de derechos constitucionales tutelados mediante la garantía de acción de protección, tiene la obligación de fundamentar y motivar razonadamente su decisión cuando a su juicio existan otras vías para tutelar los derechos presuntamente vulnerados y esta obligación solo será cumplida satisfactoriamente a partir de un análisis concienzudo del caso particular. De lo contrario, si el juzgador constitucional se limita a indicar que existen otras vías legales u otros mecanismos de protección para tutelar los derechos presuntamente infringidos sin el respaldo argumentativo suficiente, claro y motivado, la Corte Constitucional considerará que el derecho a la tutela judicial efectiva en la jurisdicción constitucional, será vulnerado en el elemento de acceso a la justicia”.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 090-14-SEP-CC, caso n.º 1141-11-EP</p>
<p>“En tal sentido, en las decisiones dictadas dentro de las garantías jurisdiccionales, los jueces deben proceder a fundamentar y exponer las razones por las cuales consideran que a partir del análisis jurídico de los hechos fácticos puestos a su conocimiento, la acción analizada compete o no conocer a la justicia constitucional. Siendo así, en los casos en los cuales los operadores de justicia consideren que el asunto materia de la acción de protección no es el adecuado de conocer a través de esta garantía, sino a través de la jurisdicción ordinaria, luego de efectuar la verificación de la vulneración de derechos constitucionales, tienen la obligación</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 098-13-SEP-CC, citado en sentencia n.º 146-14-SEP-CC, caso n.º 1773-11-EP</p>

<p>de guiar al accionante acerca de cuál es la acción que deben seguir”.</p>	
<p>“La acción de protección procede solo cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional. Es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria”.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 016-13-SEP-CC, caso n.º 1000-12-EP; citado en sentencia n.º 146-14-SEP-CC, caso n.º 1773-11-EP</p>
<p>“[...] el ordenamiento jurídico ha establecido diferentes escenarios jurisdiccionales. En el primer caso, al encontramos frente a materia de justicia constitucional, en tanto se trata de un derecho preexistente que responde a su derivación del derecho a la dignidad humana, el derecho puede ser justiciable mediante las garantías jurisdiccionales; en el segundo caso, al responder a materia relativa a la justicia ordinaria, ya que se encuentra encaminado a buscar la declaración de un derecho y su respectiva titularidad, el ordenamiento jurídico ha previsto diversas acciones ordinarias para su activación. Sobre esta doble dimensionalidad de los derechos, la Corte Constitucional señaló: [...] bajo la concepción del Estado constitucional de derechos y justicia los derechos constitucionales no son declarados, sino tutelados, dado que estos preexisten, lo único que se declara en las acciones de garantías jurisdiccionales de los derechos son las vulneraciones que ocurren a los derechos constitucionales. Cosa distinta sucede en la justicia ordinaria, toda vez que, mediante el ejercicio de sus competencias, lo</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia n.º 102-13-SEP-CC, caso n.º 0380-10-EP; citado en sentencia n.º 146-14-SEP-CC, caso n.º 1773-11-EP</p>

<p>que se pretende es la declaración del derecho y su correspondiente exigibilidad [...]”.</p>	
<p>“Partiendo del análisis del núcleo de los derechos se advierte que el derecho sobre el cual se ha establecido una posible vulneración es el derecho al trabajo y en la especie el horario de trabajo. Bien lo señala la Constitución, el derecho al trabajo como un derecho que le permite al ser humano realizarse personalmente y a través del cual se pueda sustentar su economía, señalando que el Estado será el que garantice a las personas trabajadoras el pleno respeto de su dignidad, vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido y aceptado, en función de aquello podemos señalar que la Sala a través de su sentencia no ha vulnerado el derecho al trabajo, ya que dicho pronunciamiento judicial no ha impedido a las personas ejercer su derecho al trabajo, menos aún se ha evidenciado que la sentencia haya limitado a persona alguna a ejercer su profesión o que estas hayan sufrido algún tipo de discriminación en el ejercicio de sus labores, para el presente caso las enfermeras y enfermeros pueden ejercer sus actividades de manera normal y realizarse como profesionales con la posibilidad de sostener su economía”.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 070-14-SEP-CC, caso n.º 1184-10-EP</p>
<p>“[...] la naturaleza del acto no es el factor determinante para establecer <i>a priori</i> si los hechos presentados merecen o no ser conocidos por medio de la garantía jurisdiccional; pues la acción de protección no realiza un control de legalidad del acto, sino que declara la existencia de situaciones que vulneran derechos constitucionales. A diferencia de la extinta acción de amparo constitucional, la acción de protección no busca verificar si el acto es “legítimo”, en los términos desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 010-14-SEP-CC, caso n.º 1250-11-EP</p>

<p>Constitucional, sino comprobar la ocurrencia de elementos que configuran la alegada situación violatoria, de la que el acto u omisión no es sino la causa para que esta se haya producido. Es precisamente esto lo que ha configurado la acción de protección como un procedimiento de conocimiento, en el que se actúan pruebas y se declara, de ser procedente, la vulneración de uno o más derechos constitucionales”.</p>	
<p>“[...] la Corte Constitucional concluye que la ausencia de ‘verificación de derechos vulnerados’ en una garantía jurisdiccional como la acción de protección, vuelve a la decisión en arbitraria e inmotivada, en cuanto se desnaturaliza el objeto de la garantía, y no se otorga seguridad a la ciudadanía respecto del respeto de sus derechos constitucionales.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 063-14-SEP-CC, caso n.º 0522-12-EP</p>
<p>“Así, la LOGJCC determina dos supuestos que deben verificarse de forma concurrente para que se declare el desistimiento tácito de la acción. El primero es cuando el afectado por la presunta violación a sus derechos constitucionales no compareciere a la audiencia sin justa causa; y segundo, que su presencia fuere indispensable para demostrar el daño. Por tanto, se debe entender que es necesario que converjan estos dos supuestos para que el juez declare el desistimiento o en su caso haga un nuevo señalamiento para contar con la presencia del accionante. Lo dicho implica que la decisión de declarar el desistimiento tácito es de carácter excepcional”.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 029-14-SEP-CC, caso n.º 1118-11-EP</p>
<p>“[...] se generó un pronunciamiento sin haberse cumplido con la sustanciación debida del procedimiento, sin que se produzca de esa forma la actuación de la prueba y el derecho de las partes a exponer los argumentos que fundamentan sus actuaciones, inobservando lo que expresan la Constitución y</p>	<p>Sentencia n.º 065-14-SEP-CC, caso n.º 0807-10-EP</p>

<p>la LOGJCC, las judicaturas de primera y segunda instancia efectuaron un análisis de fondo respecto de la acción presentada, sin hacer una debida sustanciación que cumpla con los principios de inmediación, contradicción y celeridad que demandan los procedimientos de la justicia constitucional, cuestión que se hace evidente al haberse invocado, en el auto de inadmisión, como causal de improcedencia, tanto en primera como en segunda instancia, que la pretensión de la accionante sea la declaración de un derecho”.</p>	
<p>“La Corte Constitucional ha dictado sentencias que enrumban la línea de los jueces, tales como la n.º 002-09-SAN-CC, caso n.º 0005-08-AN, para que activada una garantía constitucional los jueces analicen el fondo del asunto controvertido, e inclusive, la sentencia vinculante n.º 001-10-PJO-CC, caso 0999-09-JP, que para asegurar el ejercicio de las garantías constitucionales reconocidas en el artículo 86 de la Constitución de la República y del principio iura novi curia no se puede justificar la improcedencia de una garantía constitucional, como tampoco de los recursos e instancias procesales, en la falta de la enunciación de la norma, motivación u oscuridad de las pretensiones, es decir, debe subsanar dichas deficiencias, para entrar a analizar la vulneración de derechos”.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 056-14-SEP-CC, caso n.º 1253-12-EP</p>
<p>“la acción de protección, prevista en el artículo 88 de la Constitución de la República, es por naturaleza un mecanismo de protección constitucional respecto de un componente específico de derecho constitucional reconocido a las personas, que haya sido vulnerado por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial o de persona particular. Esta garantía jurisdiccional es, por ende, el objeto</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 140-12-SEP-CC, caso n.º 1739-10-EP, citada en sentencia n.º 134-14-SEP-CC; caso n.º 1714-12-EP</p>

<p>natural y propio de protección a los gobernados, y en su teología se relaciona con dos objetivos fundamentales: la tutela de los derechos constitucionales de las personas, así como la declaración y la consiguiente reparación integral de los “daños causados por su violación; de esta manera, se reitera la eficacia y supremacía de los derechos constitucionales”.</p>	
<p>Mera legalidad: "Al respecto, la Corte Constitucional para el período de transición ha señalado que si la controversia versa sobre la normativa infraconstitucional aplicable al caso, la persona afectada debe acudir a las instancias jurisdiccionales ordinarias competentes y no a la justicia constitucional, pues esta no se encuentra facultada para resolver problemas legales que no acarreen vulneraciones de derechos constitucionales"</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 0016-13-SEP-CC, caso n.º 1000-12-EP; citada en sentencia n.º 179-15-SEP-CC; caso n.º 0649-12-EP</p>
<p>En la acción de protección “[...] los jueces constitucionales se encuentran en la obligación de conservar la esencia de la garantía, sometiendo los casos puestos a su conocimiento a una verificación tendiente a determinar si un determinado acto u omisión vulneró algún derecho constitucional. Los jueces constitucionales, en el conocimiento de las garantías jurisdiccionales, deben observar las disposiciones constitucionales en su sentido integral, a efectos de tutelar de mejor forma los derechos.”</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 0197-15-SEP-CC, caso n.º 1788-10-EP.</p>
<p>“Se determina entonces que la tutela de los derechos a través de esta garantía jurisdiccional es directa y eficaz, por lo que en razón de esto, debe considerarse que su carácter no es subsidiario, siempre y cuando se verifique la violación de derechos constitucionales, pues en este caso, el juez está obligado a declararla, por lo que se torna como el medio más eficaz para la reclamación planteada por los accionantes. El</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 0210-15-SEP-CC, caso n.º 0495-10-EP.</p>

<p>carácter autónomo de la acción de protección se deriva de la concepción inmersa en el texto constitucional, en la medida en que es la garantía jurisdiccional diseñada para la efectiva tutela de los derechos constitucionales.”</p>	
<p>Sobre contratos con el Estado: “[...] si bien la acción de protección posee un carácter no subsidiario, particular que debe quedar muy claro, hay que tener en cuenta que para los efectos de resolver temas contractuales, de naturaleza eminentemente infraconstitucional, como en el presente caso de la terminación unilateral del contrato o de la recepción de obra, la vía más expedita es la contenciosa administrativa, dada la necesidad de precisar aspectos técnicos, que a su vez encierran un análisis propio de legalidad.”</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 0210-15-SEP-CC, caso n.º 0495-10-EP.</p>
<p>Asuntos de mera legalidad: “[...] no es procedente que los jueces en ejercicio de su jurisdicción constitucional concluyan que existe una vulneración de derechos constitucionales si su examen se ha basado únicamente en la interpretación de disposiciones legales, esto implicaría rebasar el ámbito competencial de la justicia constitucional, la misma que no tiene como finalidad sustituir los mecanismos de tutela previstos en las vías ordinarias, bajo las cuales se deben sustanciar aquellos asuntos que corresponden a la esfera de legalidad”</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 0284-15-SEP-CC, caso n.º 2078-14-EP.</p>
<p>Sobre el artículo 40 numerales 1 y 3 de la LOGJCC: “[...] la norma legal exige que la vulneración de la que es objeto el derecho deba estar orientada a atacar su ámbito constitucional o iusfundamental.</p> <p>La inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho vulnerado exige pues la verificación de dos situaciones puntuales. La primera</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 001-16-PJO-CC, caso n.º 0530-10-EP.</p>

<p>que el derecho que se invoca no cuente con otra vía de tutela en la justicia constitucional; es decir, que no esté amparado por una vía procesal constitucional especial que se pueda considerar más idónea. [...] Un segundo supuesto que se debe constatar a partir del requisito señalado en el artículo 40 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es que la vulneración a la que se alude en la acción de protección recaiga, en efecto, sobre el ámbito constitucional del derecho vulnerado”</p>	
<p>Regla con el carácter erga omnes: “Así, siempre que se verifique que de someter el asunto controvertido a la vía ordinaria, causaría daño grave e irreparable y por ende, vulneraría el derecho a la tutela judicial efectiva, las juezas y jueces constitucionales tienen la obligación de habilitar los vías de la justicia constitucional, ya que la existencia de otras vías procesales que puedan impedir su procedencia, no pueden formularse en abstracto, sino que depende de la situación fáctica concreta a examinar.”</p> <p>“Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.”</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 001-16-PJO-CC, caso n.º 0530-10-EP.</p>
<p>Las y los jueces constitucionales deben conocer [...] los derechos de las personas adultas mayores como grupo de</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia</p>

<p>atención prioritaria protegido no solo por la Constitución de la República sino además por los instrumentos internacionales de derechos humanos.</p> <p>En [...] la resolución de esta garantía jurisdiccional deben tutelar que se cumpla el objetivo "de proteger derechos constitucionales", para lo cual deben agotar todos los medios que estén a su alcance a efectos de verificar si en un caso concreto se vulneró o no un derecho constitucional, y a partir de ello emitir una decisión en la cual de forma argumentada se determine si tal vulneración se generó, y una vez expuesto este análisis arribar a la conclusión de si el tema debatido correspondía a un asunto de constitucionalidad o de legalidad.</p>	<p>n.º 0287-16-SEP-CC, caso n.º 0578-14-EP. Se ordena difusión por el Consejo de la Judicatura.</p>
<p>Para el caso de las mujeres embarazadas en el contexto laboral, nos encontramos ante el cuarto estadio descrito. Es así que, a pesar de tener varias similitudes con el resto de trabajadoras y trabajadores, la condición del embarazo, en tanto un estado de desventaja y de necesidad de protección, es un elemento relevante que demanda un trato diferente. Es por ello que la Constitución reconoce que las mujeres embarazadas requieren un trato prioritario y especializado en el ámbito público y privado. Por lo tanto, el trato diferenciado a este grupo humano es un imperativo nacido del principio de igualdad material.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 0308-16-SEP-CC, caso n.º 1927-11-EP.</p>
<p>Regla jurisprudencial: “Cuando la jueza o juez, al conocer la petición de una medida cautelar solicitada de manera autónoma advierta, de la lectura integral de la demanda y hechos relatados en ella, que los mismos no se encasillan dentro de la amenaza de un derecho, sino que guardan relación con un hecho en el que se alegue una presunta vulneración de un derecho, deberá enmendar el error de derecho en que incurrió el solicitante y tramitar la medida</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 0364-16-SEP-CC, caso n.º 1470-14-EP. Se ordena difusión por el Consejo de la Judicatura.</p>

<p>cautelar solicitada en conjunto con la garantía jurisdiccional de conocimiento que corresponda. Para tal efecto, deberá observar las reglas jurisprudenciales dictadas en la sentencia N.º 034-13-SCN-CC, dentro del caso N.º 0561-12-CN.”</p>	
<p>“[...] si una persona presenta una acción de protección, es porque considera que las demás vías de resolución judicial del caso son inadecuadas o ineficaces, por lo que carecería de sentido establecer como requisito para la presentación de la acción, el que dicho particular conste expresamente en la demanda, so pena de contravenir el principio de formalidad condicionada. La prueba de que la vía no es la adecuada y eficaz, se la debe actuar en el momento procesal de la etapa probatoria, por tanto, se requiere necesariamente de la sustanciación de la causa, 'consecuentemente esta es una causal de improcedencia.”</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 0367-17-SEP-CC, caso n.º 0505-12-EP.</p>
<p>Sobre los numerales 1 y 4 del artículo 42 LOGJCC: “Precisamente, ambas causales solamente pueden ser entendidas a la luz de las reflexiones anteriores, ya que en el caso sub examine debe quedar claro la vía contencioso-administrativa no es ni puede ser considerada como una vía adecuada para reparar violaciones a derechos constitucionales, así como la acción de protección no lo es para controlar la legalidad de los actos administrativos.”</p> <p>Declara inconstitucional el séptimo inciso del artículo 102 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública: “Esta Corte debe destacar que no se pueden crear limitaciones que obstaculicen el acceso a la justicia constitucional para las personas, menos aún a través de filtros restrictivos, toda vez que aquello generará que los destinatarios de la garantía no puedan ejercer plenamente la</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 006-17-SEP-CC, caso n.º 1445-13-EP.</p>

<p>misma, ocasionándose un problema de aplicación del derecho desde una perspectiva material.”</p>	
<p>¿Para qué existe? y ¿para qué es adecuada la acción de protección?: “[...] los únicos procedimientos adecuados para conocer y resolver sobre la existencia de violaciones a derechos constitucionales son las garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales; y en el caso de que dichas violaciones se originen en actos u omisiones de autoridades públicas no judiciales, la acción de protección. Así, es claro que la distinción en el objeto de la acción de protección y los procesos de impugnación en sede contencioso-administrativa, no está en el acto impugnado, sino en la consecuencia del mismo.”</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 041-13-SEP-CC, citada en sentencia n.º 006-17-SEP-CC. caso n.º 1445-13-EP.</p>
<p>“[...] la protección de los derechos en el modelo constitucional vigente debe ser analizada desde una concepción integral esto es, considerando su relación con otros derechos constitucionales. [...] En tal virtud, para garantizar el derecho al trabajo se debe observar el respeto a la dignidad humana de la persona, ya que caso contrario este derecho no sería tutelado.”</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 057-17-SEP-CC, caso n.º 1557-12-EP.</p>
<p>Afectaciones a esfera constitucional: “[...] la Corte Provincial asimiló la legalidad de la resolución a través de la cual se suprimían varias partidas presupuestarias con la constitucionalidad del acto mediante el cual se hizo efectiva dicha supresión, sin valorar que existía una circunstancia de hecho que cambió y que era un factor determinante a la hora de analizar la vulneración de derechos constitucionales, como lo es el embarazo[...] Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 60 de la Ley Orgánica de Servicio Público”</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 072-17-SEP-CC, caso n.º 1587-15-EP.</p>

<p>Naturaleza acción de protección: “[...] la Sala manifiesta que “... la institución no está negando el trámite, sino que claramente dice que podría hacer cuando se cumplan las pruebas y requisitos legales exigidos”, con lo cual los jueces de segunda instancia incurren en un análisis de requisitos y formas establecidos en una norma infraconstitucional y desnaturalizan, por tanto, el carácter tutelar de la acción de protección a través del referido ejercicio de subsunción.”</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 341-17-SEP-CC, caso n.º 0047-13-EP.</p>
<p>Derechos a analizar en la acción de protección: “Sin embargo, en este análisis se omitió señalar la naturaleza jurídica y el alcance de los derechos constitucionales alegados a la salud y a la vida digna, lo que haría posible identificar el estado de vulnerabilidad que atraviesa el legitimado activo; demostrándose de este modo que para los jueces de la Sala bastó el criterio de la existencia de otras vías de reclamo en la justicia ordinaria, para concluir que se trata de temas de legalidad.”</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 375-17-SEP-CC, caso n.º 0526-13-EP.</p>
<p>Derechos a analizar en la acción de protección: “[...] esta Corte advierte que los juzgadores, a lo largo de su sentencia, omitieron citar las normas constitucionales relativas a derechos constitucionales sobre cuya presunta vulneración debían discurrir. Tampoco los juzgadores en la sentencia objeto de análisis realizaron referencia alguna a los derechos consagrados en la Constitución de las personas discapacitadas, y los deberes que tiene el Estado para con este grupo de personas vulnerables [...] Considera indispensable, en una sentencia que resuelva la posible vulneración de derechos constitucionales de personas con discapacidad, la referencia a los artículos principales consagrados en la Norma Constitucional. Ya que será la aplicación de dichas</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 004-18-SEP-CC, caso n.º 0664-14-EP. Se ordena difusión por el Consejo de la Judicatura.</p>

<p>disposiciones lo que permitirá establecer la existencia de una vulneración de derechos constitucionales o no.”</p>	
<p>Derechos a analizar en la acción de protección: “[...] esta Corte advierte que los juzgadores, a lo largo de su sentencia, omitieron citar las normas constitucionales relativas a derechos constitucionales sobre cuya presunta vulneración debían discurrir; esto, a pesar de haber sido una de las alegaciones presentadas por la parte accionante y presente en la parte expositiva de la decisión. En tal sentido, esta Corte considera indispensable, en una sentencia de acción de protección, la referencia a los artículos principales consagrados en la norma constitucional. Ya que será la aplicación de dichas disposiciones, lo que permitirá establecer la existencia, o no, de una vulneración de derechos constitucionales.”</p> <p>La Corte fija una regla jurisprudencial para servidores públicos con supuesto vicio de legalidad en el ingreso, aplicable a los casos posteriores, en los que se verifiquen patrones fácticos análogos.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 030-18-SEP-CC, caso n.º 0290-10-EP.</p>
<p>Sobre dictámenes de la Fiscalía: “Por tanto, los actos jurisdiccionales son patrimonio exclusivo de las juezas, jueces y Tribunales, que son quienes deciden constitucional y legalmente; mientras que los actos de las y los fiscales, son actos de investigación que tienen carácter prejurisdiccional, y por tanto, no tienen la capacidad ni la instancia de decidir judicialmente, respecto del status jurídico de una persona.”</p> <p>Derecho a la verdad: “[...] se constituye a su vez en una garantía a favor de las víctimas de infracciones penales y de sus familiares, ya que tiene como finalidad la investigación del caso, para determinar responsabilidades y sancionar a los responsables [...]”</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 068-18-SEP-CC, caso n.º 1529-16-EP. Se ordena difusión por el Consejo de la Judicatura.</p>

<p>Sobre no referirse a los derechos vulnerados: “Esta actuación de la autoridad jurisdiccional ha sido identificada por esta Corte Constitucional como fuente de vulneración de derechos constitucionales. Así, en su sentencia N.0 00 1 - 1 6-PJO-CC, dictada en el caso N.0 0530- 1 0-JP”</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 128-18-SEP-CC, caso n.º 0061-13-EP.</p>
<p>Naturaleza de la acción de protección: “[...] el cumplimiento de esta garantía jurisdiccional, por parte de los operadores de justicia, se centra en verificar si existió o no vulneración de derechos constitucionales, puesto que de esta manera se podrá respetar la naturaleza de la acción de protección como un mecanismo idóneo, ágil y efectivo para la tutela de los derechos constitucionales;[...]”</p> <p>Objeto de la acción de protección: “[...] es el estudio de la afectación a derechos constitucionales, que tiene como universo de análisis las particularidades in integrum de cada caso en concreto. Es por ello, que los argumentos expuestos por los jueces provinciales en el fallo in examine denotan la existencia de una omisión, en cuanto a establecer si existió dicha afectación a través del contraste del acto impugnado y la posible vulneración a derechos constitucionales.”</p> <p>Declara la inconstitucionalidad del segundo inciso de la disposición transitoria décima primera de la Ley Orgánica de Educación Superior.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 140-18-SEP-CC, caso n.º 1764-17-EP.</p>
<p>Obligación del juez constitucional: “[...] tenía la obligación constitucional de pronunciarse sobre la posible vulneración de derechos constitucionales de [...], en tanto dicha alegación era un elemento de la controversia puesta en su conocimiento por la parte accionante, y corresponde a la naturaleza jurídica de la acción de protección incoada.”</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 172-18-SEP-CC, caso n.º 2149-13-EP. Se ordena difusión por el Consejo de la Judicatura.</p>

Dicta una sentencia aditiva al artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades.	
--	--

Fuente: Ecuador, Corte Constitucional, <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>. Ediciones Legales, <http://www.edicioneslegales.com.ec/fiel-web/>, 5 de octubre de 2018.  
Elaboración: Propia

Los criterios emitidos por la Corte Constitucional, que en el cuadro 5 han sido detallados, son una muestra que permite deducir el camino por el cual se debe transitar para alcanzar los objetivos plasmados en la Constitución de 2008, en cuanto a la acción de protección se refiere; en consecuencia, es pertinente que el razonamiento de la Corte sea estructurado, complementado y de ser el caso profundizado con el aporte doctrinario para definir los criterios que se han planteado como objetivo en este trabajo.

### **2.1. Primer criterio: Asuntos de mera legalidad se tramitan por la vía ordinaria**

La acción de protección procede únicamente cuando existe vulneración de derechos constitucionales, al respecto la Corte Constitucional también afirma la obligación de la o el juez de verificar una “real vulneración de derechos constitucionales”.<sup>81</sup> A pesar de que, en principio, no es una tarea fácil el dilucidar si se está en el ámbito legal o constitucional, en la Constitución, LOGJCC, Corte Constitucional y doctrina encontramos las herramientas necesarias para abordar estos criterios.

El autor Antonio José Pérez sostiene que “[...] también [se] han expedido sentencias constitucionales de primera y segunda instancia, que en forma sistemática niegan la protección de derechos aduciendo que la acción impuesta trata de temas de mera legalidad”.<sup>82</sup> Posición que se ve reflejada en el alto número de sentencias que la Corte Constitucional ha dejado sin efecto porque los jueces constitucionales adujeron que se trataba de asuntos de mera legalidad, como se analizó anteriormente en el año 2014 el 71.05 % de las sentencias sobre acciones de protección quedaron sin efecto por las

<sup>81</sup> Corte Constitucional del Ecuador, *Sentencia n.º 016-13-SEP-CC, caso n.º 1000-12-EP*, citada en *Sentencia n.º 082-14-SEP-CC, caso 1180-11-EP*, 08 de mayo de 2014.

<sup>82</sup> Antonio José Pérez, “Acción de protección”, en *Viabilidad de las garantías jurisdiccionales*, coord. Antonio José Pérez (Quito: CEP, 2012), 77.

resoluciones en acciones extraordinarias de protección emitidas por la Corte Constitucional.

Para responder que es un asunto de mera legalidad es pertinente referirse a lo expresado por Juan Montaña Pinto; quien ante la pregunta “¿Cuál es el criterio objetivo para que un juez constitucional pueda calificar si una vía es idónea y eficaz?”, dice:

A parte de la mera arbitrariedad, la única respuesta admisible a esta cuestión es la distinción entre derechos fundamentales y derechos patrimoniales que plantea Ferrajoli; o mejor en nuestro medio, donde no existe la categoría de derechos constitucionales, la distinción entre el ámbito o contenido constitucionalmente relevante y protegido y el ámbito de lo patrimonial o mera legalidad.<sup>83</sup>

Entonces podemos verificar un primer criterio respecto a lo que es la mera legalidad, la misma que se refiere al ámbito patrimonial de un derecho; con un criterio hasta simplista, pero que contribuye a definir los asuntos de mera legalidad, se puede decir que los asuntos de mera legalidad son aquellos que se refieren a una cuestión netamente pecuniaria, es decir de carácter económico; por tanto, debe ser conocida y resuelta según el derecho común, sea este en el ámbito civil, laboral, administrativo, etc.

Otros autores como Claudia Storini y Marco Navas Alvear sostienen:

En el sentido indicado, podría afirmarse que el factor definitorio de la especialidad o, incluso de la excepcionalidad que caracteriza esta acción radica en la naturaleza directamente constitucional de su objeto, esto es, la salvaguarda de los derechos ante los actos de los poderes públicos y, en algunos casos, de personas naturales y jurídicas que puedan lesionar su integridad, así como reconocida en la Constitución. Es decir, la línea divisoria para poder instrumentar la acción radica en que se trate de actos que lesionen derechos en aspectos de dimensión constitucional y no de mera legalidad, sin perjuicio, en este último supuesto, de que la defensa de los intereses legítimos pueda residenciarse antes los Tribunales mediante el procedimiento ordinario que proceda.<sup>84</sup>

Reiterando el criterio de las dimensiones que tiene un mismo derecho que nos llevan a considerar teorías del derecho constitucional, estableciendo que para que una garantía jurisdiccional pueda ser conocida es necesario que el acto de autoridad pública o de un particular vulnere el contenido constitucional del derecho alegado, considerando que sobre un mismo derecho existen distintas facetas o dimensiones.<sup>85</sup> Así lo sostiene Karla Quevedo Andrade cuando se refiere al límite entre legalidad y constitucionalidad

---

<sup>83</sup> Juan Montaña Pinto y Angélica Porras Velasco, editores, *Apuntes de derecho procesal constitucional: parte especial: garantías constitucionales en Ecuador*, tomo 2 (Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012), 119.

<sup>84</sup> Storini y Navas Alvear, *La acción de protección en Ecuador*, 97-8.

<sup>85</sup> Karla Andrade Quevedo, “La acción de protección desde la jurisprudencia constitucional”, en *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*, coord. Jorge Benavides Ordoñez y Jhoel Escudero Soliz (Quito: CCE/ CEDEC, 2013), 125.

de un derecho, manifestando: “[...] para que un acto de autoridad pública no judicial sea susceptible de acción de protección debe comprometer derechos constitucionales o derechos contenidos en instrumentos internacionales de derechos humanos y no únicamente la vulneración de disposiciones contenidas en normativa de carácter legal o reglamentario.”<sup>86</sup> Criterio que también nos ayuda a considerar otro aspecto sobre la mera legalidad, que la vulneración del derecho no esté contenida únicamente en la normativa legal o reglamentaria, porque este ámbito le corresponde a la justicia ordinaria.

Por su parte la Corte Constitucional en la sentencia No. 001-16-PJO-CC, que ha propósito de una acción de protección, emitió un precedente jurisprudencial obligatorio, que en definitiva recoge los criterios vertidos sobre la acción de protección hasta esa fecha, confirma que:

En efecto, una consideración de la que se debe partir para comprender el alcance del numeral 1 del artículo 40 de la LOGJCC, es que todos los derechos consagrados en la Constitución presentan varias facetas; es decir, son multidimensionales. Por tanto, los mecanismos o vías que el ordenamiento jurídico adopte para garantizar su efectiva vigencia deben abarcar, tanto la dimensión constitucional del derecho como su ámbito legal, de manera que se proteja integralmente el contenido del derecho vulnerado, [...] En consecuencia, si se trata de una vulneración que ataca a otra dimensión legal, que no tiene relación directa con la dignidad de las personas, por ejemplo los de índole patrimonial, deberán contar con otros mecanismos jurisdiccionales que permitan resolver adecuadamente sobre la vulneración del derecho en la justicia ordinaria. Todo lo cual corresponderá resolver al juez o jueza constitucional en sentencia.<sup>87</sup>

En definitiva, los asuntos de mera legalidad, comprendidos como se ha explicado anteriormente, deben tramitarse en la vía ordinaria; además, en caso de ser un asunto de mera legalidad la o el juez constitucional debe señalar cual es la vía idónea ordinaria para impugnar el acto que considera está afectando el derecho del accionante.

## **2.2. Segundo criterio: Asuntos de antinomias infraconstitucionales corresponden a la justicia ordinaria**

La justicia ordinaria es la competente para resolver los casos de antinomias infraconstitucionales, se comete un error el considerar que la justicia constitucional está destinada a resolver asuntos de aplicación de normas infraconstitucionales o de interpretación de las mismas, generalmente quien presenta la acción de protección fundamentado en no aplicación de determinada norma legal, argumenta que se afecta la

---

<sup>86</sup> *Ibíd.*, 126.

<sup>87</sup> Ecuador. Corte Constitucional, caso n.º 530-10-EP, sentencia n.º 001-16-PJO-CC, de 22 de marzo de 2016.

seguridad jurídica como derecho constitucional; sin embargo, observando un correcto análisis lo que se pretende es que la justicia constitucional resuelva casos de interpretación y aplicación de normas infraconstitucionales, cuyo ámbito es la jurisdicción ordinaria.

Como bien manifiesta Karla Quevedo: “El juez constitucional, precisamente por la importancia de estas garantías, debe impedir a toda costa que sea desnaturalizada y por tanto presentada de forma equivocada o abusiva, pues aquello solamente entorpece la justicia y perjudica precisamente a las partes procesales.”<sup>88</sup>

Por su parte la Corte Constitucional, como se detalló anteriormente en cada una de sus sentencias y hasta la actualidad ha insistido en este asunto, tal es así que el precedente jurisprudencial obligatorio recogido en la sentencia No. 001-16-PJO-CC es determinante al señalar que:

[C]uando lo que se pretenda es la declaración de un derecho subjetivo previsto en la legislación secundaria o en general, la aplicación de una norma infraconstitucional para determinado caso el reclamo por la falta de la misma, sin la presentación de hechos que determinen la existencia de una vulneración a derechos constitucionales, se tratará de un problema que puede ser resuelto por otras vías judiciales.<sup>89</sup>

Entonces, se tiene otro criterio para definir cuándo no procede la acción de protección, precisamente determinado por la pretensión del accionante, si es la declaración de un derecho contenido en una norma secundaria o inclusive si la afectación se da producto de la interpretación de una norma secundaria el ámbito es el de la justicia ordinaria.

### **2.3. Tercer criterio: No es necesario demostrar que la vía judicial es la adecuada y eficaz para impugnar el acto administrativo cuando se ha vulnerado un derecho constitucional**

El constituyente al consagrar la acción de protección en la Constitución de 2008, pretendió que sea la garantía por excelencia, sumaria, directa y eficaz; por ello en el diseño normativo no escatimo en dotar de la suficiente flexibilidad para que sea aplicada sin trabas cuando se presente un ejercicio abusivo del poder que vulnere derechos constitucionales; sin embargo, el legislador cuando estructuró y expidió la LOGJCC, en

<sup>88</sup> Andrade, “La acción de protección desde la jurisprudencia constitucional”, 122.

<sup>89</sup> Ecuador. Corte Constitucional, sentencia n.º 001-16-PJO-CC, caso n.º 530-10-EP, de 22 de marzo de 2016.

lo referente a la acción de protección introduce el concepto de subsidiaridad; lo que se contrapone a lo establecido por el constituyente.<sup>90</sup>

La explicación de las razones por las que el legislador se apartó de la concepción de la acción de protección definida por el constituyente, se puede dar en el antecedente ecuatoriano con el amparo constitucional, como fue mal utilizado por los abogados y mal concebido por los jueces; sin embargo, el numeral 4, del artículo 42 de la LOGJCC, está vigente y determina que la acción de protección no es procedente “[...] Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz”. Lo que ocasionó en la práctica que gran número de acciones de protección, que posiblemente fueron accionadas porque tenían una vulneración de derechos constitucionales, fueron negadas fundamentándose en lo ordenado en dicha norma legal; es más Juan Montaña Pinto afirma “[...] la razón de tal desconstitucionalización, y lo que es más sorprendente, de la actitud pasiva de los usuarios de la institución y de los jueces constitucionales que no han hecho nada para oponerse a este vaciamiento constitucional”.<sup>91</sup>

Además en la práctica ha ocasionado que el principal argumento de los organismos que conforman el Estado en calidad de accionados, para solicitar se rechace la acción de protección, conforme a la revisión de los casos de la Corte Constitucional, es que existe una vía adecuada y eficaz para atender lo reclamado por el accionante, en la justicia ordinaria.

Al respecto, la Corte Constitucional ha declarado sistemáticamente que existe vulneración de derechos constitucionales cuando las acciones de protección han sido negadas por las y los jueces constitucionales, utilizando el concepto señalado en el antes indicado numeral 4, del artículo 142 de la LOGJCC, estableciendo la obligatoriedad para la o el juez constitucional de primero realizar un análisis del derecho presuntamente vulnerado; si ha existido una violación de un derecho constitucional sencillamente la vía idónea es la acción de protección; sin ya considerar si existe una vía judicial idónea o eficaz para atender la impugnación, que resulta no ser así por la naturaleza del derecho vulnerado. Es más, la Corte Constitucional dentro de la reparación integral ha dispuesto, en algunos de sus casos, que el Consejo de la Judicatura revise la actuación de los jueces que resolvieron negar la acción de protección argumentando que existe otras vías judiciales idóneas para atender su petición, para que dentro de sus facultades inicien la

---

<sup>90</sup> Montaña, “Aproximación a los elementos teóricos de la acción de protección”, 115.

<sup>91</sup> *Ibíd.*, 116.

investigación correspondiente para determinar posibles infracciones de las y los jueces, como se puede verificar en la sentencia n.º 146-14-SEP-CC, caso n.º 1773-11-EP; en la sentencia n.º 004-18-SEP-CC, caso n.º 0664-14-EP, en la sentencia n.º 172-18-SEP-CC, caso n.º 2149-13-EP, entre otras.

En este orden de ideas la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto de la procedibilidad de la acción de protección ante los actos administrativos, determinado que: “La acción de protección procede solo cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, con lo cual, le corresponde a la o al juez verificar y argumentar si existe o no la vulneración de un derecho constitucional”;<sup>92</sup> es decir que le correspondería al juez constitucional en la sentencia determinar con la debida motivación si un acto administrativo vulnera los derechos constitucionales y por lo tanto, es procedente la acción de protección.

Por lo manifestado, actualmente las juezas y los jueces constitucionales deben examinar con detenimiento la acción constitucional planteada y solamente en caso de no existir vulneración de derecho constitucional, argumentar respecto a que existe otra vía en la justicia ordinaria que resulta adecuada y eficaz para atender el asunto. Asimismo, conforme a los criterios antes analizados, a la o el juez constitucional deberá argumentar la vía para el reclamo del accionante, en definitiva “la carga argumentativa la lleva el juez. Al contrario de lo que algunos autores sostienen, no es el accionante quien debe probar que se trata de un derecho constitucional y sustentar que no existe otro medio adecuado y eficaz de impugnación de la justicia ordinaria”.<sup>93</sup>

Profundizando en lo manifestado, considerando que no es necesario demostrar que la vía judicial es la adecuada y eficaz para impugnar el acto administrativo, corresponde a la o al juez constitucional en cada caso analizar la vulneración o no del derecho constitucional. Al respecto, Juan Montaña Pinto afirma que “[...] la vulneración del derecho necesariamente debe afectar el “contenido constitucional” del mismo y no a las otras dimensiones del derecho afectado por la acción u omisión de la autoridad o del particular”.<sup>94</sup> En relación a lo manifestado en una de las sentencias estudiadas emitidas por la Corte Constitucional se refiere al derecho a la propiedad, determinando que para el mismo existe una doble dimensión, la primera como derecho constitucional, esto es a la

---

<sup>92</sup> Corte Constitucional del Ecuador, *caso n.º 1000-12-EP, sentencia n.º 016-13-SEP-CC*, Registro Oficial Suplemento 9, de 6 de junio de 2013.

<sup>93</sup> Andrade, “La acción de protección desde la jurisprudencia constitucional”, 120.

<sup>94</sup> Montaña Pinto, “Aproximación a los elementos teóricos de la acción de protección”, en *Apuntes de derecho procesal constitucional*, t. 2, Montaña Pinto y Porras, eds., 110.

obligación del Estado de promover su acceso y no violentar el mismo por sus organismos o dependencias, por ejemplo con una expropiación de facto; la segunda dimensión se refiere a la justicia ordinaria y se presenta cuando el objeto del proceso se refiere a discutir la titularidad de la propiedad del bien bajo las modalidades determinadas en la justicia ordinaria, esto es en el Código Civil; en el primer caso procederá la acción de protección; en tanto que en el segundo la materia será la justicia ordinaria.<sup>95</sup>

Como se analizó anteriormente la Corte Constitucional en algunos de sus fallos ha realizado esta diferenciación, que exige del juzgador constitucional un análisis profundo de que se considera un derecho constitucional en su esfera constitucional y cuando es de carácter legal, para lo cual deberá hacer un análisis en cada caso; sin embargo, a nivel general el carácter legal del derecho se relacionan con la propiedad y con la libre contratación; la acción procede frente a la vulneración del “contenido constitucional” del derecho, mas no de la dimensión legal del derecho, como podría ser el caso de los derechos estrictamente patrimoniales o de fuente ex contractu, ya que para ellos el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha previsto garantías suficientes ante la justicia ordinaria”.<sup>96</sup>

Entonces cuando la Corte Constitucional señala que los intereses y derechos de las partes deben resolverse en la justicia ordinaria, se refiere a casos en los cuales los derechos pueden ser objeto de acuerdos, de renuncia, de extinción; es decir, que están a libre disposición de las partes; a diferencia de lo que ocurre con el ámbito constitucional, en la cual si el derecho constitucional es violado o menoscabado la única alternativa es su reparación, pero este derecho no puede ser objeto de renuncia, o transacción.<sup>97</sup> En estos casos, es decir, cuando no exista vulneración de derechos constitucionales, le corresponde a la o al juez constitucional fundamentar motivadamente, en caso de que existan otras vías adecuadas y eficaces para atender la pretensión del accionante, inclusive indicando la posible vía que debe seguir; además, realizando el análisis correspondiente y con los argumentos necesarios para determinar que la vía constitucional no es la adecuada.

De igual forma, se debe tener el cuidado necesario para no juzgar *a priori* que la acción de protección no procede cuando se refiere a un derecho patrimonial, en razón de

---

<sup>95</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 146-14-SEP-CC, caso n.º 1773-11-EP, 1 de octubre de 2014.

<sup>96</sup> Storini y Navas, “La acción de protección en Ecuador”, 102

<sup>97</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 171-14-SEP-CC, caso n.º 0884-12-EP, 15 de octubre del 2014.

que los derechos patrimoniales pueden ser asuntos constitucionales cuando se afectan otros derechos constitucionales, como es el caso si existiera discriminación, se afecte a la salud, a la dignidad o a la seguridad de la persona; además, se deberá también observar si la parte accionante, pertenece a un grupo de atención prioritaria, toda vez que este criterio también es importante al momento de resolver sobre la acción, ya que por mandato constitucional tienen atención prioritaria.

#### **2.4. Cuarto criterio: Daño respecto a la dignidad de las personas**

Al criterio mencionado de violación de derecho constitucional se suma el daño respecto a la dignidad de las personas,<sup>98</sup> que la Corte Constitucional lo desarrolla someramente en algunas de sus sentencias; por ejemplo cuando se analizó anteriormente, respecto al derecho a la propiedad, en el cual existe una doble dimensión, la primera como derecho constitucional, cuando el Estado violenta el mismo por sus organismos o dependencias, verbigracia con una expropiación de facto; entonces existe un derecho a la propiedad que responde a la derivación del derecho a la dignidad humana, si se afecta este derecho es procedente la acción de protección. Entonces se tiene que la “[...] la acción de protección procede cuando se haya producido un acto discriminatorio contra una persona bien sea por acción u omisión de cualquier persona o entidad pública o privada”.<sup>99</sup>

A partir de la sentencia n.º 001-16-PJO-CC, antes mencionada, la Corte Constitucional hace referencia al daño respecto de la dignidad de las personas y lo delimita remitiéndose a la doctrina, así:

Por tanto, los mecanismos o vías que el ordenamiento jurídico adopte para garantizar su efectiva vigencia deben abarcar, tanto la dimensión constitucional del derecho como su ámbito legal, de manera que se proteja integralmente el contenido del derecho vulnerado. En tal virtud, la doctrina ha sostenido que la dimensión constitucional de un derecho es aquella que tiene relación directa con la dignidad de las personas como sujetos de derechos, posición que ha adoptado la Constitución ecuatoriana [...]<sup>100</sup>

En consecuencia es claro en determinar que si se afecta la dignidad de la persona, con actos discriminatorios en el derecho vulnerado, estamos en el ámbito constitucional.

Por otra parte, respecto a la afectación real, autores como Juan Montaña Pinto señalan que únicamente es posible interponer la acción de protección “[...] cuando se

<sup>98</sup> Storini y Alvear, *La acción de protección en Ecuador*, 106.

<sup>99</sup> Montaña, “Aproximación a los elementos teóricos de la acción de protección”, 112.

<sup>100</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 001-16-PJO-CC, caso n.º 530-10-EP, 22 de marzo de 2016.

trate de una violación clara al contenido esencial de un derecho vinculado a la dignidad de las personas y de la naturaleza.”<sup>101</sup>

Asimismo, se puede mencionar que “los actos u omisiones que no causen una afectación real y objetiva de los derechos reconocidos en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no dan origen a la acción de protección, dado que no existe una situación constitucional infringida, por lo que se pueden utilizar las acciones ordinarias que contempla el ordenamiento jurídico”.<sup>102</sup> La violación del derecho constitucional entonces debe causar una afectación que precise de una reparación, como se ordena en el artículo 42, numeral 2 de la LOGJCC, que contiene una salvedad cuando el acto ha sido revocado o extinguido, pero que ha causado un daño susceptible de reparación.<sup>103</sup>

Además, la o el juez constitucional, deberá considerar el ejercicio más favorable para la eficacia de la garantía jurisdiccional, en especial tratándose de personas en condición de vulnerabilidad, conforme lo ordena el artículo 35 de la Constitución.

## **2.5. Características de procedibilidad de la acción de protección**

La Corte Constitucional avanza en la construcción de los criterios para verificar la procedibilidad de la acción de protección, invocando se verifiquen las “[...] siguientes características: 1. Certeza del derecho que se busca proteger, 2. Actualidad de la conducta lesiva-atentatoria del derecho reconocido en la Constitución, y 3. Remedio constitucional inmediato del derecho afectado”.<sup>104</sup>

Entonces se tiene que la o el juez constitucional debe realizar este examen, verificando si en el caso propuesto existe bien definido el derecho constitucional vulnerado; para ello podemos recurrir a los criterios antes abordados. Para posteriormente analizar la conducta lesiva atentatoria actual, esto es, debe tratarse de un acto que esté causando daño actual, incluso se recoge este concepto en el artículo 42, numeral 2 de la LOGJCC, cuando ordena que la acción de protección no procede al tratarse de actos que han sido revocados o extinguidos, siempre y cuando no existan daños que deben repararse a consecuencia de dichos actos; entonces, aunque el acto haya sido revocado o extinguido procede la acción de protección si se verifica que existen daños derivados de determinado

---

<sup>101</sup> *Ibíd.*

<sup>102</sup> Verónica Jaramillo Hulcapi, *Las garantías jurisdiccionales en el sistema jurídico ecuatoriano* (Quito: CEP, 2011), 219.

<sup>103</sup> Storini y Alvear, “*La acción de protección en Ecuador*”, 102.

<sup>104</sup> Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º. 115-14-SEP-CC, caso n.º 1683-12-EP, 6 de agosto de 2014.

acto. Finalmente, corresponderá determinar si la intervención con la acción de protección es necesaria e instantánea para remediar la situación presentada; que se refiere al criterio de la o el juez para actuar rápidamente frente a la violación del derecho, esto es una situación que no puede esperar. Entonces se puede mencionar que si la o el juez constitucional tiene un convencimiento sobre el cumplimiento de estos requisitos la acción de protección es procedente.

### **3. Criterios que no deben considerar las y los jueces constitucionales para aceptar o negar la acción de protección desde la jurisprudencia constitucional**

Con fundamento en las sentencias analizadas se puede destacar los siguientes criterios emitidos por la Corte Constitucional de conceptos equivocados que las y los jueces constitucionales argumentan en las sentencias para negar acciones de protección.

Cuadro 6

#### **Criterios que no se deben considerar para negar la acción de protección frente a un acto administrativo desde la jurisprudencia ecuatoriana desde el año 2014 al 2018**

Criterio	Sentencia
“Todo el ordenamiento jurídico se encuentra dirigido hacia la protección de derechos constitucionales y legales; es evidente que ante la vulneración de derechos constitucionales no cabe argumentar razones de legalidad para rechazar las causas, toda vez que este proceder enerva la efectiva vigencia de los derechos constitucionales”.	Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 016-13-SEP-CC, caso n.º 1000-12-EP; citado en sentencia n.º 064-14-SKP-CC
“[...] es obligación de juezas y jueces constitucionales pronunciarse sobre la supuesta vulneración de derechos constitucionales que se tramiten mediante la garantía constitucional de acción de protección, pero ello no implica que se de paso a cuestiones que se agotan en temas regulados en la Ley y que tienen su vía adecuada en la jurisdicción ordinaria”.	Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 134-14-SEP-CC, caso n.º 1714-12-EP

<p>“[...] al haber resuelto una acción de protección, amparándose en la interpretación de normas legales, ha vulnerado el debido proceso respecto a la garantía de la motivación, toda vez que no ha considerado la naturaleza de la acción puesta en su conocimiento y no ha contrastado los elementos fácticos de la garantía, acción de protección, con los fundamentos constitucionales y legales pertinentes a este tipo de acción”.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 025-14-SEP-CC, caso n.º 0157-12-EP.</p>
<p>“[...] se advierte que los jueces que emitieron la sentencia impugnada desnaturalizaron la esencia de la acción de protección, toda vez que resolvieron una supuesta vulneración del derecho a la defensa sujetándose a la interpretación de normas de carácter infraconstitucional, lo cual es de competencia de la justicia ordinaria”.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 212-14-SEP-CC, caso n.º 0342-10-EP.</p>
<p>“Al ser observado el ordenamiento constitucional como un sistema coherente en el que el contenido de las diversas normas que lo integran se encuentran dotadas de unidad orgánica y finalista, identifica a la función jurisdiccional del país como la llamada a tutelar los derechos subjetivos de las personas, pues existen los recursos dirigidos a tal fin, en la especie, el recurso subjetivo de plena jurisdicción, de conocimiento de las judicaturas de lo contencioso administrativo. La interpretación sistemática de la Constitución exige que sean los recursos previstos por ella los llamados a tutelar los derechos en sus distintos ámbitos de competencia y que no ocurra una superposición de la justicia constitucional a ámbitos propios de la jurisdicción ordinaria”.</p>	<p>Corte Constitucional, para el período de transición, sentencia n.º 0055-11-SEP-CC del 15 de diciembre de 2011; citada en la sentencia n.º 119-13-SEP-CC, caso n.º 1310-10-EP.</p>
<p>“El Juez constitucional no juzga asuntos de legalidad, sino violaciones a la norma fundamental; en consecuencia, la</p>	<p>Sentencia n.º 064-12-SEP-CC5, citada en</p>

<p>Sala [...] desconoció lo que la Constitución y las Leyes adjetivas refieren en relación a la naturaleza constitucional de este tipo de acciones [...]”.</p>	<p>sentencias n.º 341-10-EP, y n.º 119-13-SEP-CC, caso n.º 1310-10-EP</p>
<p>“Al aceptar la acción de protección n.º 274-2010, en la cual los actores solicitaban que se efectúe la reliquidación y el pago de indemnizaciones (adicionales a los doce mil dólares que ya habían recibido), los jueces resolvieron en aplicación de una norma infraconstitucional y sobre una interpretación normativa, mas no determinaron una vulneración de derechos, pues únicamente resolvieron sobre cómo debía efectuarse la liquidación a los accionantes, obviando así el verdadero alcance de la norma que ya había sido determinado por la Corte Constitucional, para el período de transición, en la referida Sentencia n.º 001-10-SAN-CC y en la n.º 002-10-SAN-CC, citada a su vez en la referida Sentencia n.º 073-14-SEP-CC”.</p>	<p>Sentencia n.º 100-14-SEP-CC, caso n.º 0026-11-EP</p>
<p>“En atención al caso sub examine y al análisis integral del expediente se establece que el problema central del caso radica en uno de los aspectos contenidos en el Mandato Constituyente n.º 2, [...] es decir, no nos encontramos frente a un asunto de constitucionalidad, sino a una interpretación normativa de la disposición contenida en el referido mandato, que determina techos en los montos a considerarse dentro de las remuneraciones”.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia n.º 073-14-SEP-CC, caso n.º 0846-11-EP, de 16 de abril de 2014; citada en Sentencia n.º 100-14-SEP-CC, caso n.º 0026-11-EP</p>
<p>“Esta Corte Constitucional en la Sentencia n.º 016-13-SEP-CC ha señalado que la naturaleza de las garantías jurisdiccionales determina la tutela y protección de derechos constitucionales y del debido proceso; en aquel sentido, los conflictos que pudieren generarse respecto de la aplicación errónea o mala interpretación de las disposiciones</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 100-14-SEP-CC, caso n.º 0026-11-EP</p>

<p>normativas infraconstitucionales no pueden ser objeto del análisis por parte de la justicia constitucional vía garantías jurisdiccionales de los derechos, puesto que para ello existen los intérpretes normativos competentes”.</p>	
<p>“[...] lo que este tribunal de justicia constitucional sostiene es que en primer lugar, la acción de protección no es una garantía condicionada o subordinada a ningún recurso legal de la justicia ordinaria; y en segundo lugar, que en el evento que un juez constitucional considere necesario declarar la improcedencia de una acción de protección por no tratarse de derechos constitucionales los controvertidos en la causa o por alguna de las causales previstas en el artículo 42 de la LOGJCC, aquello debe encontrarse precedido de una adecuada exposición argumentativa, en la que se analicen los elementos jurídicos y aspectos probatorios que a la luz del derecho y la jurisprudencia, permitan la aplicación del derecho constitucional presuntamente afectado a la situación fáctica propuesta.”</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 090-14-SEP-CC, caso n.º 1141-11-EP</p>
<p>“[...]resulta inadmisibile dentro del actual modelo constitucional, en tanto no solo se vulneró el derecho analizado, sino que además se restringió el acceso a la justicia de los accionantes, mediante la creación de nuevos presupuestos para la procedencia de la acción de protección.”</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 146-14-SEP-CC, caso n.º 1773-11-EP</p>
<p>“Para la Sala, la impugnación de los actos administrativo se da por medio de la vía administrativa o judicial, quedando, a su criterio, excluida la vía constitucional. Dicha interpretación, a juicio de esta Corte, es nociva y contradictoria con la norma fundamental, pues desconoce la naturaleza jurisdiccional de la justicia constitucional y</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 010-14-SEP-CC, caso n.º 1250-11-EP</p>

<p>restringe ilegítimamente las posibilidades de impugnación de los actos administrativos”.</p>	
<p>“Conforme lo determinó la Corte Constitucional en su Sentencia n.º 102-13-SEP-CC: “Si una decisión judicial rechaza una acción de protección con fundamento en que es cuestión de legalidad, dicha decisión debe someterse en una argumentación racional y jurídicamente fundamentada, en base a criterios que el operador de justicia se haya formado sólo luego de un procedimiento que precautele los derechos constitucionales de las partes, para poder llegar así a conclusiones y establecer que la acción, efectivamente pretendía someter a debate constitucional cuestiones de legalidad [...] el momento procesal para determinar la existencia de las causales de improcedencia de la acción de protección, contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la LOGJCC, deberán ser declaradas mediante sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución de la República y la LOGJCC”.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 102-13-SEP-CC, caso n.º 0380-10-EP, citada en la sentencia n.º 072-14-SEP-CC, caso n.º 0166-11-EP</p>
<p>“[...] al inadmitir la acción mediante auto carente de motivación, no indagó ni se inteligenció sobre elemento alguno que estuviera relacionado con los hechos del ámbito constitucional denunciados, es decir, no estableció la relación jurídico procesal, no verificó si hubo o no vulneraciones constitucionales, con la acción u omisión de la entidad accionada, pues se limitó a señalar sin motivación alguna, que se trataba de un tema de legalidad, tomando una causal de improcedencia de la acción como causal de inadmisión. [...] Los requisitos establecidos en el artículo 40 de la LOGJCC constituyen cuestiones que implican un análisis de fondo del asunto controvertido en la acción de protección, por lo tanto, podrán ser invocados por el</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 072-14-SEP-CC, caso n.º 0166-11-EP</p>

<p>juzgador únicamente a través de sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución y la LOGJCC [...]”.</p>	
<p>“En un Estado constitucional de derechos y justicia, la acción constitucional que se ejerce ante el juez, de ninguna manera puede dejarse de atender por el simple paso o transcurso del tiempo, pues ello implicaría avalar la violación de los derechos constitucionales, humanos, previstos en la Constitución, tanto más cuando estos, constitucionalmente hablando, no caducan [...] el juez consitucional debe realizar su análisis exhaustivo y adoptar una posición siempre favorable al accionante (in dubio pro actione), tomando en consideración el carácter público de la acción, de modo que no se incorporen rigorismos y tecnicismos propios de otro tipo de acciones para acceder al aparato jurisdiccional”.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 115-14-SEP-CC, caso n.º 1683-12-EP</p>
<p>“[...] en la praxis, los jueces, a pesar de constatar vulneraciones de derechos constitucionales, declaran inadmisibile la acción de protección, citando cualquiera de los casos detallados en el artículo 42 de la LOGJCC o mencionando una causa ad-hoc, con la cual, ciertamente vulneran el principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, reconocido en el artículo 169 de la Constitución de la República, y el artículo 4, numeral 7, de la LOGJCC, ante el trance de una eventual vulneración de un derecho constitucional, no se puede obligar al afectado a acudir primero a la justicia ordinaria, cargada de formalidades, ni tampoco imponerle la carga procesal de demostrar que las vías ordinarias no son adecuadas ni eficaces, puesto que</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 115-14-SEP-CC, caso n.º 1683-12-EP</p>

<p>mientras ello ocurre seguramente la vulneración del derecho se consolida, se agrava y se hace irreparable.”<sup>105</sup></p>	
<p>“Dentro de este esquema argumentativo, la Corte Constitucional advierte que la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha condicionó a la garantía de acción de protección al hecho de que el accionante, por su cuenta, presentó ante la jurisdicción ordinaria una acción civil por daños y perjuicios en contra de los legitimados pasivos, sin efectuar un análisis apropiado de si efectivamente se vulneró alguno de los derechos alegados por el ciudadano Óscar Albán Chicaiza, pretendiendo para el efecto justificar su decisión en la improcedencia de la acción de protección por las causales primera y quinta del artículo 42, de la LOGJCC”.</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 090-14-SEP-CC, caso n.º 1141-11-EP</p>
<p>“[...] no es procedente que los jueces en ejercicio de su jurisdicción constitucional concluyan que existe una vulneración de derechos constitucionales si su examen se ha basado únicamente en la interpretación de disposiciones legales.”</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 284-15-SEP-CC, caso n.º 2078-14-EP</p>
<p>“[...] la carga de demostración sobre la adecuación y eficacia de los procedimientos ordinarios no recae sobre el accionante, sino sobre el juzgador, al momento en que determina si la violación efectivamente se verificó o no en el caso puesto en su conocimiento.”</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 006-11-SEP-CC, caso n.º 1445-13-EP</p>
<p>“Es decir, la jueza constitucional cataloga a la acción de protección como un "recurso" de carácter extraordinario, lo cual contradice a esta garantía jurisdiccional, ya que es una acción que procede frente a la vulneración de derechos</p>	<p>Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 057-17-SEP-CC, caso n.º 1557-12-EP</p>

<sup>105</sup> Pablo Alarcón. “Residualidad: Elemento generador de la ordinarización de la Acción de Protección”, en *Teoría y práctica de la justicia constitucional*, ed. Claudia Escobar (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2010), 592; citado en la sentencia n.º 115-14-SEP-CC, caso n.º 1683-12-EP, 6 de agosto de 2014.

constitucionales, asimismo, la jueza constitucional manifiesta que la acción de protección es de excepción, criterio que limita el carácter amplio de la garantía jurisdiccional.”	
“[...] esta Corte advierte que los juzgadores, a lo largo de su sentencia, omitieron citar las normas constitucionales relativas a derechos constitucionales sobre cuya presunta vulneración debían discurrir”	Corte Constitucional del Ecuador, sentencia n.º 004-18-SEP-CC, caso n.º 0664-14-EP

Fuente: Ecuador, Corte Constitucional, <http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>. Ediciones Legales, <http://www.edicioneslegales.com.ec/fiel-web/>, 5 de octubre de 2018.  
Elaboración: Propia

Del análisis realizado en el cuadro 6, se puede colegir que se cometen errores comunes para negar la acción de protección, errores que se los pueden sistematizar en dos criterios, que las y los jueces constitucionales deben considerar para no fundamentar en ellos su fallo al momento de resolver.

### **3.1. Primer criterio: La acción de protección no debe resolverse con interpretaciones o argumentaciones fundamentadas en normas legales**

La acción de protección busca verificar la violación del contenido del derecho constitucional no la legitimidad del acto administrativo. Es común caer en el error de analizar si el acto administrativo incurre en alguna causal de nulidad; pretendiendo que la justicia constitucional revise las actuaciones de legalidad de la administración pública, desde luego que en este tipo de análisis le corresponderá a las vías que se establecen en la justicia ordinaria.

En este sentido no es procedente que la acción de protección se resuelva con interpretaciones de normas infraconstitucionales, esto conlleva a desnaturalizar la acción de protección; en razón a que dicho ámbito le corresponde a la justicia ordinaria.

Asimismo, únicamente los casos señalados en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la LOGJCC cabe que la o el juez constitucional en el primer auto niegue a trámite la acción de protección, en los demás casos siempre será un pronunciamiento de fondo, luego del trámite correspondiente, celebración de la audiencia pública, con el debido proceso y la emisión de una sentencia jurídicamente fundamentada. En la acción de protección la o el juez constitucional debe garantizar el acceso de la demanda, inclusive debe subsanar lo que está a su alcance para que se dé trámite a la misma; únicamente con

el debido proceso y luego de sustanciar la causa puede emitir sentencia de fondo<sup>106</sup>; es decir debe sustanciar la causa, con el propósito de llegar al fondo del asunto y verificar si existe o no vulneración del derecho constitucional.<sup>107</sup>

### **3.2. Segundo Criterio: La acción de protección no es residual ni subsidiaria**

Es pertinente referirnos a estos conceptos con el propósito de verificar de forma clara si la naturaleza de la acción de protección en el Ecuador tiene el carácter residual o subsidiario.

La residualidad “[...] exige que para que una persona pueda acudir a la justicia constitucional, es necesario haber agotado todas las instancias de la justicia ordinaria,”<sup>108</sup> es decir, que la residualidad determina la necesidad de activar todas las instancias de impugnación que existan para solucionar el conflicto previo a interponer una acción de protección.

Respecto a la subsidiariedad relacionada con la acción de protección Juan Montaña Pinto afirma:

Desde el punto de vista técnico la subsidiariedad consiste en la introducción de un criterio de temporalidad en el ejercicio de una acción. En el caso de las garantías jurisdiccionales, estas son subsidiarias si se establece una secuencia de intervención de las instancias judiciales de tal manera que lo que se pueda resolver por la vía ordinaria no sea susceptible de resolución constitucional. El efecto de la subsidiariedad es la imposición al demandante de la carga procesal de agotar previamente todas las instancias judiciales ordinarias antes de poder acudir a la protección constitucional de sus derechos.<sup>109</sup>

El concepto de subsidiariedad está relacionado con la existencia de otras vías judiciales que pueden atender el conflicto pero que no son adecuadas por las características del asunto a ser resuelto; es decir, que si se trata de una vulneración al contenido constitucional del derecho la vía es la acción de protección; en consecuencia, no se necesitaría agotar la vía judicial para acceder a la vía constitucional, ni tampoco demostrar que no es idónea ni eficaz para interponer una acción de protección.

Entonces, para el ejercicio efectivo de la acción de protección no puede ser regulada o restringida con características ni residuales ni subsidiarias, ya que éstos

---

<sup>106</sup> Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 102-13-SEP-CC, caso n.º 0380-10-EP, 4 de diciembre de 2013.

<sup>107</sup> *Ibíd.*

<sup>108</sup> Ecuador. Corte Constitucional, caso n.º 530-10-EP, sentencia n.º 001-16-PJO-CC, 22 de marzo de 2016.

<sup>109</sup> Montaña y Porras, editores, “*Apuntes de derecho procesal constitucional*”, 117 y 118.

contrarían el texto constitucional y la concepción misma de la acción de protección por el constituyente.

Como se ha verificado en los párrafos de las sentencias antes transcritos la acción de protección no se condiciona a primero interponer ningún recurso legal de la justicia ordinaria para acceder a la justicia constitucional.

Por otra parte, bien puede iniciarse acciones en la justicia ordinaria o inclusive en el ámbito administrativo, sin que esto implique que no procede la acción de protección por esta razón. Por ello, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que las y los jueces constitucionales deben abstenerse de crear presupuestos no señalados en la Constitución o la ley de la materia para negar la acción de protección; asimismo no puede inventarse acciones de pre judicialidad a la acción de protección u obligar al accionante a demostrar que no existe otra vía adecuada o eficaz en la jurisdicción ordinaria.

## Conclusiones

La evolución del Estado legal de derecho a un Estado constitucional de derechos y justicia, plasmado en la Constitución del Ecuador de 2008, hizo que el constituyente dotara de las garantías jurisdiccionales necesarias para hacer efectivos los derechos constitucionales; es así que la acción de protección fue instaurada por el constituyente como sumaria y directa; sin embargo, el legislador secundario la restringió, conforme se verifica en el artículo 42, numeral 4 de la LOGJCC, supeditándola a que no proceda cuando el acto administrativo pueda ser impugnado por la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuera adecuada ni eficaz. No obstante, como se ha demostrado a través de esta investigación, la Corte Constitucional por medio de sus sentencias e inclusive en el precedente jurisprudencial obligatorio con efecto *erga omnes* en casos similares o análogos, contenido en la sentencia n.º 001-16-PJO-CC, en el caso n. 530-10-EP, ha enervado esta norma, ordenando que la jueza o el juez constitucional ante una acción de protección primero debe realizar un análisis del derecho constitucional vulnerado, y solamente en caso de no existir tal vulneración, que deberá ser debidamente motivada en sentencia, podrá determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz.

Del análisis realizado en las sentencias de la Corte Constitucional en el año 2014 y de las sentencias hito desde el 2015 hasta el año 2018, nos han permitido definir cuatro criterios que determinan la procedibilidad de la acción de protección frente el acto administrativo:

- 1) Los asuntos de mera legalidad se tramitan por vía ordinaria, en tanto que, cuando se vulnere el contenido constitucional de un derecho consagrado en la Constitución o en Instrumentos Internacionales es procedente la acción de protección; considerando que se deberá realizar un análisis caso a caso para determinar si trata de asuntos de mera legalidad, en razón que no existe una definición absoluta para este concepto; sin embargo, se ha logrado determinar que estamos frente a estos casos cuando se trata de una cuestión pecuniaria o económica, cuando se trata que se reconozca un derecho o cuando la vulneración esté contenida en una norma legal. En todo caso, a quien le corresponde realizar el análisis debidamente motivado, de que no existe vulneración del contenido constitucional del derecho es a la o al juez

constitucional, además le corresponderá determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.

- 2) Los asuntos de antinomias infraconstitucionales corresponden a la justicia ordinaria. A la justicia ordinaria le corresponde conocer y resolver sobre los asuntos de interpretación o falta de aplicación de una norma legal.
- 3) Cuando se ha vulnerado el contenido de un derecho constitucional la vía ordinaria resulta inadecuada e ineficaz; en consecuencia no corresponde al accionante justificarlo.
- 4) La vulneración del derecho constitucional está dado por el daño causado respecto a la dignidad de las personas; esto es que si se afecta la dignidad de la persona, con actos discriminatorios en el derecho vulnerado, estamos en el ámbito constitucional.

La regulación de la acción de protección fuera de lo que ordena la Constitución puede llevar a restringir esta garantía; por más loable que sea la intención del legislador, como ocurrió, en el citado artículo 42, numeral 4 de la LOGJCC; sin embargo, los criterios que se han extraído de las sentencias de la Corte Constitucional y complementados con la doctrina, pueden servir como filtros para diferenciar los casos de justicia ordinaria de la justicia constitucional; no obstante, cada juzgadora o juzgador constitucional debe contribuir a desarrollar esta garantía; y, lo hace cuando motiva adecuadamente su resolución; tomando en cuenta que los criterios desarrollados deben aplicarse caso a caso, con el análisis particular del derecho constitucional vulnerado.

El progreso de las garantías jurisdiccionales en la protección de los derechos constitucionales, concretamente de la acción de protección, debe ser el resultado de la construcción de un Estado de derechos y justicia, teniendo como eje el nuevo constitucionalismo consagrado en la Constitución y la ruptura de paradigmas propios de un Estado legalista, donde la o el juzgador se limita a tener como única fuente la ley, sin considerar los principios que rigen esta materia o la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional.

Conforme el análisis estadístico realizado en las sentencias emitidas por la Corte Constitucional en el año 2014, del universo de acciones extraordinarias de protección que conoció la Corte Constitucional, en las que se impugnaba la acción de protección, resolvió que existía vulneración de derechos constitucionales en un 71.05 %; lo que permite colegir que existe una inadecuada forma de resolver las acciones de protección, ya sea porque fueron aceptadas o negadas de forma equivocada; por las y los jueces de Cortes

Provinciales en ejercicio de la jurisdicción constitucional; en consecuencia los criterios vertidos por la Corte Constitucional en sus resoluciones deben ser absorbidos por las y los jueces constitucionales de primera instancia y de apelación; tarea que inclusive ha sido ordenada por la Corte Constitucional en la parte resolutive de algunas de sus sentencias, que disponen la difusión por el Consejo de la Judicatura a las y los jueces constitucionales, como se puede verificar en el cuadro 5 de este trabajo; sin embargo, en la práctica lo que se ha hecho es enviar un correo electrónico general en donde simplemente se adjunta la sentencia, pero cuántos de las y los jueces estudiarán esas sentencias; olvidándose que existe una Escuela de la Función Judicial que bien puede encargarse de cumplir a cabalidad con lo dispuesto por la mencionada Corte. Este objetivo que está directamente relacionado con la capacitación que debe desarrollarse continuamente a los jueces y a los abogados, bajo los principios del nuevo constitucionalismo; decisión política que deberá enfocarse como prioridad por el Consejo de la Judicatura; desde luego con un trabajo en conjunto desde la Academia y de los profesionales en Derecho; para así evitar la inadecuada utilización de esta garantía y lograr que se desarrolle con el objeto que fue creada.

La Corte Constitucional del Ecuador ha desarrollado criterios que guían a las y los jueces constitucionales en el análisis de la procedibilidad de la acción de protección; muchos de ellos se fundamentan en los principios que rigen al neoconstitucionalismo y al nuevo constitucionalismo que progresivamente se ha instaurado en los sistemas jurídicos de América Latina; siendo Ecuador uno de los pioneros en consagrar en su Constitución al Estado como de derechos y justicia; modelo que debe construirse día a día con la participación de todos los actores de la sociedad; en lo que se refiere a las y los jueces constitucionales, interiorizando estos nuevos conceptos y esforzándose para transmitirlos en cada una de sus resoluciones; en relación al legislador, es necesario la adecuación de la norma secundaria LOGJCC, al avance de los conceptos reflejados en las sentencias de la Corte Constitucional; las y los abogados evitando al máximo la yuxtaposición de la justicia constitucional a la ordinaria, por más atractiva y ventajas que pueda ofrecer la vía constitucional, con una concientización deberán dilucidar con sapiencia y buena fe antes de entablar una acción constitucional que sepan no corresponda al ámbito constitucional; finalmente, la Corte Constitucional con un trabajo concienzudo que permita desarrollar una línea jurisprudencial en torno a la acción de protección.



## Bibliografía

- Aguirre Castro, Pamela. “El valor de la jurisprudencia dentro del ordenamiento constitucional ecuatoriano: ¿Cambio de paradigma?”. *Umbral: Revista de Derecho Constitucional*, n.º 3 (enero-junio de 2013): 69-102.
- Aguirre Castro, Pamela, y Dayana Ávila, coord. *Garantías jurisdiccionales: Análisis cuantitativo de las decisiones de los jueces de instancia y apelación en el año 2013*. Quito: Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional del Ecuador, 2014.
- Alarcón Peña, Pablo. “Acción de protección: Garantía jurisdiccional directa y no residual. ¿La ordinarización de la acción de protección?”. Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador (UASB-E), 2009.
- . “Residualidad: Elemento generador de la ordinarización de la Acción de Protección”. En *Teoría y práctica de la justicia constitucional*, editado por Claudia Escobar, 559-610. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2010.
- . *El Estado constitucional de derechos y las garantías constitucionales*. Manual de justicia constitucional ecuatoriana, coord. Jorge Benavides Ordoñez y Jhoel Escudero Soliz. Quito, CCE / CEDEC, 2013
- Andino Reinoso, Wilson. *La acción ordinaria de protección en el derecho constitucional: Análisis de la sentencia vinculante de la Corte Constitucional por destitución del Presidente del Consejo de la Judicatura: Doctrina, jurisprudencia, parte práctica*. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador, 2011.
- Andrade Quevedo, Karla. “La acción de protección desde la jurisprudencia constitucional”. En *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*, coordinado por Jorge Benavides Ordoñez y Jhoel Escudero Soliz, 111-38. Quito: CCE / CEDEC, 2013.
- Ávila Santamaría, Ramiro. “Del Estado social de derecho al Estado constitucional de los derechos y justicia: Modelo garantista y democracia sustancial del Estado”. En *Jornadas de capacitación en justicia constitucional*, editado por Rodrigo Santillán Peralbo, 37-52. Quito: Quipus / CIESPAL, 2009.

- . “Ecuador Estado constitucional de derechos y justicia”. En *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, editado por Ramiro Ávila Santamaría, 19-38. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- . “Del amparo a la acción de protección jurisdiccional”. En *Genealogía de la justicia constitucional ecuatoriana*, editado por Dunia Martínez Molina, 231-68. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición (CCPT) / Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), 2011.
- Benalcázar Guerrón, Juan Carlos. *Derecho procesal administrativo ecuatoriano: Jurisprudencia, dogmática y doctrina*. Quito: Andrade y Asociados, 2007.
- . “La acción de inconstitucionalidad de actos administrativos”. En *Procesos constitucionales en el Ecuador*, coordinado por Rafael Oyarte Martínez. Quito: Corporación Editora Nacional (CEN), 2005.
- Blacio, Aguirre, Galo. *La acción de protección en el ordenamiento jurídico ecuatoriano*. Madrid: Universitas, 2011.
- Cueva Carrión, Luis. *Acción constitucional ordinaria de protección*, 2ª. ed. Quito: Edic. Cueva Carrión, 2010.
- Esguerra Portocarrero, Juan Carlos. *La protección constitucional del ciudadano*. Bogotá: Legis Editores, 2004.
- Durán, Elena. *Los recursos contenciosos administrativos en el Ecuador*. Quito: UASB-E / CEN / Abya-Yala, 2010.
- Fernández de Córdova, Pedro. *Estudios de derecho comparado*. Cuenca: Pudelco, 1997.
- Ferrajoli, Luigi, Antonio de Cabo, y Gerardo Pisarello, eds. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Traducido por Perfecto Andrés y otros, 4ª. ed. Madrid: Trotta, 2009.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. *Acción de tutela y derecho procesal constitucional*. Bogotá: Doctrinal y Ley, 2010.
- Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*. Ciudad de México: Porrúa, 1999.
- Fix-Zamudio, Héctor, y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, coord., *El derecho de amparo en el mundo*. Ciudad de México: Porrúa, 2006.
- Flores Giménez, Fernando. “Los derechos constitucionales en el procedimiento administrativo”. En *Descentralización, administración pública y Constitución*, coordinado por Marco Morales Tobar, 87-104. Quito: CEN, 2005.

- Garberí Llobregat, José, y Alicia González Navarro. *Práctica del recurso contencioso-administrativo para la protección de los derechos fundamentales de la persona: Comentarios, formularios y casos prácticos*. Pamplona: Aranzadi, 2013.
- Jaramillo Hulcapi, Verónica. *Las garantías jurisdiccionales en el sistema jurídico ecuatoriano*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones (CEP), 2011.
- Jaramillo Ordóñez, Herman. *El ejercicio del amparo constitucional en el Estado social del derecho*. Loja: Universidad Nacional de Loja, 2001.
- Llasag Fernández, Raúl. “Experiencias de coordinación y cooperación formal de la justicia ordinaria con los sistemas jurídicos indígenas en el Ecuador”. En *Estado de derechos y justicia*, compilado por Ramiro Ávila Santamaría, 209-24. Quito: UASB-E / CEN, 2013.
- Martínez Molina, Dunia, ed., *Genealogía de la justicia constitucional ecuatoriana: Memorias de encuentros académicos*. Quito: CCPT / CEDEC, 2012.
- Masapanta, Cristian “El ‘juez garantista’: un nuevo rol de los actores judiciales dentro del constitucionalismo ecuatoriano”. En *Debate constitucional. Monografías*, editado por Luis Fernando Torres, 87-100. Quito: Editora Jurídica Cevallos, 2010.
- Melo Cevallos, Mario Efraín. “¿Cómo reconocer al derecho indígena cuando lo vemos?: Hart y Dworkin en Sarayacu”. En *Estado, derecho y justicia*, compilado por Ramiro Ávila Santamaría, 199-208. Quito: UASB-E / CEN, 2013.
- Montaña Pinto, Juan “Aproximación a los elementos teóricos de la acción de protección”. En *Apuntes de derecho procesal constitucional*, editado por Juan Montaña Pinto y Angélica Porras, t. 2, 103-30. Quito: CCPT /CEDEC, 2012.
- Ordoñez Espinosa, Hugo. *Hacia el amparo constitucional en el Ecuador*. Quito: Pudeleco, 1995.
- Oyarte, Rafael. *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*. Quito: CEP, 2014.
- Pérez Royo, Javier. *Curso de derecho constitucional*, 11ª. ed. Madrid: Marcial Pons, 2007.
- Pérez, Antonio José. “Acción de protección”. En *Viabilidad de las garantías jurisdiccionales*, coordinado por Antonio José Pérez, 57-60. Quito: CEP, 2012.
- Salgado Pesantes, Hernán. “La garantía de amparo en el Ecuador”. En *El derecho de amparo en el mundo*, coordinado por Héctor Fix-Zamudio y Eduardo Ferrer MacGregor, 305-32. Ciudad de México: Porrúa, 2006.
- . *Lecciones de derecho constitucional*, 3ª. ed. Quito: Ediciones Legales, 2004.

- Simone Lasso, Carmen. “El control de constitucionalidad de los actos administrativos en el Ecuador”. En Ramiro Ávila Santamaría, comp., *Estado, derecho y justicia*, 43-62. Quito: UASB-E / CEN, 2013.
- Steiner, Christian, ed., *Procedimientos y justicia administrativa en América Latina*. Ciudad de México: Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009.
- Storini, Claudia y Marco Navas Alvear, *La acción de protección en Ecuador. Realidad jurídica y social*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador / CEDEC, 2013.
- Storini, Claudia. “Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales en la Constitución ecuatoriana de 2008”. En *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, editado por Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, 287-312. Quito: UASB-E / CEN, 2009.
- Vargas Mendoza, Marcelo. “El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y la defensa de los derechos humanos”. *Revista Tinta Jurídica de la Universidad Internacional SEK*. (2014): 31-61.
- Viciano Pastor, Roberto, y Martínez Dalmau, Rubén. “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”. En *Política, justicia y Constitución*, editado por Luis Fernando Ávila Linzán, 157-188. Quito: CCPT / CEDEC-Red por el Constitucionalismo Democrático, 2012.
- Zavala Egas, Jorge, Santiago Andrade Ubidia y Maco Morales Tobar. “Mesa Redonda: Los actos administrativos en el amparo”. En *Guía del litigio constitucional. Compilación de conferencias del curso del litigio constitucional*, t. II. Quito: Ciudadanía, Ley y Desarrollo Sostenible, 2001.

### **Normativa**

- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador* [2008], Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.
- Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador* [1998], Registro Oficial 1 de 11 de agosto de 1998.
- Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, en Registro Oficial, Segundo Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009.
- Ecuador, *Código Orgánico General de Procesos*, en Registro Oficial Suplemento 506 de 22 de mayo de 2015.
- Ecuador, *Código Orgánico Administrativo*, en Registro Oficial Segundo Suplemento de 7 de julio de 2017.

### **Jurisprudencia constitucional ecuatoriana**

Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 059-14-SEP-CC, caso n.º 0113-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 102-13-SEP-CC, caso n.º 0380-10-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 0016-13-SEP, caso n.º 1000-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional para el Período de Transición, sentencia n.º 040-11-SEP-CC, caso 1824-10-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 110-14-SEP-CC, caso n.º 1733-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 064-14-SEP-CC, caso n.º 0831-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 179-14-SEP-CC, caso n.º 1189-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 140-14-SEP-CC, caso n.º 0042-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 032-14-SEP-CC, caso n.º 0784-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 155-14-SEP-CC, caso n.º 1291-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 042-14-SEP-CC, caso n.º 0521-10-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 001-14-SEP-CC, caso n.º 0830-09-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 030-14-SEP-CC, caso n.º 0410-10-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 095-14-SEP-CC, caso n.º 2230-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 082-14-SEP-CC, caso n.º 1180-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 060-14-SEP-CC, caso n.º 0961-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 053-14-SEP-CC, caso n.º 2048-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 050-14-SEP-CC, caso n.º 1682-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 153-14-SEP-CC, caso n.º 1540-13-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 132-14-SEP-CC, caso n.º 0021-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 073-14-SEP-CC, caso n.º 0846-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 171-14-SEP-CC, caso n.º 0884-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 138-14-SEP-CC, caso n.º 0599-13-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 176-14-SEP-CC, caso n.º 0404-13-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 134-14-SEP-CC, caso n.º 1714-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 025-14-SEP-CC, caso n.º 0157-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 019-14-SEP-CC, caso n.º 0917-09-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 091-14-SEP-CC, caso n.º 1583-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 014-14-SEP-CC, caso n.º 0954-10-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 178-14-SEP-CC, caso n.º 0143-13-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 212-14-SEP-CC, caso n.º 0342-10-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 119-13-SEP-CC, caso n.º 1310-10-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 021-14-SEP-CC, caso n.º 0521-12-EP.

Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 222-14-SEP-CC, caso n.º 0213-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 154-14-SEP-CC, caso n.º 0154-11-EP  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 200-14-SEP-CC, caso n.º 0598-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 196-14-SEP-CC, caso n.º 0436-13-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 031-14-SEP-CC, caso n.º 0868-10-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 115-14-SEP-CC, caso n.º 1683-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 218-14-SEP-CC, caso n.º 2132-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 062-14-SEP-CC, caso n.º 1616-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 069-14-SEP-CC, caso n.º 1157-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 107-14-SEP-CC, caso n.º 2073-13-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 004-14-SEP-CC, caso n.º 1325-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 206-14-SEP-CC, caso n.º 1104-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 043-14-SEP-CC, caso n.º 1405-10-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 143-14-SEP-CC, caso n.º 2225-13-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 163-14-SEP-CC, caso n.º 0886-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 173-14-SEP-CC, caso n.º 1114-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 013-14-SEP-CC, caso n.º 0594-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 020-14-SEP-CC, caso n.º 0739-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 074-14-SEP-CC, caso n.º 1414-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 160-14-SEP-CC, caso n.º 1082-13-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 057-14-SEP-CC, caso n.º 0421-13-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional sentencia n.º 100-14-SEP-CC, caso n.º 0026-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 0094-14-SEP-CC, caso n.º 0985-10-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 056-14-SEP-CC, caso n.º 1253-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 090-14-SEP-CC, caso n.º 1141-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 091-14-SEP-CC, caso n.º 1583-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 099-14-SEP-CC caso n.º 0120-13-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 241-12-SEP-CC caso n.º 0384-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 095-14-SEP-CC, caso n.º 2230-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 113-14-SEP-CC, caso n.º 0731-10-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 093-14-SEP-CC, caso n.º 1752-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 097-14-SEP-CC, caso n.º 0329-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 087-14-SEP-CC, caso n.º 0852-10-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 146-14-SEP-CC, caso n.º 773-11-EP.

Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 098-14-SEP-CC, caso n.º 0844-13-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 096-14-SEP-CC, caso n.º 0146-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 186-14-SEP-CC, caso n.º 0091-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 070-14-SEP-CC, caso n.º 1184-10-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 097-14-SEP-CC, caso n.º 0329-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 094-14-SEP-CC, caso n.º 0985-10-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 137-14-SEP-CC, caso n.º 1424-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 181-14-SEP-CC, caso n.º 0602-14-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 203-14-SEP-CC, caso n.º 0498-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 103-14-SEP-CC, caso n.º 0308-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 010-14-SEP-CC, caso n.º 1250-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 136-14-SEP-CC, caso n.º 0148-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 106-14-SEP-CC, caso n.º 0945-13-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 131-13-SEP-CC, caso n.º 0125-13-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 124-14-SEP-CC, caso n.º 0017-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 041-14-SEP-CC, caso n.º 0777-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 072-14-SEP-CC, caso n.º 0166-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 017-14-SEP-CC, caso n.º 0401-13-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 063-14-SEP-CC, caso n.º 0522-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia v029-14-SEP-CC, caso v1118-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 104-14-SEP-CC, caso n.º 1604-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 065-14-SEP-CC, caso v0807-10-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 056-14-SEP-CC, caso n.º 1253-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 179-15-SEP-CC; caso n.º 0649-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 0197-15-SEP-CC, caso n.º 1788-10-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 0210-15-SEP-CC, caso n.º 0495-10-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 0284-15-SEP-CC, caso n.º 2078-14-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 001-16-PJO-CC, caso n.º 0530-10-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 0287-16-SEP-CC, caso n.º 0578-14-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 0308-16-SEP-CC, caso n.º 1927-11-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 0364-16-SEP-CC, caso n.º 1470-14-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 0367-17-SEP-CC, caso n.º 0505-12-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 006-17-SEP-CC, caso n.º 1445-13-EP.  
Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 057-17-SEP-CC, caso n.º 1557-12-EP.

Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 072-17-SEP-CC, caso n.º 1587-15-EP.

Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 341-17-SEP-CC, caso n.º 0047-13-EP.

Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 375-17-SEP-CC, caso n.º 0526-13-EP.

Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 004-18-SEP-CC, caso n.º 0664-14-EP.

Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 030-18-SEP-CC, caso n.º 0290-10-EP.

Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 068-18-SEP-CC, caso n.º 1529-16-EP.

Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 128-18-SEP-CC, caso n.º 0061-13-EP.

Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 140-18-SEP-CC, caso n.º 1764-17-EP.

Ecuador, Corte Constitucional, sentencia n.º 172-18-SEP-CC, caso n.º 2149-13-EP.

### **Jurisprudencia extranjera**

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Castañeda Gutman, sentencia de 6 de agosto de 2008.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Castillo Páez Vs. Perú, sentencia de 3 de noviembre de 1997. Serie C No. 34, citando las sentencias: Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil, sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149; Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151; citada en caso Castañeda Gutman, sentencia de 6 de agosto de 2008.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Daniel David Tibi Vs. Ecuador, sentencia de 7 de septiembre de 2008, citando como antecedente las siguientes sentencias: Caso Maritza Urrutia, sentencia de 27 de noviembre de 2003, serie C No. 103; caso Juan Humberto Sánchez, sentencia de 7 de junio de 2003, Serie C No. 99; caso Cantos, sentencia de 28 de noviembre de 2002, Serie C No. 97; caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, sentencia de 31 de agosto de 2001; caso Bámaca Velásquez, sentencia de 25 de noviembre de 2000, Serie C No. 70; caso Cantoral Benavides, sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C No. 69; caso Durand y Ugarte, sentencia de 16 de agosto de 2000, Serie C No. 68; caso de los “Niños de la Calle” (caso Villagrán Morales y otros), sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63; caso Cesti Hurtado, sentencia de 29 de septiembre de 1999; caso Castillo Petruzzi y otros, sentencia de 30 de mayo de 1999, Serie C No. 52; caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros), sentencia de 8 de marzo de 1998, Serie C No. 37; caso Blake, sentencia de 24 de enero de 1998, Serie C No. 36; caso Suárez Rosero, sentencia de 12 de noviembre de 1997, Serie C No. 35, párr. 65 y caso Castillo Páez, sentencia de 3 de noviembre de 1997, serie C No. 34, párr. 82.