

Vicente Solano Paucay  
Gonzalo Gaibor Gallardo

Coordinadores

# Estudios de la Jurisdicción Constitucional Ecuatoriana

---

**Las garantías jurisdiccionales  
y la protección de los derechos:**  
Análisis histórico, conceptual y  
práctico. **Tomo I**

6

Pensamiento Jurídico  
Contemporáneo



**Estudios  
de la Jurisdicción  
Constitucional Ecuatoriana**

Las garantías jurisdiccionales  
y la protección de los derechos:  
Análisis histórico, conceptual y  
práctico. **Tomo I**





**Solano Paucay, Vicente y Gaibor Gallardo, Gonzalo; coordinadores**

**Estudios de la jurisdicción constitucional ecuatoriana I. Las garantías jurisdiccionales y la protección de los derechos: Análisis histórico, conceptual y práctico / Vicente Manuel Solano Paucay y Gonzalo Gaibor Gallardo; coordinadores.**-- Quito, Ecuador: Corte Constitucional del Ecuador.

194 p.

e- ISBN Tomo I: 978-9942-7452-7-9

1. Derecho constitucional — Ecuador 2. Jurisdicción constitucional — Ecuador 3. Garantías constitucionales — Ecuador 4. Control de constitucionalidad — Ecuador I. Torres Espinoza, Juan José II. Marroquín, María Paula III. Gaibor Gallardo, Gonzalo IV. De Mora Campi, Lía V. Benavides Ordóñez, Jorge VI. Castellanos Peñafiel, Lorena VII. Velásquez Díaz, Milton VIII. Calahorrano Chamorro, Jhosafat IX. Título X. Serie

CDD21: 342.08 CDU: 342.7 LC: KK4446.7. S6334.2026 Cutter-Sanborn: S684e

**Catalogación en la fuente:** *Biblioteca "Luis Verdesoto Salgado", Corte Constitucional del Ecuador*

## **Corte Constitucional del Ecuador**

### **Juezas y Jueces**

Jhoel Escudero Soliz (Presidente)  
Karla Andrade Quevedo (Vicepresidenta)  
Jorge Benavides Ordóñez  
Alejandra Cárdenas Reyes  
Raúl Llasag Fernández  
Alí Lozada Prado  
Richard Ortiz Ortiz  
Claudia Salgado Levy  
José Luis Terán Suarez

### **Centro de Estudios y Difusión del Derecho**

**Constitucional (CEDEC)**  
María Daniela Pacheco Posso  
*Directora*

### **Coordinadores (es)**

Vicente Solano Paucay  
*Coordinador del Grupo de Investigación GIDES - UPS*  
Gonzalo Gaibor Gallardo  
*Coordinador Técnico de Investigación del Derecho Constitucional (CEDEC - CCE)*

### **Corrección de estilo**

Gonzalo Miguel Gaibor Gallardo  
Rubén Fernando Calle Idrovo

**Diseño y Diagramación**

Dirección Nacional de Comunicación CCE  
José Tamayo E10-25 y Lizardo García  
(+593) 02 394 1800  
Quito – Ecuador  
www.corteconstitucional.gob.ec

**Mayo 2026**

El manuscrito se sometió a revisión de pares ciegos, lo que garantiza la confidencialidad de autores y árbitros.

**Esta publicación es de distribución gratuita.  
Prohibida su venta**

© Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional - Corte Constitucional del Ecuador.  
Todos los derechos quedan reservados.



Licencia Creative Commons

Reconocimiento - NoComercial - CompartirIgual - 4.0 Internacional  
Attribution - NonCommercial - ShareAlike - 4.0 International  
(CC BY-NC-SA 4.0)

Las opiniones y contenidos son responsabilidad exclusiva de sus autores. La reproducción de los contenidos se autoriza citando la fuente.

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	11
---------------------------	----

*Por Jhoel Escudero Soliz*

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	15
---------------------------	----

Por José Luis Terán Suarez

## CAPÍTULO I

<b>EVOLUCIÓN HISTÓRICA-NORMATIVA DE LOS MECANISMOS DE TUTELA DE LOS DERECHOS (1830-2008)</b> .....	23
--	----

Por Juan José Torres Espinoza & María Paula Marroquín

1. <b>Introducción</b> .....	23
2. <b>Derechos y garantías: distinción conceptual y evolución</b> .....	25
3. <b>Garantía política: la división de poderes y su incidencia en la tutela de derechos</b> .....	29
4. <b>Desde la queja hasta el recurso de amparo (1830-1998)</b> .....	33
5. <b>Del hábeas corpus administrativo al hábeas corpus: desarrollo hasta 1998</b> .....	38
6. <b>La regularidad de la norma como forma de protección de derechos (1830-1998)</b> .....	42
7. <b>Constitucionalización de los mecanismos jurisdiccionales de protección de derechos</b> .....	44
8. <b>Constitución de 2008: sistematización y expansión del sistema de garantías</b> .....	46
9. <b>Conclusiones</b> .....	56

## CAPÍTULO II

<b>FUNDAMENTOS DOGMÁTICOS DE LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES EN EL ECUADOR</b> .....	63
---	----

Por Gonzalo Gaibor Gallardo & Lía De Mora Campi

1. <b>Naturaleza jurídica de las garantías jurisdiccionales</b> .....	65
2. <b>La identidad del sistema constitucional ecuatoriano</b> .....	66
2.1. <b>El papel de los jueces en la jurisdicción constitucional</b> .....	67
2.2. <b>El papel de la Corte Constitucional en el sistema de protección de derechos</b> .....	68
2.3. <b>La jurisprudencia como puente entre las altas Cortes</b> .....	69
3. <b>El objeto de las garantías jurisdiccionales: dimensión ontológica y teleología</b> .....	70
3.1. <b>El garantismo como límite al ejercicio del poder del Estado</b> .....	71

3.2. La justiciabilidad de los DESCAs en el contexto de la justicia constitucional.....	72
4. Las garantías jurisdiccionales y el sistema de protección de derechos.....	73
4.1. La práctica de la prueba en procesos de garantías jurisdiccionales.....	74
5. Principios procesales de las garantías jurisdiccionales.....	74
5.1. Principio de oralidad.....	75
5.2. Principio de intermediación.....	76
5.3. Principio de informalidad procesal.....	78
5.4. Impulso de oficio y economía procesal.....	80
5.6. Principio de publicidad.....	82
5.7. Principio de gratuidad.....	83
5.8. El principio <i>Iura Novit Curia</i> .....	84
5.9. Principio de motivación.....	85
6. Presupuestos procesales de las garantías jurisdiccionales: condiciones de validez y procedibilidad.....	87
6.1. El juez constitucional y la competencia territorial.....	87
6.2. Legitimación activa.....	88
6.3. Idoneidad de la vía y relevancia constitucional.....	89
7. La ejecución de las sentencias de la Corte Constitucional como garantía efectiva de los derechos.....	90
8. Conclusiones.....	92

### CAPÍTULO III

#### JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA DESNATURALIZACIÓN DE LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES ..... 99

Por Jorge Benavides Ordóñez & Lorena Castellanos Peñafiel

1. La Desnaturalización de las Garantías Jurisdiccionales.....	99
2. Desarrollos Jurisprudenciales de la Corte Constitucional sobre la Desnaturalización.....	106
3. Diversificación de la desnaturalización.....	119
3.1. Garantías jurisdiccionales.....	120
3.2. Instituciones Jurídicas del Derecho Procesal Constitucional.....	129
3.3. Aspectos Laborales del Servicio Público.....	136
3.4. Figuras Jurídicas de Derecho Público y Privado.....	144
4. Conclusiones.....	146

### CAPÍTULO IV

#### EL ROL DEL JUEZ ORDINARIO EN LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS: ENTRE SUBSIDIARIEDAD Y AUTONOMÍA INTERPRETATIVA.....153

Por Milton Velásquez Díaz & Jhosafat Calahorrano Chamorro

<b>1. Control de legalidad, de constitucionalidad y de convencionalidad.....</b>	<b>153</b>
<b>1.1. Irradiación de la constitución.....</b>	<b>154</b>
<b>1.2. Control constitucional es igual a control convencional.....</b>	<b>154</b>
<b>1.3. El objeto del control como premisa metodológica.....</b>	<b>154</b>
<b>2. Legalidad y constitucionalidad en la práctica.....</b>	<b>158</b>
<b>2.1. Amparización de la justicia.....</b>	<b>158</b>
<b>2.2. Separación entre la justicia ordinaria y justicia constitucional.....</b>	<b>161</b>
<b>2.3. Convergencia entre los tipos de control.....</b>	<b>164</b>
<b>2.4. Fragmentación del discurso jurídico.....</b>	<b>173</b>
<b>3. Repensar la justicia ordinaria.....</b>	<b>181</b>
<b>4. Conclusiones.....</b>	<b>185</b>



# PRESENTACIÓN

## LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS: ANÁLISIS HISTÓRICO, CONCEPTUAL Y PRÁCTICO (TOMO I).

Revisar la evolución de las garantías o mecanismos de protección de derechos en el Ecuador es una tarea delicada y comprometida. El presente libro muestra el tránsito de un modelo declarativo hacia un sistema garantista; al mismo tiempo, advierte avances y riesgos de las garantías, explicando el rol efectivo de las garantías frente a la desnaturalización. Si bien la propuesta es de tipo panorámica, advierte la necesidad de comprometerse objetivamente con el desarrollo de investigaciones que contribuyan a la precisión en las definiciones de “garantía” y “desnaturalización” a fin de evitar excesos en su uso y aplicación.

La presente obra se enmarca dentro del proyecto de investigación “Líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional del Ecuador en materia de derechos y garantías jurisdiccionales (2008–2025): análisis histórico, conceptual y práctico”. En este contexto, me complace presentar el tomo “**Las garantías jurisdiccionales y la protección de los derechos: análisis histórico, conceptual y práctico**”, que será la primera entrega de la obra *Estudios de la jurisdicción constitucional ecuatoriana*; la cual traza la evolución del sistema de garantías jurisdiccionales hasta la actualidad.

El libro se encuentra compuesto por cuatro capítulos, cada uno de los cuales aborda desde una perspectiva específica a las garantías jurisdiccionales. En el capítulo I se examina la evolución histórica; el capítulo II profundiza en los aspectos teóricos; el capítulo III desde la mirada de la jurisdicción constitucional analiza los elementos prácticos relacionados con la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales. Finalmente, el capítulo IV aborda el vínculo

entre la jurisdicción ordinaria y la constitucional en materia de protección de derechos.

En el primer capítulo, Juan José Torres Espinoza y María Paula Marroquín analizan desde un enfoque histórico-normativo la evolución de los mecanismos de tutela de derechos en el Ecuador entre 1830 y 2008. En esta sección se establece la relación que existe entre derechos y garantías, además se abordan las nociones del constitucionalismo decimonónico con la primacía de la ley, las vías político-administrativas como la queja, y la división de los poderes del Estado.

Por otra parte, los autores evidencian la implementación progresiva de mecanismos de protección de derechos, tales como el hábeas corpus en la Constitución de 1929 y su sustanciación ante la administración municipal; la introducción de la figura del amparo en 1967 y sus posteriores reformas en 1979 y 1998, hasta la proclamación de la Constitución de 2008, en la que se instaure finalmente un sistema integral de garantías jurisdiccionales.

En el segundo capítulo, Gonzalo Gaibor Gallardo y Lía De Mora Campi, se exploran las bases teóricas sobre las que se institucionalizaron las garantías jurisdiccionales en el Ecuador a partir del 2008. En esta sección de la obra se analiza la naturaleza jurídica de las garantías jurisdiccionales, la identidad del sistema constitucional ecuatoriano, su relación con los mecanismos de protección de derechos, los principios procesales, los presupuestos de validez y procedibilidad, y la importancia de la ejecución de las sentencias para la materialización de los derechos.

Los autores señalan que las garantías jurisdiccionales constituyen elementos que vertebran el sistema de protección de derechos, de modo que “las garantías jurisdiccionales en el Ecuador no constituyen simples instrumentos de tutela, sino mecanismos centrales del modelo constitucional instaurado en la Constitución de Montecristi”. En consecuencia, los derechos se encuentran revestidos de fuerza vinculante y, ante su vulneración, las garantías aseguran su materialización efectiva.

El tercer capítulo, Jorge Benavides Ordóñez y Lorena Castellanos Peñafiel, muestran un recorrido de la jurisprudencia más reciente que la Corte Constitucional del Ecuador ha construido en torno a la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales y otros componentes procesales del sistema de justicia constitucional. Siendo necesario señalar que no toda improcedencia podría ser considerada una desnaturalización de la garantía. El propósito que subyace a este ejercicio analítico consiste en evidenciar que se trata de un fenómeno que, lejos de ser controlado, ha ido diversificándose y volviéndose más complejo en el transcurso de los últimos años.

El cuarto capítulo, Milton Velásquez Díaz y Jhosafat Calahorrano Chamorro, a través del análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de la Corte Nacional de Justicia, ponen en evidencia que los controles de legalidad, constitucionalidad y convencionalidad no se dividen por razones teóricas profundas, sino por cuestiones de urgencia y relevancia material. Además, resalta que los mismos problemas jurídicos se abordan con argumentos análogos en todas las instancias, como se ilustra en el caso Patricio Chávez.

Para finalizar, esta obra aporta de manera sustantiva al desarrollo del Derecho Constitucional ecuatoriano, al examinar elementos clave de la concepción de las garantías jurisdiccionales, así como su función esencial en la protección de los derechos a través de un amplio catálogo de mecanismos que están a disposición de las juezas y los jueces de la justicia ordinaria y de la Corte Constitucional. Por ello, invitamos a estudiantes, docentes, jueces, defensores, servidores públicos y ciudadanía en general a leer esta obra con atención y espíritu crítico.

**Jhoel Escudero Soliz**

Presidente de la Corte Constitucional del Ecuador



# INTRODUCCIÓN

El presente tomo, titulado “*Las garantías jurisdiccionales y la protección de los derechos: Análisis histórico, conceptual y práctico*” es una invitación directa a repensar el papel de las garantías jurisdiccionales en la protección efectiva de los derechos. Este texto sobresale no solo por su rigor dogmático y profundidad analítica, sino también por consolidarse como una referencia indispensable para comprender la transformación del sistema jurídico ecuatoriano.

En ese contexto, resulta pertinente destacar que los autores de esta obra han asumido una postura frente al sentido del derecho constitucional y a su capacidad de incidir en la realidad jurídica e institucional del país. En particular, analizan en la forma en que las decisiones jurisdiccionales se articulan con el funcionamiento de las instituciones y con la efectividad de los derechos en la práctica.

Nos encontramos ante un texto que sobresale por la consistencia de su planteamiento dogmático y la coherencia de su desarrollo argumentativo, en la medida en que permite identificar, con gran precisión los cambios estructurales que han reconfigurado el constitucionalismo en el Ecuador. En este contexto, la obra recoge un valioso testimonio de la transición desde un constitucionalismo meramente declarativo hacia un modelo orientado a la tutela efectiva de los derechos y su protección, en el que la Constitución deja de concebirse como una norma programática para consolidarse como una norma jurídica dotada de plena fuerza normativa y de aplicación directa.

Este compendio académico, que hoy se pone a disposición de la comunidad jurídica y que, a criterio de este juez constitucional constituye una pieza jurídica de obligatoria consulta, y se estructura en cuatro componentes de desarrollo. El primer capítulo versa sobre la evolución histórica-normativa de los mecanismos de tutela de los derechos (1830-2008); el segundo capítulo aborda los fundamentos dogmáticos de las garantías jurisdiccionales en el Ecuador; el tercer capítulo analiza de forma crítica la jurisprudencia

constitucional sobre la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales; y, finalmente, el cuarto capítulo desglosa el rol del juez ordinario en la garantía de los derechos: entre subsidiariedad y autonomía interpretativa.

A lo largo del texto, los lectores encontrarán un análisis articulado que permite comprender la evolución, los fundamentos y las tensiones actuales de las garantías jurisdiccionales. En este sentido, los autores aportan no solo una reconstrucción histórico-normativa, sino también una reflexión crítica sobre la práctica jurisdiccional constitucional, lo que contribuye a delimitar con mayor precisión sus alcances y límites en el Ecuador. En coherencia con esta estructura, el texto ofrece un aporte que trasciende la exposición de contenidos para orientarse a la problematización de los presupuestos dogmáticos y funcionales sobre los cuales se han configurado estas garantías jurisdiccionales en el país. A partir de ello, resulta pertinente destacar algunas ideas centrales que atraviesan la obra.

La historia constitucional del Ecuador no constituye simplemente una sucesión cronológica de textos normativos; representa más bien, el relato de una tensión dialéctica entre el poder, la libertad y los derechos. En ese sentido, la obra examina la evolución de los mecanismos de tutela de derechos a partir de las distintas concepciones constitucionales que, en cada etapa histórica, han definido la forma de entender y proteger los derechos dentro del constitucionalismo ecuatoriano. Por ejemplo, se evidencia que, en el siglo XIX, las cartas magnas —marcadas por un tinte liberal-conservador— priorizaban el orden público y la organización del poder sobre la eficacia de los derechos, los cuales eran considerados prerrogativas otorgadas por el poder y no facultades inherentes a la dignidad humana.

Durante gran parte de la vida republicana del Ecuador, la ciudadanía mantuvo una posición esencialmente pasiva y subordinada ante un Estado que, en muchos casos actuaba simultáneamente como juez y parte. Los mecanismos de protección eran predominantemente político-administrativos, como ocurría con la queja, institución que carecía de procedimientos claros, plazos de resolución y, fundamentalmente, de independencia, en tanto se dirigía a la misma autoridad que habría cometido el abuso o a su superior jerárquico. Tal debilidad institucional favorecía el ejercicio de amplios márgenes de dis-

crecionalidad por parte del poder público, reduciendo la Constitución a un mero enunciado declarativo desprovisto de fuerza coercitiva y mecanismos que impidan su inobservancia.

El siglo XX marcó el inicio de la tecnificación de las garantías. La incorporación del *hábeas corpus* en 1929 y del amparo en 1967 representó el primer intento por judicializar la protección de derechos, aunque ambos mecanismos surgieron acompañados de importantes limitaciones estructurales. El *hábeas corpus*, por ejemplo, nació como una medida de difícil ejecución por la ausencia de leyes que regularan con claridad la competencia de las autoridades encargadas de conocerlo. Posteriormente, su traslado a la sede municipal-administrativa durante más de sesenta años agotó el modelo, principalmente a causa de la politización y la falta de formación técnica de los alcaldes. No fue sino hasta la Constitución de 2008 que se consolidó la ruptura epistemológica necesaria: el tránsito hacia un Estado constitucional donde los derechos no solo se declaran, sino que se garantizan a través de una justicia constitucional orientada a asegurar su protección efectiva y directa.

La obra sostiene que el fundamento de nuestro sistema descansa en el garantismo constitucional, corriente que propone que la legitimidad del Estado reside en el respeto a los derechos fundamentales. El texto postula que los derechos constituyen el “coto vedado”, una esfera de lo indecible destinada a salvaguardar la dignidad humana incluso frente a las mayorías políticas coyunturales.<sup>1</sup> En esa línea, las garantías jurisdiccionales no pueden ser entendidas como meros recursos procesales, sino como auténticas instituciones jurídicas destinadas a limitar abusos del poder.

Bajo este paradigma, los derechos fundamentales se estructuran en gran medida como principios que operan en calidad de “mandatos de optimización”, de acuerdo con la concepción desarrollada por Robert Alexy.<sup>2</sup> Desde esta perspectiva, los derechos imponen a las autoridades jurisdiccionales

---

1 Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. Perfecto Andrés Ibáñez et al. (Madrid: Trotta, 1995), 851–860; Ernesto Garzón Valdés, “El ‘coto vedado’ y la democracia”, en *Derecho, ética y política* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993), 643–664.

2 Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. Ernesto Garzón Valdés (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993), 86.

el deber de asumir un rol activo en busca de la materialización efectiva de la Constitución y de los derechos, y no como un mero observador. Es por esta razón, que el constitucionalismo ecuatoriano rompe con la herencia del procesalismo civil clásico para adoptar una naturaleza tutelar y reparatoria, donde el proceso se flexibiliza con el propósito de equilibrar la relación asimétrica entre el Estado y la ciudadanía.

El derecho procesal constitucional ecuatoriano se articula sobre principios orientados a privilegiar la eficacia en la protección de los derechos por encima de exigencias meramente formales. En particular, esta obra examina la celeridad, la formalidad condicionada, la oralidad, la inmediatez, el impulso de oficio y la motivación como algunos de los principales ejes que orientan la actuación jurisdiccional en materia constitucional.

La celeridad y la formalidad condicionada imponen a la autoridad jurisdiccional el deber de adecuar las ritualidades procesales para lograr los fines de protección, de modo que la justicia no se vea sacrificada por la omisión de solemnidades o exigencias estrictamente formales. Lo que implica que el proceso constitucional no busca la perfección técnica del litigio, sino una respuesta efectiva frente a la vulneración de derechos. Por su parte, la oralidad y la inmediatez configuran la forma de sustanciación de estos procesos, al exigir un diálogo directo entre los jueces y las partes. En tal sentido, el hábeas corpus constituye un ejemplo ilustrativo, pues en dicha garantía la inmediatez alcanza su punto más álgido. Esto dado que el juez está obligado a constatar personalmente la integridad física y psíquica de la persona privada de libertad, sin que resulte suficiente la sola recepción de informes escritos.

Del mismo modo, el impulso de oficio obliga a la autoridad jurisdiccional constitucional a impulsar el proceso hasta su conclusión. Finalmente, la motivación constituye un presupuesto de validez y legitimidad de las decisiones judiciales, en tanto limita la discrecionalidad judicial y refuerza la predictibilidad de las decisiones, al exigir que toda sentencia observe los

estándares de suficiencia fáctica, normativa y razonabilidad jurídica, como lo ha desarrollado la Corte Constitucional en la sentencia 1158-17-EP/21.<sup>3</sup>

Uno de los aportes más relevantes y críticos que aborda la obra radica en el análisis de la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales, entendida como la utilización indebida de estos mecanismos para el conocimiento y resolución de controversias ajenas a su naturaleza constitucional. El empleo de estas garantías para fines que se apartan de su objeto no solo implica una desviación de su naturaleza, sino que incide directamente en su función constitucional, al desplazar su finalidad de protección de derechos y comprometer su eficacia frente a vulneraciones de derechos constitucionales. En esa tesitura, la Corte Constitucional ya ha calificado esta práctica como un “manifiesto abuso y un fraude a la confianza que la Constitución depositó en los juzgadores” y ha desarrollado una línea jurisprudencial orientada a su contención, en medida que supone una grave afectación a la seguridad jurídica y el adecuado funcionamiento de la justicia constitucional.

La desnaturalización de las garantías jurisdiccionales puede producirse tanto por actuaciones atribuibles a las partes procesales como en un ejercicio indebido de la función jurisdiccional. Por un lado, se configura a través del abuso del derecho, mediante la interposición de acciones simultáneas o sucesivas, o promovidas con finalidades ajenas a la tutela efectiva de derechos constitucionales, orientadas a obtener beneficios indebidos o a provocar afectaciones a terceros. Por otro lado, también se evidencia cuando los jueces constitucionales conceden garantías jurisdiccionales o medidas cautelares de manera manifiestamente improcedente, interfiriendo en competencias propias de la jurisdicción ordinaria o alterando, sin sustento constitucional, regímenes jurídicos previamente establecidos. Esta situación se evidencia con particular intensidad en el ámbito laboral, donde determinadas sentencias terminan traspasando los límites de la justicia constitucional.

Otro de los aspectos abordados en el texto se relaciona con las distintas formas de desnaturalización de las garantías jurisdiccionales identificadas por la Corte Constitucional. Entre las más relevantes, se examinan casos en los

---

3 CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 64 al 107.

que la acción de protección ha sido utilizada para declarar prescripciones adquisitivas de dominio, exigir el cobro de cheques o incluso interferir en procesos penales vinculados con lavado de activos mediante órdenes de devolución de cuentas incautadas, materias ajenas al objeto de esta garantía. De igual manera, se analiza el empleo indebido del hábeas data para obtener incrementos salariales o declarar uniones de hecho, así como la utilización del hábeas corpus para modificar regímenes de visitas o ejecutar decisiones constitucionales, desbordando los fines específicos para los cuales fueron concebidos estos mecanismos de tutela.

Asimismo, el texto dedica especial atención a la desnaturalización de la figura del *amicus curiae*. En este punto, se analizan casos en los que las autoridades jurisdiccionales, de forma inexplicable han extendido los efectos de las decisiones a personas que comparecieron únicamente en calidad de amigos de la corte. Tal actuación no solo desborda la naturaleza técnica de esta institución procesal, sino que también compromete derechos como la seguridad jurídica.

Finalmente, en el texto se desarrolla una reflexión sobre la relación entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria, a partir del fenómeno denominado “amparización de la justicia”, provocado por la preferencia de los litigantes hacia la vía constitucional debido a su mayor celeridad, flexibilidad procesal y amplitud de las medidas de reparación. Esta situación ha generado una “frontera porosa” entre ambas jurisdicciones, trasladando a la justicia constitucional controversias que por su naturaleza corresponden a la jurisdicción ordinaria. Frente a ello, la obra sostiene que la tutela de los derechos no constituye una tarea exclusiva de la justicia constitucional y plantea la necesidad de constitucionalizar la justicia ordinaria, particularmente la jurisdicción contencioso-administrativa. Para el efecto, propone la adopción de reformas orientadas a fortalecer el acceso a la justicia y los mecanismos de tutela y reparación de derechos dentro de la jurisdicción ordinaria.

Este Tomo I pone de relieve una de las tensiones más complejas del constitucionalismo ecuatoriano contemporáneo: la necesidad de garantizar una tutela efectiva de derechos sin desbordar la naturaleza y los límites de la justicia constitucional. A casi dos décadas de la Constitución de Montecristi,

el desafío ya no radica únicamente en el reconocimiento de derechos, sino también en preservar la legitimidad de las garantías jurisdiccionales frente a prácticas que comprometen su finalidad y comprometen su adecuada función dentro del Estado constitucional de derechos y justicia.

En ese contexto, la obra recuerda que las garantías jurisdiccionales fueron instituidas como mecanismos de protección de derechos frente a actuaciones arbitrarias del poder público y no como vías llamadas a desplazar las competencias propias de la jurisdicción ordinaria. De ahí que uno de los principales desafíos del constitucionalismo ecuatoriano contemporáneo radique en asegurar que las garantías sigan siendo instrumentos de tutela para quienes enfrentan vulneraciones reales de derechos y no la herramienta de los audaces que buscan eludir la ley ordinaria. En esa medida, solo a través de una jurisprudencia coherente, motivada y respetuosa de los límites competenciales entre jurisdicciones, será posible consolidar un Estado donde la supremacía constitucional sea una realidad material y no una simple aspiración dogmática.

**José Luis Terán Suárez**

Juez de la Corte Constitucional del Ecuador



# CAPÍTULO I

## EVOLUCIÓN HISTÓRICA-NORMATIVA DE LOS MECANISMOS DE TUTELA DE LOS DERECHOS (1830-2008)

Juan José Torres Espinoza<sup>1</sup>  
Universidad Metropolitana Sede Machala

María Paula Marroquín<sup>2</sup>  
Investigadora académica

### 1. Introducción

Los mecanismos de tutela de derechos en el Ecuador han tenido una evolución histórica desde la Constitución fundacional de 1830, hasta la vigente del año 2008. En este tiempo, ha existido un tránsito entre los distintos tipos de constitucionalismo que son los siguientes de manera cronológica: fundacional u orgánico, liberal clásico, liberal-social incipiente, social y garantista incipiente, normativo y jurisdiccional, y finalmente garantista (Grijalva Jiménez, 2012).

---

1 Abogado de los tribunales y juzgados de la República del Ecuador. Magíster en Fiscalidad Internacional. Magister en Derecho Civil. Docente universitario. Coordinador de proyecto de investigación en Universidad Metropolitana Sede Machala.

2 Abogada Magna Cum Laude por la USFQ, Máster en Justicia Social y Educación por University College London, MBA por la Universidad de la Rioja. Abogada in-house en Kyndryl Ecuador con Corral Rosales.

En las primeras constituciones republicanas, desde la Constitución de 1830 hasta la de 1883, el Derecho Constitucional es liberal- conservador. La tutela de los derechos se articuló principalmente desde la primacía de la ley, la división de poderes y la declaración de derechos en el texto constitucional. En esta época, la religión católica y el sector económico privado dominaban el espacio público. Los deberes antecedían a los derechos, pero se amplió el catálogo de estos últimos, específicamente aquellos de carácter civil y político. Por ejemplo, en la Constitución de 1830, se incluye el derecho a la libertad de movimiento (art. 59), libertad de expresión (art. 64), educación pública (art. 26.7), entre otras. En la Constitución de 1835 ya se establece el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia (art. 106), petición (art. 104) o libertad de comercio (art. 98). En la Constitución de 1852 se establece expresamente la abolición de la esclavitud (art. 107). En la Constitución de 1878 queda abolida la pena de muerte (art. 17.1), la prohibición de la tortura (art. 17.6.4) y se agrupan a los derechos en categorías y subcategorías. No obstante, estas proclamaciones carecieron por largo tiempo de mecanismos suficientes de exigibilidad, lo que debilitó el control el poder (Ávila, 2012; Grijalva Jiménez, 2012).

Durante los años finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX la tutela de los derechos se ejercía a través de mecanismos indirectos o administrativos como la queja, el control de legalidad y el hábeas corpus. Estos mecanismos buscaban precautelar el derecho a la defensa, sin embargo, materialmente denotaban límites a causa de la debilidad institucional, falta de plazos y procedimientos claros, y sobre todo la falta de control entre poderes políticos que se tradujo en un poder casi absoluto del Estado frente al ciudadano ecuatoriano, tomando en cuenta que los órganos de poder público eran juez y parte (Valle Franco, 2012).

A partir de la segunda mitad del siglo XX, Ecuador tuvo reformas enfocadas en el reconocimiento de un catálogo amplio de derechos, pero principalmente en asegurar el ejercicio de estos, por medio de garantías de distinta índole, principalmente las jurisdiccionales. En este sentido se incorporó el recurso de amparo y el hábeas corpus. Además, cambió el funcionamiento de los mecanismos de control de constitucionalidad que anteriormente

tenía una connotación meramente política, para posteriormente ser ejercido por los administradores de justicia independientes. Este desarrollo fue progresivo, afianzando la constitucionalización de los mecanismos de tutela y exigibilidad de derechos, integrando un sistema coherente de garantías constitucionales como son las normativas, jurisdiccionales y extrajudiciales (Patajalo Villalta, 2020; Storini, 2022).

El objetivo del presente capítulo es analizar la evolución histórica-normativa de los mecanismos de tutela de derechos en Ecuador entre las Constituciones de 1830 hasta la vigente del año 2008; para contribuir a la realización del mismo se abordarán diferentes subtemas como son: a) Distinción entre derecho y garantías, b) Garantía política: la división de poderes, c) Desde la queja hasta el recurso de amparo, d) Del hábeas corpus administrativo al hábeas corpus judicial, e) La regularidad de la norma como forma de protección de derechos, f) Constitucionalización de los mecanismos jurisdiccionales de protección de derechos. La presente investigación tiene un tipo de investigación teórica, con enfoque cualitativo y alcance explicativo; los métodos teóricos que se aplicarán son: histórico-lógico, análisis-síntesis, inductivo-deductivo, hermenéutico, sistémico-estructural-funcional y finalmente el método empírico de análisis de contenido.

Desde una aproximación histórico-institucional, el desplazamiento desde mecanismos indirectos hacia garantías jurisdiccionales presupone, además de normas, condiciones de control constitucional y capacidades institucionales para convertir mandatos constitucionales en decisiones vinculantes y efectivas (Patajalo Villalta, 2020; Storini, 2022).

## **2. Derechos y garantías: distinción conceptual y evolución**

En esta sección se abordará la diferencia entre los derechos y las garantías. La importancia de partir de esta distinción radica en la necesidad de comprender que, aunque estos conceptos se encuentren íntimamente relacionados, tienen sus particularidades que deben ser abordadas desde perspectivas particulares (Alexy, 1993; Ferrajoli, 1999).

Los derechos son situaciones jurídicas subjetivas reconocidas por el ordenamiento jurídico que atribuyen a su titular facultades, libertades o pretensiones exigibles frente al Estado o frente a particulares. En cuanto a su evolución histórica, la doctrina ha clasificado los derechos en generaciones: una primera generación integrada por los derechos civiles y políticos; una segunda compuesta por los derechos económicos, sociales y culturales; una tercera referida a los derechos colectivos o de solidaridad; y, más recientemente, una cuarta generación vinculada a los desafíos tecnológicos y a la protección de datos personales. Para que estos derechos sean exigibles, se necesita de las garantías, las cuales aseguran su efectividad, protección y exigibilidad frente a posibles amenazas o vulneraciones (Ronquillo Riera et al., 2022). Las garantías son determinadas técnicas normativas que protegen derechos fundamentales, no solo por acciones judiciales, sino por fiscalización e interpretación.

Aunque parecería estrictamente necesario, la coexistencia entre los derechos y garantías no ha sido una constante a lo largo de los años, al contrario, responde a una evolución histórica que se ha ido configurando progresivamente en el Ecuador. Bajo esta premisa, las Constituciones de 1830 hasta 1906 consagraron derechos y garantías sustantivas propias de los mismos, como la libertad personal, debido proceso, a la propiedad, a la vida, inviolabilidad de domicilio, entre otros. Empero de aquello, la protección de dichos derechos se basaba en el deber de obediencia a la Constitución, por cuanto se daba por sentado que los ciudadanos respetarían la norma suprema, pero sin acciones efectivas y expeditas a las cuales acudir en caso de la inobservancia a la misma por actos u omisiones del poder público. El supuesto límite al poder, en el caso de que un ente estatal contraviniera la norma constitucional, se basaba en técnicas de tutela político-administrativas como el derecho de petición (Ávila, 2012; Grijalva Jiménez, 2012).

En caso de acciones arbitrarias vulneradoras de derechos fundamentales, quedaba en manos del control interno del Estado, en base a su discrecionalidad, ejercer una sanción o no, respecto de dichas acciones ejercidas por órganos estatales. Es claro entonces que el Estado era juez y parte en aquella época, lo cual daba la pauta para la existencia de innumerables abusos; sin

perjuicio de que el ciudadano podría solicitar la protección y reparación pecuniaria, únicamente por la justicia ordinaria, donde no se analizaría la vulneración de un derecho constitucional, sino únicamente los daños cuantificados en dinero, generados por una acción u omisión del Estado. El acceso a la justicia ordinaria conllevaba un sinnúmero de obstáculos entre los que figuraban: trámite largo y costoso, no protegía eficazmente el derecho que estaba próximo a vulnerarse (no existía algo similar a medidas cautelares), no existían jueces especializados en materia constitucional, lo cual dificultaba que las acciones del Estado sean interpretadas correctamente. En resumidas cuentas, las constituciones mencionadas reconocían derechos, interponían límites al poder (muchas veces carentes de eficacia material) e imponían responsabilidad a funcionarios públicos por abusos y violaciones de derechos fundamentales, sin embargo, no existía ninguna garantía jurisdiccional que permita acceder a la vía judicial en materia constitucional (Valle Franco, 2012).

La Constitución de 1929 replicó los mecanismos de tutela de derechos existentes hasta aquella época, pero con un cambio medular en la historia del Derecho Constitucional ecuatoriano; por primera vez se incorpora el hábeas corpus, un recurso que protegía los derechos a la libertad, de una manera rápida y eficaz (Asamblea Nacional, 1929). Gracias a esta institución jurídica, aquel que se encontrare indebidamente privado de libertad, podría exigir inmediatamente recuperar la misma, sin trámites tortuosos ni costosos. La Constitución de 1945 presentó otro avance significativo como es la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales, el mismo que tenía la función de velar por el cumplimiento de la Constitución, conociendo quejas sobre funcionarios estatales que hubieren quebrantado derechos fundamentales o suspendiendo provisionalmente la vigencia de normas inconstitucionales (Asamblea Nacional Constituyente, 1945). Se consolidó por primera vez, un máximo órgano de control e interpretación constitucional que pueda contrarrestar abusos por parte del resto de órganos de poder público. Posteriormente la Constitución de 1945 y 1946 tuvieron como matiz importante reforzar la garantía del hábeas corpus, ahora determinando que el presidente del Concejo como autoridad competente para conocer y resolver la misma. La Constitución de 1967 también fue importante en el otorgamiento de

garantías normativas sólidas y estructurales, pero es recordada históricamente por ser la primera que reconoció la figura del amparo jurisdiccional (primer antecedente mediato de la acción de protección contemporánea) en su art. 28 núm. 15 (Asamblea Nacional Constituyente, 1967).

Posteriormente se promulgó la Constitución de 1979 (reformada en 1996), la cual replicó la mayoría de las disposiciones acerca del hábeas corpus, pero ahondó más en la competencia para conocer esta garantía, la cual le correspondía ahora al Alcalde o ante quien hiciera sus veces, del lugar donde se encontrare retenido el afectado. Asimismo, la garantía de amparo se desarrolló notablemente (tomando en cuenta que en la Constitución de 1967 era un enunciado bastante general, que por supuesto conllevaba complicaciones en su aplicación), estableciéndose la posibilidad de acceder a medidas urgentes para prevenir o cesar cualquier acto violatorio de derechos (antecedente directo de las medidas cautelares que existen en la actualidad). El art. 31 de la norma en mención, no exceptúa los feriados y adicionalmente dispone que, presentado el amparo, el juez que conozca de la causa deberá convocar y desarrollar audiencia en un lapso de veinticuatro horas; posterior a la finalización de la audiencia deberá emitir su resolución en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas, con efecto de inmediato cumplimiento (Primera Comisión de Reestructuración Jurídica del Estado, 1979).

En el año 1996 se reformó la Constitución de 1979 con una finalidad específica: aquellos que no tengan los medios económicos para pagar un abogado, podrán ser patrocinados por la Defensoría del Pueblo de manera gratuita respecto a los recursos de hábeas corpus y de amparo, a fin de garantizar la tutela judicial efectiva a todos los ciudadanos ecuatorianos. Dicha reforma también trajo consigo la creación de otra garantía de derechos como es el hábeas data, a fin de que cualquier persona pueda acudir ante el juez competente para solicitar el acceso, actualización, rectificación, eliminación o anulación de datos personales que consten en entes públicos o privados.

Muy a pesar que la Constitución de 1998 prestaba una corriente legalista, se establecieron ciertas cuestiones dignas de mencionar como: el control constitucional que debía ejercer el Tribunal Constitucional, incluso conociendo en apelación aquellas resoluciones en las cuales se negaban hábeas corpus,

hábeas data o amparo; la aplicación oficiosa de la norma constitucional, es decir, aunque los accionantes no invoquen expresamente preceptos constitucionales, el juez deberá aplicarlas incluso sin solicitud de parte; la Defensoría del Pueblo se mantuvo como actor institucional respecto de la defensa de los derechos de los ciudadanos ecuatorianos en procesos judiciales de hábeas corpus y amparo.

Respecto de las garantías de derechos, se mantuvieron al hábeas corpus, hábeas data y al amparo y gran parte de las disposiciones normativas que tenían anteriormente, sin perjuicio de pequeñas reformas. Respecto del hábeas corpus, la competencia para conocer el recurso se mantuvo en el Alcalde como autoridad municipal, quien estaba en la obligación de exigir que el recurrente sea conducido a su presencia y que aquella autoridad que lo había retenido exhiba la orden de privación de libertad, en un plazo de veinticuatro horas posterior a recibir la solicitud. En otras veinticuatro horas el alcalde dictará su resolución, dando lugar o no a esta garantía (Asamblea Nacional Constituyente, 1998). Con estos plazos la acción generó mayor eficacia material, evitando dilaciones innecesarias, en comparación con la norma constitucional inmediatamente anterior.

En la discusión contemporánea, la clasificación generacional de derechos propuesta por Vasak se utiliza como herramienta pedagógica, pero se advierte que no debe entenderse como una periodización rígida, pues la exigibilidad y justiciabilidad dependen de contextos constitucionales e institucionales (Domaradzki, 2019; Vasak, 1977).

### **3. Garantía política: la división de poderes y su incidencia en la tutela de derechos**

La división de poderes tiene como mayor antecedente la Revolución Francesa de 1789, cuyo objetivo fue abolir un modelo de Estado absolutista en el cual el Rey concentraba todos los poderes del Estado, creando opresión y dictadura. Dicha Revolución se basó en las influencias ideológicas de autores como Montesquieu, Rousseau y Locke, e influencias normativas como la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; es así que bajo el lema de libertad, igualdad y fraternidad se abolió la Monarquía Absoluta.

Posteriormente, se promulgó en Francia la Constitución de 1791 que estableció la soberanía nacional y limitó el poder del Rey a la norma constitucional; aquel poder divino que ostentaba anteriormente, fue dividido en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial (García Roca, 2000).

La división de poderes como una de las bases principales del Estado de Derecho buscó otorgarles a los ciudadanos la garantía de que serán gobernados por leyes, no por designios de hombres; un gobernante no podrá someter al pueblo a sus deseos de manera arbitraria, ya que el poder del gobierno se encuentra en distintas manos que se contrapesan. Se constituye entonces en una garantía política de carácter estructural, preventiva y organizacional con la cual se distribuye el poder público entre órganos distintos y autónomos.

La garantía de división de poderes tuvo una evolución progresiva conforme transcurrieron constituciones en el Ecuador. Es así que entre el año 1830 a 1895, fiel a la naturaleza de dichas constituciones que se basaban más en la declaración de derechos que en su efectivización, la supuesta división tripartita se constituyó como una pantomima basada en meros formalismos; el poder ejecutivo era casi absoluto, tomando en cuenta que la justicia era débil y dependiente (los jueces eran designados en su cargo políticamente y no en base a un concurso de méritos, lo que representaba su subordinación material ante el poder ejecutivo), no existía un ente de control constitucional (como lo sería en años posteriores el Tribunal Constitucional o la Corte Constitucional), no existieron garantías jurisdiccionales en defensa de los posibles abusos del Estado, por lo cual los derechos se consideraban como concesiones normativas más no como derechos inherentes o exigibles de los ciudadanos ecuatorianos (Grijalva Jiménez, 2012).

Además se reflejaban otras características como: amplias funciones legislativas por parte del ejecutivo (lo que implicaba la preferencia de las leyes propuestas por el presidente por sobre aquellas que propusiere el parlamento), veto dominante (es decir el Presidente podría negar arbitrariamente las leyes propuestas por el parlamento, manipulando la Constitución a su antojo y ejerciendo un sometimiento estructural) o uso frecuente de estados de excepción arbitrarios (con lo cual ponía en constante riesgo la democracia, derecho a la huelga, a la resistencia, entre otros).

Cambios importantes surgen en la Constitución de 1897 posterior a la Revolución Liberal de 1895, empezando por la ruptura del régimen conservador y por consiguiente la separación de Iglesia-Estado, ratificándose además la división de poderes, pero aún sin cambios importantes respecto de sus predecesoras. Con base a la figura incipiente de la supremacía de la ley prevista en la Constitución de 1897, en la Constitución de 1906 se consagra de manera más precisa a la Constitución ecuatoriana como norma suprema, diferenciándola del resto de normas inferiores y condicionando los actos del poder público a los derechos contenidos en esta (Asamblea Nacional, 1906, art. 6). Ante la figura de la supremacía constitucional, surge la técnica del control constitucional, más aquel control no tendría un carácter interpretativo en pleno derecho ya que sería ejercido únicamente por el Congreso. Con el tiempo, el control de constitucionalidad tuvo un matiz esencialmente político, que dependía en gran medida del equilibrio político, económico y social del Ecuador y no de un mecanismo judicial fuerte e independiente.

Ya con la Constitución de 1929 surge el denominado constitucionalismo social, por medio del cual el Estado debía convertirse en un actor para garantizar derecho al trabajo, educación, salud, seguridad social, entre otros derechos que con el liberalismo clásico no existían (Asamblea Nacional, 1929). Aumentan responsabilidades para el Estado, pero el poder público seguía manteniéndose en el ejecutivo y el control constitucional sobre el legislativo, es decir se mantenía una división de poder formal pero no materialmente. Las Constituciones de 1945 y 1946 replican gran parte de las disposiciones normativas de su antecesora respecto de la división de poder, adicionando la garantía de que la fuerza pública no debía seguir ciegamente órdenes de gobernantes, cuando estas sean manifiestamente contrarias a los derechos consagrados en la Constitución y normas inferiores (Grijalva Jiménez, 2012).

La Constitución de 1967, mantuvo al ejecutivo con amplias facultades, el débil control constitucional por parte del legislativo, y tal cual se comentó en el acápite anterior, creó el amparo jurisdiccional. Por medio de dicho recurso como mecanismo de tutela de derechos, aquellas acciones u omisiones del ejecutivo, legislativo o cualquier institución pública que vulneren derechos fundamentales en casos concretos, podrían ser resueltas por autoridades

estatales, sin perjuicio de que la norma en mención no especificó expresamente a quien le correspondía la competencia, generando inseguridad jurídica (Asamblea Nacional Constituyente, 1967, art. 28). Aquello sin duda fue un gran avance respecto de los contrapesos entre los poderes del Estado, sin embargo, al ser resoluciones aplicadas a casos concretos, dicha jurisprudencia no generaba un efecto *erga omnes*, y por ende no podía derivar por sí misma en una reforma normativa.

La Constitución de 1979 fue promulgada después de un período de gobiernos militares que fueron catalogados como dictadura, por tal motivo tuvo como principal función reconstruir la legitimidad institucional del Estado. La división de poderes pasó de convertirse en una mera figura de organización a un instrumento de contención del poder en la búsqueda de evitar que sucesos de represión y abuso de derechos fundamentales vuelvan a suceder (Primera Comisión de Reestructuración del Estado, 1979).

La norma constitucional mantuvo el modelo de tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, sin embargo, limitó ciertas facultades del ejecutivo (como la declaración de estado de excepción) a fin de no concederle la posibilidad de tomarse el poder absoluto nuevamente; incluso instituyó un órgano autónomo destinado a impedir decisiones arbitrarias y contrarias a la normativa constitucional, es decir, el Tribunal de Garantías Constitucionales. De esta manera, el Congreso Nacional conservó únicamente el control político, con actos como fiscalización del ejecutivo (presidente y ministerios), perdiendo el monopolio de control constitucional que había ejercido en los últimos años. Dicho control ahora sería ejercido por el Tribunal de Garantías Constitucionales como órgano autónomo, con profundo conocimiento en derecho, ajeno a factores externos; el mismo se convertiría en el máximo intérprete constitucional con facultades explícitas para declarar inconstitucionalidad total o parcial de normas y por consiguiente su inaplicabilidad. Con todo lo expuesto, se denota que la supremacía constitucional dejó de ser una figura meramente conceptual, sino que podría ser resuelta por un órgano judicial especializado en materia constitucional, con efectos *erga omnes* (no inter partes como en la normativa predecesora).

En las reformas de 1996 a la Constitución de 1979 —luego mantenida— por la Constitución de 1998, se modificó la denominación de Tribunal de Garantías Constitucionales por la de Tribunal Constitucional. Este órgano de administración de justicia buscaba disipar incongruencias suscitadas en la práctica judicial, dejando en claro que el control constitucional aplicado en Ecuador era el mixto; se mantuvo la división tripartita del poder; nació la aplicación directa de la Constitución, es decir los jueces en caso de vacío de la ley podrían aplicar directamente los derechos contenidos en la carta magna ecuatoriana (sin embargo aquello seguía siendo cuestionado por el sinnúmero de formalismos innecesarios existentes en aquella época); seguía perfeccionándose el sistema real de frenos y contrapesos, pero el clientelismo político aún se encontraba cual reminiscencia entre los distintos poderes del Estado, lo cual empeoraba por los limitados entes de fiscalización (Perilla Granados, 2022).

#### **4. Desde la queja hasta el recurso de amparo (1830-1998)**

A lo largo de la historia ecuatoriana han existido diversos mecanismos de tutela de derechos, en virtud de los cuales los ciudadanos han podido manifestar su inconformidad frente a actuaciones de órganos del Estado. Dichos mecanismos en cierto momento fueron ineficaces; sin embargo, con el paso de los años y las Constituciones se buscó otorgar más seguridad jurídica a los ciudadanos ecuatorianos, hasta llegar a la acción de protección de la Constitución de la República del Ecuador de Montecristi (desde ahora CRE) (Valle Franco, 2012).

En las Constituciones de 1830, 1835, 1845, 1861, 1884 y 1897 la queja se constituyó como aquel mecanismo no jurisdiccional y de carácter político administrativo, es decir, no podía interponerse ante ningún juzgado, sino solamente ante la autoridad que supuestamente se encontraba afectando derechos consagrados en la Constitución de turno. Este mecanismo de control primigenio basado en el derecho de petición, se podía ejercer por ciudadanos, sus representantes o en su defecto por colectivos, en contra de autoridades como Gobernadores, jefes Políticos, ministros, Congreso Nacional, presidente de la República, etc.; a fin de llamar la atención de una autoridad (dirigir la queja al superior a fin de que corrija el accionar de

un subordinado que hubiere recaído en alguna arbitrariedad), obtener una corrección administrativa o solicitar una intervención basada en la justicia (el ciudadano no exigía derechos, sino que pedía la intervención de un funcionario para que reconsiderara su accionar) (Valle Franco, 2012).

La queja presentaba un sinnúmero de deficiencias en su aplicación, como carecer de un procedimiento legal específico y por ende carecer de etapas, reglas probatorias, ni plazos máximos de resolución. Tampoco suspendía el acto impugnado (se sigue vulnerando el derecho, hasta que no exista una resolución favorable), no anulaba decisiones ni imponía responsabilidad civil ni penal al funcionario infractor, no restituía derechos vulnerados, no exigía motivación ni respuesta obligatoria, entre otras.

En las Constituciones de 1929, 1945 y 1946 cambia el rol del ciudadano ecuatoriano; es así que mientras en las Constituciones anteriores a 1929 el ciudadano mantenía una postura pasiva e incluso suplicante ante el Estado a fin de reclamar sus intereses, posterior a dicho año el ciudadano se convierte en un sujeto activo de derecho, es decir, dejó de suplicar derechos y ahora los reclamaba en base a sus derechos constitucionales. La queja adquiere una naturaleza jurídica reforzada, invocando derechos sociales, laborales y económicos, transformándose entonces en un reclamo normativo.

De igual manera cambió la forma de proponer la acción, ya que mientras en el lapso de 1830 hasta 1897 se proponía una especie de memorial informado sin argumentación jurídica respecto del derecho vulnerado, en 1929 inicia un formato específico para la queja: identificación del solicitante, exposición fundamentos de hecho, exposición fundamentos de derecho donde se expondrá la vinculación del acto estatal y el derecho constitucional vulnerado o en peligro, y finalmente una solicitud concreta de protección o de resarcimiento (Asamblea Nacional, 1929). Desde 1929 ya existió una práctica administrativa estructurada, aunque aún faltaba establecer plazos concretos; aquello denota que la eficacia de estas acciones dependía exclusivamente de la voluntad estatal, del contexto político y de la presión social de la ciudadanía.

Todo lo manifestado sin duda refleja que Ecuador se encontraba desarrollándose de una forma tardía y progresiva, en comparación de otros países como México, donde apareció en 1841 por primera vez la institución jurídica del amparo en el Estado de Yucatán en la búsqueda de una protección judicial concreta (no abstracta como se venía dando en dicho Estado); el éxito que representó la aplicación del amparo en Yucatán desencadenó en su incorporación en el Acta e Reformas de 1847 (pasando de ser una figura local a nacional) y posteriormente su consolidación en las Constituciones de 1857 y 1917 (vigente hasta la actualidad) como un medio de control de legalidad y constitucionalidad de sentencias judiciales. La difusión del amparo constitucional produjo que el modelo mexicano fuera replicado por la mayoría de países de América Latina como Argentina, Perú, Venezuela, Colombia, Chile, entre otros.

El amparo en México se podía proponer ante un juez (a diferencia de Ecuador en aquella época), incluso asemejándose materialmente en sus efectos al recurso de casación, ya que su función no era volver a juzgar los hechos, sino revisar errores de derecho y asegurar la aplicación armónica del orden jurídico. En conclusión, a pesar de que el amparo mexicano tenía un fundamento constitucional, a efectos materiales funcionó como un control jurídico superior mediante el cual se podría impugnar leyes, actos, resoluciones administrativas, etc. (López Zambrano, 2018).

Tomando como ejemplo legislaciones como la mexicana, en Ecuador se promulga la Constitución de 1967 que incorporó por primera vez al recurso de amparo constitucional, cuya estructura dejó de ser una súplica o una petición administrativa de carácter político, sino como una demanda fundada en normas constitucionales que buscaba transformar al ciudadano en un titular activo de derechos, tomando en cuenta la vulnerabilidad que este podría llegar a tener frente a las arbitrariedades del Estado (Asamblea Nacional Constituyente, 1967). A pesar de las buenas intenciones del legislador, la Constitución no fue específica respecto a qué autoridad le correspondía la competencia, tampoco lo fue respecto de plazos, ni reglas procesales claras, convirtiendo estos procedimientos en poco uniformes y excesivamente formalistas, desembocando casi siempre en la pérdida de carácter urgente. En

síntesis, el amparo constitucional se consagró por primera vez en la Constitución de 1967; sin embargo, dependía del Estado la promulgación de leyes o reglamentos que garanticen efectivamente su aplicabilidad, cuestión que no sucedió por diversas razones como la falta de desarrollo en la materia constitucional o la situación sociopolítica de aquellos años (tomando como razón principal la dictadura de 1972-1979, iniciada por el General Guillermo Rodríguez Lara).

La Constitución de 1979 surge posterior a la dictadura ya citada, teniendo pronunciadas reformas constitucionales en el año 1996; estas últimas transformaron al recurso de amparo de una acción limitada y dependiente de la promulgación de otras leyes o reglamentos, a una garantía constitucional autónoma, destinada a mantener el orden constitucional (Primera Comisión de Reestructuración Jurídica del Estado, 1979). Asimismo, esta acción se tornó procedente respecto de vulneraciones de derechos económicos, sociales y culturales y no solo respecto de derechos civiles o políticos como en décadas anteriores. Finalmente, el procedimiento dejó de ser excesivamente formalista para transformarse en rápido, sencillo y eficaz, orientado a garantizar la tutela efectiva de derechos, cesando vulneraciones y restableciendo derechos. Con independencia de aquello, aún no existía una vía expedita para reclamar el incumplimiento de las resoluciones dispuestas en procesos constitucionales, por lo cual la excesiva formalidad que anteriormente figuraba en la tramitación de la causa ahora se trasladaba al incumplimiento de sentencias (Pazmiño Freire, 2008).

Posteriormente se promulga la Constitución de 1998 y con ella el amparo constitucional; respecto de aquello Ávila Santamaría (2016) menciona: “(...) se instituyó el amparo, que era una garantía jurisdiccional de naturaleza cautelar que tenía como objetivo prevenir, cesar y restaurar las violaciones de derechos provenientes de acciones u omisiones de autoridad pública o de particulares que prestaban servicios públicos”. (p. 97) A fin de entender a cabalidad la anterior definición, será necesario desmenuzar la misma de manera analítica: en su primera parte el autor hace alusión a que la norma constitucional “instituyó el amparo”; aquella frase no obedece exclusivamente a una redacción estructurada, sino que intenta marcar la diferencia

entre Constituciones anteriores que únicamente reconocían al amparo de manera genérica y la de 1998 que modifica el sistema constitucional para incorporar esta acción, incluso comprometiendo al Estado a velar por el ejercicio de esta garantía jurisdiccional cuando un administrado sienta vulnerados o comprometidos sus derechos fundamentales, obligando a los administradores de justicia a actuar aunque existan vacíos legales (lo que no sucedía con la norma constitucional predecesora, que requería de leyes o reglamentos que avalen el ejercicio del amparo, so pena de su no aplicación).

El autor continúa afirmando que esta acción presenta una naturaleza cautelar, es decir, actúa de manera urgente y preventiva, sin esperar que el daño se consolide. Por ejemplo, si un hospital negaba atención médica a una persona con enfermedades catastróficas, la persona afectada podía presentar un amparo que ordene la atención inmediata, con independencia de que el proceso siga su cauce natural para el análisis de vulneración de derechos constitucionales. Bajo esta premisa, muy a pesar de que aún no se encontraba establecida la institución jurídica de la medida cautelar, en el marco del amparo podrían realizarse dichas solicitudes con efectos bastante similares. Aun cuando la naturaleza del amparo era cautelar, serviría no solamente para prevenir (antes del daño), sino para cesar (durante el daño) y restaurar (posterior al daño) vulneraciones de derechos, dependiendo de cada supuesto fáctico (Ávila Santamaría, 2011; Valle Franco, 2012).

Seguidamente el autor menciona que la acción de amparo sería procedente respecto de acciones u omisiones; en este punto se debe recordar que en la Constitución del año 1967, la omisión no era concebida como una fuente de violación de derechos por parte del poder público, mientras que en la de 1979 sí era contemplada de manera excepcional e irregular, ya que dependía de una interpretación extensiva del juzgador y la subsunción entre los fundamentos de hecho y derecho para determinar que efectivamente la omisión era impugnabile. En contraste, a partir de la Constitución de 1998 las omisiones por parte del Estado dejaron de ser una excepción, para convertirse en un supuesto típico, eliminando esa discusión interpretativa por parte del juez acerca de la procedibilidad de la acción y por ende obligándolo a conocer las violaciones de derechos fundamentales por omisión, ante la inactividad por

parte de la autoridad pública o de aquellos particulares que brinden servicios públicos. Esta última afirmación destaca a quienes podían ser considerados como sujetos pasivos del amparo: autoridades públicas (como municipios, hospitales, escuelas públicas, etc.) o particulares que presten servicios públicos (empresas eléctricas, concesionarias de agua, escuelas privadas, clínicas privadas que presten servicios públicos, etc.) (Asamblea Nacional Constituyente, 1998).

## **5. Del hábeas corpus administrativo al hábeas corpus: desarrollo hasta 1998**

En las primeras Constituciones en Ecuador se buscó la declaración del derecho de libertad y los parámetros de la misma como: legalidad de detención, prohibición de arrestos arbitrarios (sin que exista una justa causa, o en base a conductas no tipificadas como delitos), exigencia de resolución escrita para proceder con la privación de libertad. Más allá de carácter declarativo de estas normas constitucionales, no existía una acción rápida y eficaz que pueda garantizar la exhibición inmediata de un privado de libertad, en caso de que se hubiere vulnerado indebidamente el derecho de libertad y todos los parámetros ya mencionados

El hábeas corpus tuvo su apareamiento con la Constitución del año 1929, como consecuencia de la inestabilidad política y de la recepción de ideas del derecho público europeo; fue tipificado en el numeral 8 del art. 151 dentro del Título XIII correspondiente a las garantías fundamentales (Asamblea Nacional, 1929). Allí se manda que nadie podía ser detenido sino por orden escrito de autoridad competente (antecedida de un juicio) salvo en delito flagrante; aquel individuo que se considerare indebidamente detenido, procesado o preso, podía acudir ante la magistratura correspondiente, para que este solicite que el individuo sea traído a su presencia y de ser el caso resolver su libertad inmediata. El tenor literal del numeral en mención, a pesar de buscar un modelo garantista, resultó insuficiente en los efectos materiales que generaba; el afectado por él o por interpuesta persona interpondría el hábeas corpus ante “la magistratura que señale la ley”, por consiguiente, el constituyente le encomendó tácitamente al legislador la promulgación de una ley inferior para regular la competencia y reglas de procedibilidad

de esta institución jurídica, cuestión que nunca sucedió. El argumento que antecede, en conjunto con la falta de plazos y celeridad, impidió que el hábeas corpus tenga operatividad real, y que este recurso sea prácticamente inejecutable, a excepción de que algún juez por sus propios medios decida conocer la causa (los magistrados fácilmente podían inhibirse de conocer estos procesos, ya que la norma no los obligaba y además presentaban gran desconocimiento acerca de aspectos constitucionales).

A pesar de nacer como una medida jurisdiccional, posteriormente adquirió una connotación administrativa que desarrolló en gran medida sus efectos y procedimientos, por más de sesenta y tres años desde la Constitución de 1945 hasta la del 2008. Es así como en la Constitución de 1945, en su art. 141. 5 le concede la competencia para conocer la causa únicamente al presidente del Concejo, como máximo representante del Concejo Municipal de Cantón, quien generalmente era uno de los concejales elegido democráticamente por los demás miembros (Asamblea Nacional Constituyente, 1945). Esta norma constitucional mantenía tres problemas palpables como eran: si el presidente del Concejo se encontrare ausente de su cargo por enfermedad, viaje, etc., ¿Quién conocería el Hábeas Corpus en su calidad de recurso urgente? ¿Qué pasaría si la autoridad que hubiere privado de la libertad al accionante, hiciera caso omiso a la autoridad municipal? aún no existía plazo que refleje la celeridad en la tramitación de la acción.

Ante estas ambigüedades la Constitución de 1946 dispuso en su art. 187.4 que el recurso debía presentarse ante el presidente del Concejo o quien hiciera sus veces en el cantón donde se encontrare el indebidamente retenido (resolviendo el primer problema), so pena que, de incumplir esta orden, el mismo presidente tenía la facultad de destituir a dicha autoridad (resolviendo el segundo problema), poniendo en debido conocimiento a Contraloría. El tercer problema aún se mantenía, tomando en cuenta que la norma constitucional únicamente afirmaba que la autoridad podría solicitar la inmediata presentación, dando espacio a la subjetividad acerca de la “inmediatez” referida. (Asamblea Nacional Constituyente, 1946).

La Constitución de 1967 mantuvo casi de manera íntegra las disposiciones del hábeas corpus, tal cual se denota en su art. 28. 18. h), aun manteniendo

al órgano administrativo como competente y generando coercibilidad para aquellas autoridades que se nieguen a acatar resoluciones de esta institución jurídica (Asamblea Nacional Constituyente, 1967).; sin embargo, se ratificaba la subjetividad respecto de los plazos para dichas resoluciones.

La problemática propuesta finalmente fue subsanada en la Constitución ecuatoriana de 1979, específicamente en su art. 19.16. j), en el cual se mantenía la premisa que el alcalde o presidente del Concejo podía disponer de la libertad ante la falta de presentación del detenido, inexistencia o ilegalidad de la orden, vicios de procedimiento o habiéndose justificado los fundamentos del recurso en el plazo de 48 horas, a diferencia de sus predecesoras que utilizaban la frase “de inmediato” respecto de la presentación del detenido (Primera Comisión de Reestructuración Jurídica del Estado, 1979). Esta reforma fue fundamental para otorgar seguridad jurídica a los ciudadanos ecuatorianos, evitando arbitrariedades por parte de las autoridades competentes, con excusas como vacaciones, fines de semana, etc., que entorpezcan la celeridad sustanciación de la causa. Respecto de las demás características del hábeas corpus, las mismas se replicaron casi totalmente respecto de constituciones precedentes.

La redacción inicial de la Constitución de 1979 posteriormente fue reformada en 1996, significando un reordenamiento y sistematización de su estructura original; es así que el Hábeas Corpus que inicialmente se encontraba dentro de la sección “De los derechos de la persona”, ahora reposaba dentro de una sección exclusiva “De las garantías de los derechos”, junto a otras garantías como el hábeas data y el amparo. Esta reestructuración significó una coherente distinción entre el apartado de catálogo derechos (donde anteriormente se tipificaba el Hábeas Corpus, únicamente como una extensión del derecho de libertad personal) y las garantías constitucionales (muy a pesar de que aún no alcanzaban el rango de jurisdiccionales), sirviendo como antesala a las Constituciones de 1998 y 2008.

Con la reforma de 1996 el hábeas corpus se reubicó en el art. 28 manteniendo sus mismas disposiciones, a excepción del plazo de 48 horas que fue eliminado de la nueva redacción. Este plazo que a primera vista se constituyó como un gran logro respecto de las constituciones anteriores a 1979 por

aquella supuesta seguridad jurídica adquirida, ahora se eliminaría por tres razones puntuales:

En la década de los 90 se consolidó la idea de que la Constitución debía contener principios y garantías, pero la parte adjetiva debía regularse en la ley; es así que en teoría el plazo desaparecía de la Constitución pero debía mantenerse en leyes procedimentales, cuestión que nunca sucedió en lo posterior, ya que no se promulgó una ley similar a lo que es en la actualidad la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) ni se reformó el Código de Procedimiento Penal (CPP).

Se buscó flexibilidad operativa, es decir que no se necesite un trámite tan tortuoso y delicado como es la reforma constitucional únicamente para cambiar un plazo a futuro.

El legislador ecuatoriano se percató del agotamiento del modelo municipal-administrativo, especialmente por la falta de análisis y discernimiento legal por parte de los Alcaldes, lo cual se empeoraba con un plazo reducido; esta práctica que inicialmente era efectiva, empezó a adolecer de falta de independencia e imparcialidad.

Ante la omisión normativa del plazo de 48 horas citado anteriormente, se generaron consecuencias jurídicas (en gran parte negativas), como fueron el aumento de la discrecionalidad por parte de las autoridades administrativas, debilitamiento de la urgencia y afectación de la efectividad de la garantía de hábeas corpus. Otro detalle destacado de esta reforma es la creación del Tribunal Constitucional que reemplazaba al Tribunal de Garantías Constitucionales; aquello es un dato no menor ya que el segundo únicamente facultaba al ciudadano a presentar quejas por concepto de quebrantamiento de la Constitución (detalle bastante general que daba paso a interpretaciones acertadas o equivocadas), mientras el primero conocía de aquellas resoluciones que nieguen recursos garantizados, como el hábeas corpus o el amparo (Aguirre Guanín, 2009).

Ante dos años de retroceso respecto del desarrollo de esta garantía, el legislador ecuatoriano decidió volver a incluir en el art. 93 de la Constitución de

1998, plazos reales y efectivos; de esta manera el Alcalde (o quien haga sus veces) estaba obligado a ordenar que el recurrente sea conducido ante su presencia en el lapso de veinticuatro horas después de la recepción de la solicitud (esto implicaba que el funcionario que reciba la solicitud debía avisar de inmediato al alcalde sobre la misma). Después de transcurrido este primer plazo, tendrá otras veinticuatro horas para dictar su resolución. Asimismo, la coercibilidad por la falta de celeridad en el trámite, que anteriormente se aplicaba solo a aquellas autoridades que no acaten las órdenes de la autoridad municipal, ahora también se aplicarían al alcalde que no tramitara el recurso, quien sería civil y penalmente responsable por sus omisiones. Finalmente, en su art. 276. 3, se ratificaba la competencia del Tribunal Constitucional para conocer resoluciones que denieguen el Hábeas Corpus, Hábeas Data o el amparo; es decir, a pesar de que se trataba de una acción en el ámbito administrativo, podía generar cierta incidencia en el ámbito jurisdiccional, lo cual le aseguraba al ciudadano que en caso de abusos y arbitrariedades ejercidas por el Alcalde (quien a prima ratio no tenía un análisis jurídico tan desarrollado), un administrador de justicia podría analizar cuidadosamente su caso en la búsqueda de vulneraciones de derechos constitucionales (Asamblea Nacional Constituyente, 1998).

## **6. La regularidad de la norma como forma de protección de derechos (1830-1998)**

La regularidad de la norma se constituye como un componente esencial dentro de los mecanismos de tutela de derechos, ya que garantiza un orden jurídico estable, coherente y predecible. Este concepto no se limita a la mera declaración de derechos o de normas jurídicas, implica además la existencia de procedimientos, jerarquía normativa clara, publicidad, evitar antinomias y respeto a la Constitución; solo de esta manera se evitará que la norma jurídica mute en letra muerta, o lo que es peor, que permita el cometimiento de abusos de poder por parte de autoridades públicas. La regularidad normativa constituye el presupuesto que permite la vigencia efectiva del principio de legalidad y de seguridad jurídica dentro del Estado Constitucional de derechos y justicia.

El principio de legalidad establece restricciones precisas al accionar del poder público, imponiéndole una especie de freno y garantizando que el mismo sea ejercido en base a normas claras y concisas. El principio de legalidad se ve reforzado en virtud de la regularidad normativa y la coherencia que se busca entre la norma constitucional y las normas inferiores que son irradiadas por esta. De la misma manera, la regularidad de la norma contribuye directamente al principio de seguridad jurídica, el mismo que existe en la mayoría de los ordenamientos jurídicos en el mundo y que tiene como finalidad dar certeza a las personas respecto de lo que pueden o no pueden hacer, para que conozcan y prevean las consecuencias de sus actos, así como el funcionamiento de los órganos estatales (con especial atención a la función judicial) respecto de los mismos. Un ordenamiento jurídico estable y coherente permite al ciudadano identificar claramente las conductas permitidas y prohibidas, así como los medios disponibles para la defensa de sus derechos; en contraste, la ausencia de regularidad normativa genera que los derechos reconocidos pierdan efectividad, ya que su ejercicio y validez queda supeditado a interpretaciones subjetivas y cambiantes por parte de los administradores de justicia (Celi Basurto & Flores Poma, 2025).

Por lo anteriormente expuesto se denota que los mecanismos de defensa de derechos, solo podrán ejercerse adecuadamente cuando existan reglas claras sobre procedimientos, competencias y efectos jurídicos. Por consiguiente, la regularidad de la norma no se constituye de manera autónoma como un mecanismo jurisdiccional, pero representa el soporte estructural que permite el funcionamiento de principios tan importantes como el de legalidad y seguridad jurídica, mediante los cuales se asegura la protección eficaz de derechos y garantías constitucionales (Ortega, 2019).

Tomando en cuenta los antecedentes históricos revisados a profundidad en apartados anteriores del presente capítulo, se recalca que entre el periodo comprendido entre 1830 hasta la finalización del siglo XIX, la regularidad normativa se encontraba en un proceso progresivo de construcción, ya que se reconocieron formalmente un catálogo de numerosos derechos dentro de los textos constitucionales, pero la inestabilidad normativa y la limitada capacidad coercitiva que la ley confería a las instituciones del Estado,

ocasionaron que el ejercicio y la exigibilidad de los mismos dependa casi exclusivamente de la voluntad de política y de circunstancias coyunturales (Patajalo Villalta, 2020).

Durante el siglo XX la regularidad normativa adquirió aquella relevancia que anteriormente necesitaba, comenzando a ser entendida como aquella garantía indispensable para asegurar la aplicación congruente y uniforme de la ley. Es así como el legislador ecuatoriano buscó regular detalladamente procedimientos legislativos (especialmente respecto de plazos y competencia), jerarquizar el ordenamiento jurídico ecuatoriano y fortalecer institucionalmente al Estado, a fin de que el ciudadano pueda sentir que los derechos no constituyen meras concepciones formales, sino que cuentan con mecanismos materiales efectivos para su protección (Ortega, 2019).

En el Estado constitucional, la regularidad normativa se articula con el control de constitucionalidad como garantía ex post: cuando la prevención resulta insuficiente, el órgano de control depura el ordenamiento, orienta la interpretación y evita que la supremacía constitucional quede reducida a un enunciado programático (Patajalo Villalta, 2020; Storini, 2022).

## **7. Constitucionalización de los mecanismos jurisdiccionales de protección de derechos**

Las normas constitucionales que anteceden a la CRE del 2008, asemejaban la realidad a un mundo utópico y perfecto en el cual, con la mera declaración de catálogo de derechos, asumían que los mismos serían respetados. Es por aquel motivo que la CRE vigente no se limita a incorporar derechos, sino que, con pleno conocimiento de la realidad fáctica y jurídica ecuatoriana, establece mecanismos para prevenir, cesar y enmendar aquellas violaciones de derechos fundamentales. Sin las garantías jurisdiccionales, los derechos se reducirían a meras cartas de buenas intenciones o enunciados poéticos, que no tendrían efectividad material. La constitucionalización de los mecanismos jurisdiccionales de protección de derechos ha consolidado una exitosa transición desde modelos jurídicos legalistas o meramente declarativos hacia sistemas garantistas, cuyas garantías buscan proteger materialmente derechos contenidos en la Constitución y en instrumentos internacionales

de derechos humanos. Con dicha constitucionalización adicionalmente se reconoce la aplicabilidad directa de la CRE por parte de los administradores de justicia a pesar de la existencia de vacíos normativos u oscuridad de la ley, refuerza la jerarquía normativa y la supremacía constitucional, construyendo un orden jurídico coherente (Ávila Santamaría, 2012).

En este sentido, las garantías jurisdiccionales operan simultáneamente en dos planos: por un lado, operan como mecanismos de defensa directa de derechos fundamentales por actos u omisiones del poder público a los cuales los ciudadanos pueden acceder si sienten que los mismos han sido vulnerados, recibiendo una célere administración de justicia por la naturaleza de la materia; y por otro lado actúan como instrumentos de control de poder, ya que en casos de actos u omisiones, la función judicial tiene la facultad de analizar a profundidad los mismos, pudiendo imponer no solo medidas de reparación económica, sino también medidas de restitución, satisfacción, de no repetición, entre otras.; aquello genera que el funcionario público sea cuidadoso en su accionar y actúe con observancia a la CRE, so pena de la amplia responsabilidad que pudiere generarse a posteriori para determinada entidad estatal.

A su vez, las medidas cautelares constitucionales ocupan un lugar relevante debido a su carácter preventivo y urgente. Estas pueden evitar que se consuma una inminente vulneración de derechos o que la situación se agrave, mientras se sustancia el proceso principal de garantías jurisdiccionales. Los administradores de justicia que conozcan de las medidas cautelares no deberán requerir evidencias concluyentes que denoten la violación o amenaza de un derecho, sino que bastará con un grado razonable de certeza o solidez aparente que permitan presumir la misma, y la constatación del peligro de que la demora torne irreparable el daño. Dicho flexible estándar probatorio responde a la lógica garantista en la cual se priorizan los derechos frente a formalismos excesivos (Villarreal Cambizaca, 2010).

## **8. Constitución de 2008: sistematización y expansión del sistema de garantías**

Finalmente surge la Constitución del año 2008 que, a diferencia de sus predecesoras, no prevé exclusivamente las garantías de derechos, sino que divide a las garantías en jurisdiccionales, normativas, de políticas públicas, servicio público y participación ciudadana.

En primer lugar, se abordarán las garantías jurisdiccionales, es decir aquellos mecanismos constitucionales mediante los cuales toda persona podrá acudir ante órganos judiciales a fin de proteger los derechos cuando estos se encuentren amenazados o vulnerados por entidades públicas o particulares. Sin perjuicio de la celeridad que representan estas acciones, no podrán desnaturalizarse, ni aplicarse desmesurada o arbitrariamente, sino que deberán contener una fundamentación normativa y fáctica suficiente (no deberán presentarse deficiencias motivacionales como inexistencia, insuficiencia o vicios de apariencia como incoherencia, inatinencia, incongruencia o incomprendibilidad) (Corte Constitucional del Ecuador, 2021). Consecuentemente, la motivación en las resoluciones judiciales (principalmente en materia constitucional), implica una íntima conexión entre los supuestos fácticos y las normas de derecho enunciadas, siempre en pro de la ampliación de derechos constitucionales (Alvarado Vélez et al., 2025).

Existen seis garantías jurisdiccionales en la CRE del 2008 y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, como son: Acción de protección, Acción de hábeas corpus, Acción de acceso a la información pública, Acción de hábeas data, Acción por incumplimiento y la Acción extraordinaria de protección (Asamblea Constituyente, 2008).

En segundo lugar, existen las garantías normativas como aquellos mandatos constitucionales que obligan al Estado (Asamblea nacional, entidades administrativas, gobiernos autónomos descentralizados, presidente, etc.) a producir, reformar y aplicar normas jurídicas (leyes, reglamentos, instructivos, etc.) que sean congruentes con la CRE. Es decir, que las normas jurídicas no menoscaben derechos consagrados en la Constitución, al contrario, deben permitir su desarrollo y aplicación (Gamboa Ugalde et al., 2024). Dichas

garantías son los principios y reglas constitucionales destinadas a la aplicación directa, la no restricción de los mismos; en el caso de inobservancia de los mismos, deberán generarse el resarcimiento adecuado a las víctimas y sancionar a aquellos transgresores.

Algunas garantías normativas son: a) Aplicación directa de la Constitución: los derechos constitucionales deben ser de cumplimiento inmediato y obligatorio, es decir, podrán aplicarse directamente por jueces y autoridades a pesar de que no exista otra norma inferior que regule su ejercicio; tendrán prohibido alegar falta de ley para desconocer la aplicación de derechos (art. 11 núm. 3 y 426 CRE); b) Igualdad y no discriminación: todas las personas deberán ser tratadas como iguales ante la ley, sin ningún tipo de discriminación ni menoscabo de sus derechos por meras formalidades (art. 11 núm. 2 CRE); c) No regresividad: una vez que se ha reconocido un derecho constitucional, el Estado deberá adecuar sus normas para que el mismo pueda desarrollarse progresivamente en el tiempo; ninguna norma inferior podrá disminuir los mismos (art. 11 núm. 8 CRE); d) Principio indubio pro homine: las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más favorezca la vigencia de derechos (art. 11 núm. 5 y 427 CRE). Otros ejemplos de este tipo de garantías son: la responsabilidad del Estado y sus funcionarios o delegatarios de reparar aquellas vulneraciones de derechos producidas por acción u omisión en el ejercicio de sus funciones, incluyendo al error judicial (art. 11 núm. 9 CRE) y la posibilidad de impugnar actos administrativos ante cualquier institución del Estado (art. 173 CRE) (Asamblea Constituyente, 2008).

Asimismo, los arts. 424 y 425 establecen la supremacía de la Constitución (se constituye como una garantía normativa, ya que obliga al legislador y a la administración pública, no emitir normas que contravengan a la CRE) y la jerarquía normativa o también llamada por la doctrina como pirámide de Kelsen. Esto implica que no todas las normas tienen el mismo valor jurídico, sino que deberán ser aplicadas por los administradores de justicia en este orden: “La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; normas regionales y ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resolu-

ciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos” (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008, art. 425). Sin perjuicio de esta jerarquía, es pertinente aclarar que los tratados internacionales de derechos humanos no prevalecerán jerárquicamente sobre la norma constitucional ecuatoriana, sin embargo, si estos reconocieran más derechos que la CRE, podrán aplicarse directamente.

En síntesis, las garantías normativas actúan de manera preventiva o ex ante, es decir, en la fase de producción normativa, para que nuevas normas no contravengan de ninguna forma a los derechos y principios constitucionales. No obstante, en el caso de que las garantías normativas hubieren sido insuficientes en su protección, el sistema de control constitucional actuará ex post, y tendrá la posibilidad de expulsar aquellas normas inconstitucionales del ordenamiento jurídico. Dicho control será efectuado exclusivamente por la Corte Constitucional, por medio del sistema de control constitucional concentrado, concreto y abstracto.

En tercer lugar, existen las garantías extrajudiciales, aquellas que presentan una función material y estructural, asegurando que las políticas públicas deban formularse, evaluarse y ejecutarse precautelando el ejercicio de los derechos consagrados en la CRE. Estas garantías deberán tomarse en cuenta al emitir decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales, planes y programas nacionales (Plan Nacional de Desarrollo, Plan Nacional de Vacunación, entre otros), reglamentos, etc. Las políticas públicas y servicios públicos deberán orientarse al buen vivir, con un presupuesto coherente y adecuadamente distribuido, sin perjuicio de la reformulación o adaptación de los mismos cuando estas amenacen o vulneren derechos constitucionales.

En el marco de aplicación de las garantías extrajudiciales se engloban todas las instituciones y órganos estatales (ajenos a la función judicial), que tienen la facultad de proteger y defender los derechos de los ciudadanos ecuatorianos, entre estos se encuentra el Presidente, las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, Defensoría Pública, Defensoría del Pueblo, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Con todo lo antes expuesto se denota que las primeras constituciones ecuatorianas proclamaron una gran cantidad de derechos, confiando en el respeto que el ciudadano debía tenerle al Estado, pero con escasas o nulas garantías para hacer valer dichos derechos materialmente. En contraste, la Constitución del año 2008 denota tipos de garantías que permiten controlar la creación de normas a fin de que estas no contravengan derechos constitucionales; al margen de aquello, si alguna entidad pública o particular vulnerare los mismos, el afectado tendrá garantías jurisdiccionales, con las cuales podrán acceder a administradores de justicia para obtener resoluciones rápidas y eficaces, incluso con la posibilidad de solicitar medidas cautelares para la protección de derechos. Esta evolución refleja el paso del constitucionalismo meramente declarativo, al constitucionalismo garantista, es decir, la Constitución del 2008 además de otorgar un catálogo de derechos amplio, prevé garantías institucionales y no institucionales, a fin de velar por el cumplimiento de dichos derechos para que los mismos no se conviertan en meras aspiraciones.

La Constitución del año 2008 significó un avance en la concepción del Estado, pasando de un Estado de Derecho en el cual predominaba la legalidad con una tutela de derechos indirecta, a un Estado Constitucional de Derechos y Justicia en el cual existe una tutela de derechos directa; por consiguiente, tanto en la formulación, vigencia e interpretación de la norma deben observarse derechos y principios constitucionales, además las actuaciones de los órganos del Estado deben regirse a los mismos.

Con la Constitución de Montecristi se solidifica la idea de que el poder es único y pertenece al Estado, por ende, quien ejerce el mismo es el pueblo ecuatoriano, que a su vez cumple su rol como mandante. Esta transición no es meramente terminológica, al contrario, es una forma real de evitar el hiperpresidencialismo o la captura política de las instituciones del Estado. En base a lo expuesto, se da la abolición de la clásica división tripartita y empieza la figura de las funciones del Estado, efectivamente porque los órganos estatales únicamente ejercen funciones conferidas y limitadas materialmente por la Constitución.

El objetivo de la CRE es claro, evitar que el poder se concentre en virtud de factores políticos y fragmentar el mismo en las mayores partes posibles (transición de tres poderes a cinco funciones del Estado), a fin de encontrar un equilibrio. Las funciones del Estado son ejecutiva, legislativa, judicial, electoral, transparencia y control social; existiendo entre ellas diversas relaciones como las siguientes:

a) Las funciones legislativa y ejecutiva se controlan recíprocamente, ya que la Asamblea Nacional fiscaliza al presidente y a los ministros (pudiendo ejercer contra ellos un enjuiciamiento político), autoriza el presupuesto general del Estado, aprueba o niega leyes propuestas por el ejecutivo; a su vez el Presidente podrá vetar total o parcialmente las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional del Ecuador (tomando en cuenta que la aprobación de leyes por parte del legislativo es un proceso con plazos extensos, pero cuya promulgación depende exclusivamente de la aceptación del ejecutivo) o incluso podrá disolver al legislativo en circunstancias específicas, por ejemplo con la muerte cruzada del 17 de mayo del 2023, impulsada por el ex Presidente de Ecuador Guillermo Lasso mediante decreto ejecutivo N. 741, bajo la causal “grave crisis política y conmoción interna” (Buenaño Santo et al., 2023).

b) Conforme el art. 168 de la CRE, la función judicial y los órganos que la conforman gozarán de independencia interna y externa, lo cual implica que otras funciones no podrán influir, presionar o desestimar decisiones judiciales. En este sentido, la función judicial (con la Corte Constitucional como máximo órgano de interpretación constitucional) podrá dejar sin efecto leyes analizadas por la función legislativa o actos de la función ejecutiva como decretos, resoluciones o actos administrativos, cuando estos contravengan derechos y garantías constitucionales. Si algún servidor público actuare en contra de los mismos, podrá ser investigado y juzgado por acciones cometidas durante el ejercicio de sus funciones.

c) La función de Transparencia y Control Social se constituye como una función autónoma del Estado cuya finalidad es la vigilancia permanente contra la corrupción respecto de todas las demás funciones del Estado, por ende, controlará entidades y organismos del sector público, y también aquellas del sector privado que presten servicios de interés público. Esta se encuentra

conformada por: 1) Contraloría General del Estado, la cual audita a todos las entidades y organismos pertenecientes a las demás funciones del Estado como Consejo de la Judicatura, ministerios, Consejo Nacional Electoral, Gobiernos Autónomos Descentralizados, etc., respecto del manejo de los recursos públicos y la verificación de que los fines a los cuales se destinan sean reales, eficientes y necesarios; 2) Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, cuya función es prevenir y combatir la corrupción, para esto investiga denuncias ciudadanas de corrupción, promueve veedurías y observatorios, exige rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas, para lo cual establecerá mecanismos respecto de cómo y cuándo se ejercerán las mismas. 3) Defensoría del Pueblo: esta entidad protege y defiende los derechos humanos de los consumidores que hubieren sufrido abusos por parte de autoridades públicas o particulares; receptan quejas, organizan audiencias de mediación entre las partes, emiten recomendaciones, presentan informes públicos y en caso de incumplimiento de responsabilidades ponen en conocimiento a Fiscalía (si existiere una conducta penal), superintendencias o a distintas agencias de control; 4) Superintendencias: son organismos técnicos de control y vigilancia que tienen como función supervisar, regular y sancionar entidades públicas y privadas en pro de precautelar los derechos de los usuarios. Tiene una facultad sancionadora directa, ya que además de investigar puede imponer multas, ordenar adaptaciones, suspender actividades o clausurar establecimientos, todo esto en base a un procedimiento meramente administrativo. En Ecuador existen las siguientes Superintendencias: de Compañías, Valores y Seguros; de Economía Popular y Solidaria; de Control del Poder de Mercado; de la Información y Comunicación; de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo; de Protección de Datos Personales.

d) La Función Electoral asimismo ejerce una fiscalización respecto de las demás funciones del Estado, a miras de mantener la igualdad democrática y el respeto a la voluntad popular durante elecciones democráticas. A la luz de ese argumento, el Consejo Nacional Electoral (desde ahora CNE) supervisa que las instituciones que conforman dichas funciones, no utilicen bienes o fondos estatales para financiar candidaturas, que se mantenga la neutralidad de los servidores públicos (lo cual implica no obligarlos a participar en mar-

chas, concentraciones, ni apoyar a cierto partido político), que no utilicen las instituciones y sus programas sociales como vitrina de candidatos, y la regulación del financiamiento y gasto electoral adecuado, suficiente y proporcional. A su vez, existe el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) a manera de órgano jurisdiccional de administración de justicia que juzga y sanciona infracciones electorales con penas pecuniarias, destituciones o suspensiones de derechos de participación, dependiendo de la gravedad de cada caso expuesto. El conocimiento de causas por parte del TCE se da por informes emitidos por CNE donde figuren presuntas infracciones electorales, recursos o apelaciones contra resoluciones de CNE, o en virtud de denuncias de ciudadanos particulares, candidatos, movimientos o partidos políticos.

Conforme a lo descrito en el presente subtema, la división de poderes progresivamente ha ampliado derechos a lo largo de la historia, desconcentrando el poder político únicamente en el presidente de la República y evitando dictaduras, tal cual se han dado en el pasado. La Constitución de Montecristi sin duda constituyó un punto de inflexión, consolidando la idea de que el pueblo es el mandante y por ende el titular de la soberanía, actuando las funciones del Estado por designio y mandato del pueblo. Estas funciones representan un modelo innovador en el cual el poder se desconcentra considerablemente, incluso existiendo la función de Transparencia y Control Social como foco anticorrupción respecto de las demás funciones, lo cual propicia la participación ciudadana y la fiscalización permanente. Sin duda, el modelo instaurado en la CRE es bastante eficiente y coherente, sin embargo, a efectos prácticos ha atravesado debilidades estructurales y la politización de ciertos órganos de control, poniendo en riesgo la independencia real y técnica de cada entidad. Es menester afirmar que, la división de poderes no mantiene en la actualidad aquel concepto tradicional, en contraste, hoy en día el poder es del pueblo, y se ejerce en virtud de funciones que se controlarán mutuamente siempre en pro de la protección de derechos fundamentales, principios y garantías constitucionales.

Asimismo, en el año 2008 finalmente se da el cambio que hace décadas parecía inexorable, es decir la transición del Hábeas Corpus administrativo al hábeas corpus judicial. Con la aprobación mediante referéndum de la Cons-

titución de Montecristi los competentes para conocer la acción de Hábeas Corpus son únicamente los jueces, desplazando de esta labor a los alcaldes u otros funcionarios administrativos, y convirtiéndola en una garantía jurisdiccional. El juez competente será cualquiera (independientemente de la materia) del lugar donde se presuma que se encuentra privada de libertad la persona; cuando se desconozca el lugar, se podrá presentar la misma ante el juzgador del domicilio del accionante.

El art. 89 de la CRE presenta plazos que aseguran su celeridad ante una inminente vulneración de derechos. Interpuesta la acción, el juez que conozca la misma debe convocar a una audiencia que debe realizarse en las veinticuatro horas siguientes, a la cual comparecerá la persona detenida, defensor público y la autoridad a cuyo orden se encuentre detenida, en pro de verificar la legalidad de la detención en base a formalidades de ley, fundamentos de hecho y derecho (Asamblea Constituyente, 2008).

El juez que conozca de la causa deberá resolver en otras veinticuatro horas después de la audiencia, resolución que será de inmediato cumplimiento, atendiendo a las reglas de aplicación previstas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional promulgado por la Asamblea Nacional del Ecuador (2009), específicamente en el numeral 2 del art. 45:

(...) La privación arbitraria o ilegítima se presumirá en los siguientes casos: a) Cuando la persona no fuere presentada a la audiencia. b) Cuando no se exhiba la orden de privación de libertad. c) Cuando la orden de privación de libertad no cumpla los requisitos legales o constitucionales. d) Cuando se hubiere incurrido en vicios de procedimiento en la privación de libertad. e) En los casos en que la privación de la libertad es llevada a cabo por particulares, cuando no se justifique la privación de libertad (art. 45).

En su intento de abarcar la mayor cantidad de supuestos fácticos y en base a precedentes históricos en Ecuador, el legislador dispone en el art. 90 CRE que, en caso de existir indicios de desaparición forzada por parte de algún funcionario público, el juez deberá convocar al máximo representante de la Policía Nacional y al ministro competente (Asamblea Constituyente, 2008).

Asimismo, gracias al art. 89 de la CRE del 2008 la acción de hábeas corpus dejó de enfrascarse únicamente en proteger la libertad, sino que amplió su margen de protección a la vida e integridad personal; en concordancia con esta premisa, si dentro del trámite de dicha acción se verificare alguna forma de tortura, trato inhumano, cruel o degradante en el marco de la privación de libertad, deberán disponerse medidas alternativas a la privación de libertad. Esta disposición proviene a partir de avances jurisprudenciales, como el Caso López Álvarez vs. Honduras del 1 de febrero del 2008, en el cual se determina que el juzgador deberá verificar que la detención no se hubiere tornado arbitraria al momento de la presentación de la acción, independientemente si la detención fue legal y justificada (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006).

La disposición en mención a su vez ha generado una gran riqueza jurisprudencial en Ecuador, como el Caso No. 207-11-JH respecto de los parámetros que deben verificarse para que una detención no se torne como arbitraria, es decir que una medida de libertad no sea implementada “en condiciones que amenacen o violen los derechos a la vida e integridad de la persona” (Corte Constitucional del Ecuador, 2020, p.7). Si a pesar de las prohibiciones previstas en la ley y jurisprudencia se incurrieren en estas arbitrariedades, la sentencia No. 365-18-JH/21 y acumulados determina que el hábeas corpus correctivo será el mecanismo efectivo para garantizar los derechos de las personas privadas de libertad, sin detrimento de otros mecanismos como la denuncia penal respecto de delitos de tortura, etc. (Corte Constitucional del Ecuador, 2021).

Adicionalmente, la Corte Constitucional en atención a los vacíos normativos de Constitución y Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en la Sentencia No. 253-20-JH/22 (Caso Mona Estrellita) decide basarse en jurisprudencia comparada de Perú, específicamente en los Expedientes No. 2663-2003-HC/TC y STC 2663-PHC, para sistematizar y adoptar diferentes clases de Hábeas Corpus como son los siguientes: 1) Restaurativo: Tiene como finalidad la reposición inmediata de la libertad en aquellos supuestos de privación de libertad ilegal, ilegítima o arbitraria, constituyéndose como la modalidad clásica que da origen a la presente

garantía (sería procedente si una persona es detenida sin encontrarse en flagrancia, sin orden judicial ni causa aparente, manteniéndose en un centro de privación de libertad); 2) Restringido: Es aplicable cuando la libertad física y de trasladarse no ha sido anulada, sin embargo ha sido gravemente limitada por obstáculos que a su vez se traducen en una grave restricción para su ejercicio (sería procedente por ejemplo si agentes policiales establecieran un cerco de seguridad por un tiempo indefinido, para evitar que una persona salga de su domicilio, estableciendo un arresto domiciliario de facto sin orden judicial de por medio); 3) Correctivo: Procedente cuando la privación de libertad es legal, sin embargo las condiciones de ejecución de la misma resultan inconstitucionales, ya que se están vulnerando o poniendo en riesgo derechos fundamentales conexos a la libertad personal como la salud, integridad, dignidad, incluso la vida; 4) Traslativo: Se aplicará en aquellos casos en los cuales existan demoras injustificadas en la resolución de procesos judiciales, que conviertan una medida cautelar como la prisión preventiva, en una especie de pena anticipada (por ejemplo cuando en un proceso penal se hubieren suspendido audiencias en repetidas ocasiones, excediéndose el plazo de seis de prisión preventiva para delitos con pena privativa de libertad de hasta cinco años), en este caso el proceso deberá continuar disponiendo otras medidas cautelares menos lesivas; 5) Instructivo: Procedente cuando sea imposible localizar personas detenidas-desaparecidas, constituyéndose como la vía idónea para combatir las desapariciones forzadas, ya que no solo buscará garantizar la libertad e integridad personal, sino también el derecho a la vida, evitando arbitrariedades por parte de entes estatales; 6) Conexo: Puede surgir cuando la afectación no recae específicamente sobre la libertad física o de la locomoción, pero sí sobre otros derechos constitucionales con un nexo razonable con la privación de libertad, por ejemplo, una persona que es constantemente trasladada a centros penitenciarios lejanos, lo cual le impide comunicarse con su abogado y familiares, poniendo en peligro su derecho a la defensa (Corte Constitucional del Ecuador, 2022).

Habiendo revisado minuciosamente la historia y naturaleza jurídica de la garantía de Hábeas Corpus en Ecuador, es menester recalcar distinciones medulares entre dicha figura en la Constitución de 1998 y CRE del 2008. En la primera únicamente se aplicaba el recurso respecto de detenciones

ilegales precautelando el derecho de libertad; en contraste, en la segunda no solo mantiene el objetivo de recuperar la libertad ante detenciones ilegales, sino también contra arbitrarias e ilegítimas. La CRE vigente también amplió la legitimación pasiva, la misma que podrá recaer no solo respecto de autoridades públicas, sino también respecto de particulares; finalmente los derechos tutelados serán libertad, vida e integridad (a diferencia de la norma constitucional predecesora), es decir, no solo se buscará que el supuesto afectado recupere su libertad, sino que se asegurará que la privación de libertad pueda desarrollarse sin riesgos, maltratos o condiciones vulneradoras de derechos fundamentales .

Finalmente, con la CRE del año 2008 se consolidó el constitucionalismo garantista, el cual concibe a la regularidad normativa no solo como una exigencia formal, sino como aquella compatibilidad sustancial entre la ley, los principios constitucionales y los derechos fundamentales. Esta coherencia normativa permitió el fortalecimiento de mecanismos de control de constitucionalidad y la efectiva exigibilidad de derechos. Esta ampliación del objeto del hábeas corpus en 2008 —libertad, vida, integridad, salud y derechos conexos— también ha sido sistematizada en materiales institucionales de la Corte Constitucional, que recogen el alcance del art. 89 CRE y su desarrollo legal.

## **9. Conclusiones**

La evolución histórico-normativa de los mecanismos de tutela de derechos en el Ecuador nos demuestra que el simple reconocimiento formal de derechos constitucionales ha sido, por sí solo, insuficiente para limitar efectivamente el ejercicio del poder. Desde la Constitución de 1830, el constitucionalismo ecuatoriano incorporó de manera progresiva libertades civiles, derechos políticos y, posteriormente, ciertos derechos de carácter social; no obstante, durante gran parte del siglo XIX y buena parte del siglo XX, tales reconocimientos coexistieron con una institucionalidad precaria, una división de poderes predominantemente formal y la ausencia de mecanismos jurisdiccionales idóneos para su exigibilidad. En este contexto, la protección de derechos dependía en gran medida de la discrecionalidad administrativa y de la voluntad política de las autoridades.

El paso desde mecanismos político-administrativos, como la queja y el derecho de petición, hacia garantías jurisdiccionales como el hábeas corpus, el amparo y, finalmente, el sistema integral previsto en la Constitución de 2008, evidencia una transformación estructural del modelo constitucional ecuatoriano. En efecto, el ciudadano dejó de ocupar una posición pasiva frente al poder para consolidarse como titular activo de derechos subjetivos plenamente exigibles. Este proceso, sin embargo, no fue lineal ni exento de tensiones. El hábeas corpus, incorporado en 1929, permaneció ineficaz durante décadas condicionado por su naturaleza administrativa, la indeterminación de plazos y las limitaciones institucionales. Solo a partir de la Constitución de 2008 adquirió una naturaleza plenamente jurisdiccional, amplió su ámbito de protección hacia la vida, la integridad personal y otros derechos conexos, y se consolidó como un mecanismo eficaz frente a privaciones ilegales, ilegítimas o arbitrarias de la libertad.

Una evolución análoga se observa en la configuración del amparo constitucional. Su reconocimiento inicial en la Constitución de 1967 resultó insuficiente debido a la falta de desarrollo normativo y procesal; sin embargo, su progresiva consolidación en los textos constitucionales posteriores permitió sentar las bases de la actual acción de protección. En este marco, el control de constitucionalidad también experimentó una transformación sustantiva, transitando desde un modelo de carácter eminentemente político hacia un esquema jurisdiccional especializado, orientado a garantizar la supremacía constitucional, depurar el ordenamiento jurídico y asegurar la eficacia normativa de los derechos fundamentales.

La Constitución de 2008 constituye, en este sentido, un punto de inflexión en la historia constitucional ecuatoriana. No se limita a ampliar el catálogo de derechos, sino que articula un sistema integral de garantías que comprende dimensiones jurisdiccionales, normativas, de políticas públicas, de servicios públicos y de participación ciudadana. Su principal aporte radica en la comprensión de que la efectividad de los derechos exige no solo su reconocimiento formal, sino también la existencia de estructuras institucionales robustas, procedimientos ágiles y eficaces, decisiones judiciales

debidamente motivadas, mecanismos de reparación integral y sistemas de control del poder.

Desde esta perspectiva, se sostiene que el constitucionalismo garantista ecuatoriano representa un avance sustantivo frente al modelo declarativo, pero su legitimidad se encuentra condicionada a su eficacia real. Una Constitución garantista no se agota en la previsión formal de acciones, competencias o plazos, sino que requiere operadores jurídicos independientes, instituciones técnicas sólidas y una ciudadanía empoderada en el ejercicio de sus derechos. En tal sentido, el desafío contemporáneo no radica en la proliferación de nuevas garantías, sino en evitar su instrumentalización, fortalecer su operatividad y preservar su finalidad histórica: impedir que el poder, en cualquiera de sus manifestaciones, reduzca los derechos a enunciados meramente retóricos o contingentes frente a las dinámicas políticas del momento.

## Referencias bibliográficas.

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales* (Trad. C. Bernal Pulido). Centro de Estudios Constitucionales.
- Aguirre Guanín, C. A. (2009). *Competencia, ámbito e incidencia del habeas corpus en la protección de la libertad en el Ecuador* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador].
- Asamblea Nacional. (1906). Constitución Política de la República del Ecuador.
- Asamblea Nacional. (1929). Constitución Política de la República del Ecuador.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1945). Constitución de la República del Ecuador.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1946). Constitución de la República del Ecuador.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1967). Constitución Política del Estado Ecuatoriano.
- Primera Comisión de Reestructuración Jurídica del Estado. (1979). Constitución Política de la República del Ecuador.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1998). Constitución Política de la República del Ecuador.
- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador.
- Asamblea Nacional. (2009). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.
- Ávila Santamaría, R. F. (2011). Del amparo a la acción de protección jurisdiccional. *IUS: Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 5(27), 95–125.
- Ávila Santamaría, R. F. (2012). Los derechos y sus garantías: Ensayos críticos. Corte Constitucional para el Período de Transición.

- Celi Basurto, D. E., & Flores Poma, M. S. (2025). La transformación, aplicación y consecuencias de los principios de legalidad y juridicidad en el Derecho Administrativo ecuatoriano. *Revista Científica de Salud y Desarrollo Humano*, 6(1), 283–301.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2006). Caso López vs. Honduras.
- Corvalán, J. G. (2015). Los ejes centrales de la división de poderes en el Estado constitucional. *Revista de Derecho (Universidad del Norte)*, 43, 133–170.
- Domaradzki, S. (2019). Karel Vasak's generations of rights and the contemporary human rights discourse. *Human Rights Review*, 20(4), 423–443.
- Ecuador. Corte Constitucional. (2020). Caso No. 207-11-JH.
- Ecuador. Corte Constitucional. (2021). Caso No. 365-18-JH/21 y acumulados.
- Ecuador. Corte Constitucional. (2022). Caso No. 253-20-JH/22. =.
- Ecuador. Corte Constitucional. (2023). Hábeas corpus [Nota institucional].
- Grijalva Jiménez, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*. Corte Constitucional para el Período de Transición.
- Martínez Molina, D. C. (2024). La acción de protección en el Ecuador [Trabajo de titulación/tesis].
- Ortega, M. I. E. (2019). La seguridad jurídica en el Estado constitucional de derechos. *Sur Academia*. *Revista Sur Academia*.
- Patajalo Villalta, R. M. (2020). El control de constitucionalidad en Ecuador: Defensa de un modelo concentrado. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.
- Storini, C. (2022). Control constitucional en Ecuador. *Revista FORO* (artículo disponible en Dialnet).

- Valle Franco, A. I. (2012). El amparo como garantía constitucional en el Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Corporación Editora Nacional.
- Vasak, K. (1977). Human rights: A thirty-year struggle—The sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights. *UNESCO Courier*, 30(11), 29–32.
- Villarreal Cambizaca, R. (2010). Medidas cautelares: garantías constitucionales en el Ecuador. Cevallos.



# CAPÍTULO II

## FUNDAMENTOS DOGMÁTICOS DE LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES EN EL ECUADOR

Gonzalo Gaibor Gallardo<sup>1</sup>  
Corte Constitucional del Ecuador

Lía De Mora Campi<sup>2</sup>  
Universidad Técnica de Babahoyo

Históricamente, las garantías jurisdiccionales fueron concebidas como respuesta a la crisis del Estado Legislativo que se profundizó con el surgimiento de los regímenes totalitarios durante la primera mitad del Siglo XX. En este contexto, el constitucionalismo de posguerra abordó de forma crítica dichas experiencias y promovió la reconfiguración de la relación entre el Estado y los ciudadanos, ya que se había distorsionado el fin último del Derecho y la democracia: fijar límites al ejercicio del poder para garantizar la protección de los derechos fundamentales.

Ante este escenario, el garantismo constitucional se concibe como una teoría que "...propone alternativas asentadas en el aseguramiento de los derechos individuales tradicionales y de los derechos sociales, así como la sujeción a los derechos fundamentales de todos los actos para poder adquirir el carácter

- 
- 1 Doctor en Derecho, gobierno y políticas públicas (PhD) por la Universidad Autónoma de Madrid, Máster en Derecho Constitucional y profesor universitario de pregrado y posgrado. Coordinador de Investigación del Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC), de la Corte Constitucional del Ecuador.
  - 2 Abogada por UNIANDES, magíster en Derecho Procesal, Administrativo y Constitucionalismo Contemporáneo, especialista en Compliance y doctoranda en Derecho por la Universidad Católica Santiago de Guayaquil. Docente universitaria de pregrado y posgrado en la Universidad Técnica de Babahoyo.

de legítimo” (Torres Ávila, 2017, p. 146). Dicho de otro modo, el principio de legalidad formal resultó insuficiente para proteger la dignidad humana, en la medida en que el legislador, amparado en mayorías políticas coyunturales, puede llegar a vulnerar derechos.

En esta línea, el objeto de las garantías en el Ecuador se asienta sobre lo que Ferrajoli denomina “el positivismo del deber ser constitucional”. En consecuencia, las garantías jurisdiccionales afianzan la validez formal y sustancial de las normas y de los actos del poder público, al asegurar su coherencia con los principios constitucionales. Son un sistema de vínculos y controles cuyo fin es impedir que la Constitución sea desplazada por prácticas arbitrarias o por la inercia burocrática, propia de las instituciones del Estado.

En este contexto, merece la pena destacar que las garantías jurisdiccionales se configuran como un conjunto de herramientas esenciales que afianzan la protección efectiva de los derechos en el marco del Estado constitucional. En el ámbito doctrinal, los derechos se consideran parte del “coto vedado”, ya que se encuentran especialmente protegidos ante eventuales vulneraciones. No obstante, dicha protección siempre se encontrará sujeta al cumplimiento de la Constitución y del marco normativo vigente.

Las garantías jurisdiccionales dejaron de ser mecanismos excepcionales para convertirse en instrumentos esenciales con los que cuenta el sistema de justicia para asegurar que ningún acto del poder público, por legítimo que sea su origen, pueda prevalecer sobre los derechos constitucionales. Dicho de otra forma, dentro del sistema de justicia constitucional ecuatoriano, las garantías jurisdiccionales configuran el principal mecanismo de tutela de derechos. En esta línea, Ferrajoli (2025) es enfático al recordar la conexión entre el constitucionalismo moderno y la positivización de los principios:

El presupuesto político e institucional de la teoría del garantismo es el positivismo jurídico, a su vez, condición también del constitucionalismo, que no es sino la positivización del ‘deber ser’ constitucional del derecho positivo mismo, es decir, de los principios a los que este debe sujetarse so pena de invalidez (p. 92).

Por lo expuesto, resulta fundamental iniciar este capítulo con la premisa de que los derechos no son conceptos abstractos ni meras declaraciones de buena voluntad por parte de los Estados; por el contrario, constituyen normas jurídicas que nacen del poder constituyente al momento en que entra en vigor la Constitución.

Ferrajoli (2007) señala que las garantías constituyen el eje del sistema constitucional, dado que transforman las expectativas de satisfacción de derechos en obligaciones jurídicas. En el mismo sentido, los principios constitucionales se configuran como auténticas normas que los poderes públicos se hallan obligados a respetar. “El garantismo es la otra cara —la de la efectividad— del constitucionalismo; del mismo modo que las garantías son el otro lado —el lado activo, hecho de obligaciones y prohibiciones— de los derechos fundamentales, consistentes en expectativas pasivas” (Ferrajoli, 2025, p. 93). Por tanto, sin un sistema de garantías jurisdiccionales amplio, la efectividad de los principios y derechos se desvanecería.

Según Salazar (2011), un derecho existe y es exigible cuando se incorpora al ordenamiento jurídico. En este sentido, resulta esencial que los derechos se encuentren revestidos de la protección necesaria para su materialización efectiva y eficaz, de lo contrario se frena la capacidad del Estado para cumplir con el máximo objetivo constitucional propuesto: el Buen Vivir.

En definitiva, la teoría del garantismo constitucional se configura como un modelo teórico-normativo que permite limitar el ejercicio del poder, proscribir arbitrariedades y asegurar la eficacia normativa de la Constitución. Es allí precisamente en donde se instaura la base del paradigma que dota de coherencia conceptual y operatividad práctica al constitucionalismo ecuatoriano, al situar la eficacia de los derechos y garantías como eje de interpretación, control y aplicación de la ley.

## **1. Naturaleza jurídica de las garantías jurisdiccionales**

Comprender la naturaleza de las garantías jurisdiccionales exige, ante todo, analizar el texto normativo más allá de su literalidad, dado que no se trata de meros mecanismos procesales ni de recursos de última ratio. Por el con-

trario, se conciben como auténticas instituciones jurídicas que afianzan la protección de los derechos.

Como bien ha sostenido Ferrajoli (2007), cuando no existe la posibilidad de exigir un derecho ni de defenderlo, el ciudadano queda expuesto frente al poder sin ningún mecanismo de protección. Por esa razón, las garantías jurisdiccionales cumplen una función que supera al ámbito procesal, dado que le imponen al juez una responsabilidad ineludible: los administradores de justicia no pueden mantenerse como observadores distantes del conflicto, sus atribuciones lo obligan a ejercer un rol activo en la defensa de los derechos individuales, sociales y colectivos.

Bajo esta premisa, las garantías jurisdiccionales se convierten en mecanismos que permiten al juez, en función del caso a resolver, emplear la técnica de la ponderación para resolver colisiones entre principios y garantizar la materialización de la Constitución. En esta línea, la doctrina de Robert Alexy concibe a los derechos como mandatos de optimización.

Para finalizar, Peter Häberle (2003) sostiene que la sociedad en su conjunto es la legítima intérprete de la Constitución, hecho que configura un proceso interpretativo abierto. Así, las garantías jurisdiccionales se convierten en la vía a través de la cual los ciudadanos acceden a la jurisdicción constitucional e impulsan la concreción plural de los derechos.

## **2. La identidad del sistema constitucional ecuatoriano**

En Ecuador, la configuración de las garantías jurisdiccionales rompe con la herencia del procesalismo civil clásico. Su naturaleza es intrínsecamente tutelar y remedial. Al explorar el pensamiento de Ramírez Solano (2024), resulta evidente que los mecanismos de protección de derechos van más allá de la declaración de una verdad jurídica abstracta y buscan la reparación efectiva de un derecho vulnerado. Por tanto, el proceso constitucional no funciona bajo la lógica de un proceso ordinario.

En consecuencia, la idea de que todas las partes se encuentran en igualdad de condiciones durante la sustanciación del proceso no es aplicable, porque en

muchos casos esa igualdad se limita a aspectos formales. Por ello, la finalidad de las garantías jurisdiccionales se centra en corregir las desigualdades que imperan en las relaciones entre el Estado y las personas naturales o jurídicas. Dicho de otro modo, las garantías permiten equilibrar una relación que con frecuencia es asimétrica.

Es así que las garantías jurisdiccionales buscan la tutela efectiva de los derechos. Por tanto, los medios procesales se flexibilizan en favor de la evacuación y distribución de la carga probatoria. De ahí que el Estado, en razón de su posición dentro del proceso y en virtud de la disponibilidad institucional de recursos, no puede trasladar al ciudadano las cargas procesales ordinarias. A este respecto, el juez se encuentra facultado para impulsar de oficio las diligencias que considere pertinentes a fin de alcanzar la certeza sobre los hechos controvertidos.

## **2.1. El papel de los jueces en la jurisdicción constitucional**

El nuevo paradigma del Estado Constitucional ecuatoriano convierte a los jueces en actores principales durante la sustanciación de los procesos de garantías jurisdiccionales. Es así que los jueces al sustanciar este tipo de procesos ya no se limitan a actuar a petición de parte, por el contrario, deben resolver de oficio sobre la constitucionalidad de los hechos o normas que incluso no fueron invocados por las partes. En este sentido, el art. 4.6 de la LOGJCC establece las obligaciones de los jueces al dirigir la sustanciación de los procesos:

La jueza o juez deberá dirigir los procesos de forma activa, controlará la actividad de los participantes y evitará las dilaciones innecesarias. En función de este principio, la jueza o juez podrá interrumpir a los intervinientes para solicitar aclaraciones o repreguntar, determinar el objeto de las acciones, encauzar el debate y demás acciones correctivas, prolongar o acortar la duración de la audiencia (Asamblea Nacional, 2009).

Asimismo, el Constituyente de Montecristi vislumbró la necesidad de fortalecer el papel del juez a través de la implementación de procedimientos

sencillos y eficaces, hecho que contrasta con las solemnidades que revisten a los procesos de la justicia ordinaria. Por tanto, durante la sustanciación de procesos de garantías jurisdiccionales los jueces tienen entre sus atribuciones flexibilizar las formalidades procesales en razón de los hechos fácticos que se necesitan probar, pero sin afectar el derecho a la defensa y al debido proceso de las partes.

A este respecto, varios elementos básicos de la justicia ordinaria no constituyen requisitos obligatorios en materia de garantías jurisdiccionales, como contar con un abogado patrocinador para presentar la acción o citar normas de forma literal, sumando el hecho de que se consideran hábiles todos los días para la sustanciación del proceso. Todo ello deja en evidencia la flexibilización que reviste al proceso constitucional en aras de su ágil tramitación.

En definitiva, los jueces en materia de garantías jurisdiccionales pueden flexibilizar la aplicación de las normas de procedimiento durante la sustanciación de la causa, en razón del principio de eficacia y de celeridad procesal, siempre garantizando a las partes el acceso a la justicia en el marco del principio de igualdad. Lo cierto es que las normas de procedimiento no pueden convertirse en una barrera para la protección efectiva de los derechos.

## **2.2. El papel de la Corte Constitucional en el sistema de protección de derechos**

La Corte Constitucional establece a través de sus sentencias estándares jurisprudenciales que orientan la actuación de los jueces y autoridades públicas, al tiempo que delimita los contornos dogmáticos de las garantías jurisdiccionales. En este sentido, para la praxis judicial ecuatoriana el precedente constitucional es un instrumento fundamental, ya que contribuye a la consolidación de la jurisdicción constitucional, mediante la fijación de criterios vinculantes de interpretación respecto a cómo se debe administrar justicia en el marco de la protección de los derechos.

A la luz de estas primeras consideraciones, la Corte Constitucional del Ecuador se ha convertido en la clave de bóveda del sistema jurisdiccional de protección de derechos, al dictar precedentes vinculantes que orientan la

actuación de los jueces con el fin de garantizar la armonía y el equilibrio del orden constitucional. En consecuencia, la virtud del garantismo constitucional radica en construir puentes entre las normas constitucionales y los mecanismos procesales que hacen viable la materialización efectiva de los derechos.

### **2.3. La jurisprudencia como puente entre las altas Cortes**

Es un hecho que los nuevos retos que afronta la justicia constitucional requieren del diálogo permanente entre los órganos jurisdiccionales de los Estados. En este contexto de integración regional, la experiencia colombiana se convierte en un referente en la concepción de la acción de tutela como un instrumento que genera efectos inmediatos frente a la posible vulneración de un derecho.

La Corte Constitucional de Colombia estableció en Sentencia T-406 de 1992 que la acción de tutela persigue como finalidad la protección inmediata de los derechos, al evitar la concreción de un daño irremediable. Cabe destacar que esta concepción incidió de manera directa en la concepción ecuatoriana de las medidas cautelares respecto a su urgencia y necesidad.

Asimismo, la concepción de la acción de amparo argentina trajo consigo importantes aportes al derecho procesal constitucional de la región. En el caso Siri (1957) la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina se pronunció sobre la clausura sin orden judicial de un periódico local, otorgando por primera vez la acción de amparo a pesar de que no se encontraba contemplada en la legislación interna de la época.

De igual modo, el caso Kot (1958) permitió desarrollar de forma más amplia el concepto de amparo al reconocer su procedencia en un conflicto laboral entre particulares. Estas sentencias históricas cambiaron la interpretación de la tutela de derechos, al establecer que no es necesario aguardar la emisión de una ley reglamentaria para la protección de un derecho.

Por su parte, la Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia N° 001-10-PJO-CC, estableció que las garantías jurisdiccionales constituyen

vías que garantizan la tutela efectiva de los derechos, por tanto, no constituyen una vía procedente para resolver controversias de mera legalidad, a fin de evitar su desnaturalización. En este sentido, la Corte ha sido enfática en que “la acción de protección no procede cuando se refiera a aspectos de mera legalidad, en razón de los cuales existan vías judiciales ordinarias para la reclamación de los derechos”. Lo cierto es que la Corte ecuatoriana a través de su jurisprudencia ha desarrollado precedentes vinculantes orientados a materializar la dimensión garantista de la Constitución.

En definitiva, el sistema de garantías jurisdiccionales ecuatoriano ha recibido una gran influencia de las experiencias de las altas Cortes de la región. No obstante, continúa siendo un sistema en constante desarrollo, particularmente a través de los precedentes que dicta la Corte Constitucional del Ecuador.

### **3. El objeto de las garantías jurisdiccionales: dimensión ontológica y teleología**

El objeto de las garantías se configura como la condición de posibilidad de los derechos. Luigi Ferrajoli (2007) postula que la materialización de los derechos fundamentales, entendidos como expectativas pasivas (negativas o positivas), requieren de forma inescindible de las garantías como su correlato activo; es decir, las obligaciones y prohibiciones impuestas al poder público. Sin este objeto operativo, los derechos no pasarían de ser meros enunciados normativos de carácter aspiracional.

El modelo de justicia ecuatoriano exige una ruptura epistemológica con las categorías clásicas del Derecho, dado que en la concepción actual del constitucionalismo los derechos se encuentran en el centro de toda decisión estatal. De tal modo, las garantías jurisdiccionales limitan la comisión de arbitrariedades tanto en las esferas del sector público como entre privados, además de que afianzan la supremacía de la Constitución.

Por otra parte, las garantías jurisdiccionales permiten el acceso universal a la justicia. En esta línea, Ramírez Solano (2024) sostiene que las garantías jurisdiccionales “pueden ser activadas, como expresión del derecho de acceso a la

justicia, frente a amenazas o violaciones a los derechos de cualquier persona, sin importar su origen nacional o condición migratoria” (p. 1429).

Para finalizar, en el tránsito del paradigma del constitucionalismo ecuatoriano hacia el Estado de derechos y justicia, el objeto de las garantías jurisdiccionales va más allá de la resolución de una *litis* intersubjetiva, ya que también constituyen instrumentos estructurales que garantizan la supremacía de la Constitución. Dicho de otro modo, los mecanismos de protección de derechos no se limitan a la reparación de un derecho (*iuris dictio*), su fin último es la materialización de la Constitución.

### **3.1. El garantismo como límite al ejercicio del poder del Estado**

Para comprender el objeto de las garantías jurisdiccionales, es imperativo prestar especial atención al paradigma sobre el que se sustenta la Constitución de Montecristi: la protección de los derechos. Como explica Salazar Ugarte (2011), la proclamación de los derechos y la implementación de sus garantías no son hechos fortuitos; son el resultado de una decisión política e históricamente determinada por el Poder Constituyente.

El objeto de las garantías jurisdiccionales cumple una función política en su sentido más noble: imponer límites a la discrecionalidad del ejercicio del poder. Salazar Ugarte (2011) señala que el garantismo constitucional se expresa en la vinculación entre el Derecho y la política y no entre el Derecho y la moral. En este contexto, el autor ofrece una sistematización del pensamiento de Bovero en los siguientes términos:

Bovero, de hecho, defiende el sentido del garantismo como teoría del Derecho que, desde una perspectiva positivista, se compromete con la expansión de la agenda de los derechos fundamentales y sus garantías y, al mismo tiempo, no pierde de vista que esa expansión pasa, necesariamente, por la acción de las mayorías políticas y por los límites impuestos jurídicamente a estas mismas mayorías (Salazar Ugarte, 2011, p. 304).

En definitiva, el objeto de los mecanismos jurisdiccionales de protección de derechos es asegurar que las mayorías políticas coyunturales no desborden

los cauces constitucionales. Por tanto, el fin de las garantías es consolidar la materialización efectiva de los derechos en el ejercicio de la potestad estatal.

### **3.2. La justiciabilidad de los DESCAs en el contexto de la justicia constitucional**

Una de las innovaciones del modelo ecuatoriano reside en la amplitud del objeto de las garantías jurisdiccionales frente a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). La doctrina crítica, representada por Gerardo Pisarello (2021), advierte que la oposición histórica a la justiciabilidad de los derechos sociales solía esconder una intención de permitir la impunidad del poder político frente a las privaciones económicas que impiden la materialización de los derechos.

Las garantías jurisdiccionales pueden introducir un relativo control entre poderes a través de diferentes medidas de presión sobre el legislador y la administración y operar, así, como un eficaz elemento de desbloqueo de las constricciones que a dichos ámbitos de decisión les vienen a menudo impuestas por presiones corporativas de distinta índole, evitando de ese modo el naufragio tecnocrático o simplemente plebiscitario de los deberes políticos en materia de derechos sociales (Pisarello Prados, 2021, p. 30).

Pisarello (2021) describe que las garantías operan como instrumentos de presión institucional sobre el legislador y la administración pública, en los casos en que los mandatos constitucionales terminen en inacción tecnocrática. Cuando un derecho social reconocido en la Constitución no se materializa por omisión o por obstáculos institucionales, los mecanismos de protección de derechos recuerdan al sistema que el cumplimiento efectivo de la Constitución no es opcional. No obstante, el propósito de las garantías jurisdiccionales en materia de derechos sociales no radica en reemplazar la labor del legislador.

#### 4. Las garantías jurisdiccionales y el sistema de protección de derechos

La introducción de un amplio catálogo de garantías jurisdiccionales trajo consigo mayores exigencias ciudadanas para que los organismos jurisdiccionales adopten decisiones efectivas para la protección de los derechos. En este sentido, en reemplazo del recurso de amparo se concibió un sistema que conjuga a diversos tipos de garantías (Grijalva, 2012). Este cambio transformó la concepción de la justicia constitucional, en consonancia con las tendencias del constitucionalismo contemporáneo.

Por tanto, la protección efectiva de los derechos requiere de la convergencia de garantías normativas, de políticas públicas y jurisdiccionales, ya que no se trata de esfuerzos aislados si lo que se pretende es materializar los fines del actual modelo de Estado. Dicho esto, los principios constitucionales irradian a todas las estructuras del actual modelo de Estado Constitucional, incluyendo a los órganos que administran justicia.

La protección de los derechos en la Constitución ecuatoriana no se articula a través de una exclusiva vía procesal de protección, sino que despliega un conjunto de acciones con objetos, presupuestos y efectos diferenciados, diseñadas conforme a la naturaleza del derecho afectado y al tipo de vulneración producida. La doctrina ha identificado este modelo como un sistema de garantías a la medida, en el que cada derecho cuenta con un mecanismo procesal idóneo para su tutela efectiva (Ferrajoli, 2007). El análisis pormenorizado de los principios que rigen a este sistema se desarrolla en la siguiente sección del presente capítulo.

Desde una perspectiva comparada, el sistema jurisdiccional que impera en el Ecuador se aproxima a los modelos de justicia desarrollados en Alemania, España y Colombia, donde la tutela de derechos se ejerce en atención al contenido del derecho y de la intensidad de su afectación (Alexy, 2002). En esta misma línea, diversas investigaciones publicadas en el *International Journal of Constitutional Law* señalan que el Derecho Constitucional comparado es clave para optimizar la eficacia de los mecanismos jurisdiccionales internos de cada Estado, en virtud de las diferentes formas que aplican para resolver conflictos constitucionales complejos (Brewer-Carías, 2013).

#### **4.1. La práctica de la prueba en procesos de garantías jurisdiccionales**

En el plano procesal, el objeto de las garantías jurisdiccionales transforma la naturaleza de la actividad probatoria. A diferencia del proceso civil, donde la prueba busca certeza sobre hechos controvertidos, en las garantías jurisdiccionales la prueba tiene por objeto la verificación de una vulneración de derechos constitucionales a partir de un estándar flexible de valoración. En este sentido, la Corte ha fijado para la valoración de la prueba el estándar de “mayor probabilidad”.<sup>3</sup> Según Ramírez Solano (2024), la actividad probatoria se redimensiona para convertirse en el vehículo idóneo que permite constatar la falta de materialización del derecho.

Por otra parte, los Estados tienen la obligación convencional de adoptar las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento de los instrumentos internacionales suscritos en materia de derechos humanos, dado que el derecho a la vida y la dignidad humana superan los límites geográficos y las barreras culturales, como la condición migratoria de las personas. En este contexto, las garantías jurisdiccionales se convierten en una de las principales herramientas que facilitan el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los Estados ante la comunidad internacional.

#### **5. Principios procesales de las garantías jurisdiccionales**

La Constitución de 2008, junto con la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional del Ecuador, enmarcan un procedimiento distintivo que se aleja de los esquemas tradicionales para responder a la realidad y a la necesidad de tutelar los derechos. En este contexto, el art. 169 de la Constitución describe al sistema de justicia ecuatoriano en los siguientes términos:

---

3 El estándar de prueba requerido para considerar probado un hecho es el de mayor probabilidad: Si a partir del acervo probatorio se puede concluir que es razonablemente más probable que un hecho haya ocurrido, el estándar se encuentra satisfecho. (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1095-20-EP/22, 2022, párr. 70.3).

El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

El Derecho procesal constitucional se caracteriza por la optimización de los principios que rigen al sistema de justicia ordinario, ya que en los procesos de garantías jurisdiccionales subyace el objetivo de garantizar la protección de un derecho que se encuentra en peligro de vulneración. A diferencia del proceso ordinario, se reduce el uso de formalidades excesivas y se prioriza la oralidad en todas sus fases durante la sustanciación del proceso, facilitando el acceso a la justicia.

Por tanto, la finalidad del Derecho procesal constitucional no radica en la perfección técnica del litigio, sino en brindar una respuesta efectiva frente a la amenaza o vulneración de un derecho, es decir, en la prevalencia de la eficacia por sobre esquemas procedimentales rígidos, facilitando el acceso a la justicia para quienes requieren la tutela de sus derechos.

### **5.1. Principio de oralidad**

Como es consabido, el principio de oralidad es un elemento que permite a las partes procesales presentar de forma directa los hechos que presumiblemente configuran la vulneración de un derecho. El art. 168. 6 de la Constitución señala que la sustanciación de las etapas procesales en todas las materias se llevará a cabo de forma oral. En materia de garantías jurisdiccionales, este principio se encuentra conceptualizado en el art. 86.2.a) de la Constitución que dispone: “El procedimiento será sencillo, rápido y eficaz. Será oral en todas sus fases e instancias” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

La adopción del principio de oralidad trajo consigo una reconceptualización de la manera en que se sustancian los procesos de garantías jurisdiccionales, al configurarse como un sistema centrado en audiencias, donde lo prioritario es la interacción entre el juez y las partes. A este respecto, Ávila (2011) señala

que en los procesos de garantías jurisdiccionales se prioriza el principio de inmediación. En consecuencia, el juez ya no conoce el caso a través de papeles que se acumulan con el paso del tiempo, al contrario, escucha, observa y decide en un espacio de diálogo. Así, la oralidad es un elemento procesal que amplía el acceso a la jurisdicción constitucional al reducir presupuestos de carácter formal.

Desde la doctrina procesal constitucional comparada, la oralidad ha sido identificada como un elemento primario de los modelos de justicia constitucional en tanto que permite reducir las asimetrías entre las partes y fortalece la función del juez en la protección de los derechos fundamentales (Cappelletti, 1989). Por ello, la oralidad fortalece la tutela judicial al simplificar los procedimientos, hecho que se convierte en un factor primario cuando la vulneración de derechos produce efectos inmediatos o continuos (Landau, 2013).

En definitiva, la oralidad constituye un elemento central del sistema de garantías jurisdiccionales, ya que permite la sustanciación de los procesos de forma ágil y oportuna, convirtiéndose en un quiebre definitivo con la concepción tradicional del proceso judicial.

## **5.2. Principio de inmediación**

El diseño de la jurisdicción constitucional ecuatoriana evita la fragmentación temporal que caracteriza a los procesos escritos, con el fin de que los actos procesales no se dilaten en el tiempo y evitar que se multipliquen los incidentes formales, situación que resulta especialmente problemática cuando se trata de la protección urgente de derechos fundamentales (Brewer-Carías, 2013).

El art. 75 de la Constitución establece que “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). Por tanto, el principio de inmediación opera como un requisito para la validez del proceso constitucional.

A este respecto, el art. 14 de la LOGJCC establece que las audiencias deben ser dirigidas personalmente por la jueza o juez competente conforme a la Constitución y la ley. Esta regla implica que el juez que dirige la audiencia escucha a las partes para dictar la sentencia, sin que exista separación entre quien conoce el caso y quien decide. De esta manera se garantiza coherencia entre la prueba, los alegatos y la motivación. Si se rompe esta continuidad, se afecta el principio de inmediación y la validez de la decisión.

En el mismo sentido Decap (2014) afirma que “los principios de inmediación y de contradicción significan, en concreto, trabajar en el juicio directamente con la fuente de la información, de modo tal que la información que surja de dicha fuente, lo sea en un contexto contradictorio, sometido al control de la contraparte, quien vigilará que la calidad de la información” (p. 57). En consecuencia, el principio de inmediación se encuentra estrechamente vinculado a la oralidad.

Desde la perspectiva doctrinaria, la inmediación ha sido conceptualizada como el principio conforme al cual “el juez debe percibir por sí mismo los hechos, los medios de prueba y las manifestaciones de las partes, sin sustituciones ni intermediaciones, puede ejercer de manera plena su función jurisdiccional” (Carnelutti, 1955, p. 189).

Por su parte, Fix-Zamudio (2001) afirma que al garantizar el principio de inmediación se “asegura una justicia más humana y menos burocrática, al colocar al juez frente al conflicto y no únicamente frente a un expediente” (p. 74). Dicho de otro modo, el contacto directo entre el juez y las partes permite valorar de forma eficaz los elementos probatorios para un mejor resolver.

El principio de inmediación impone al juez el deber de mantener un contacto personal, directo y continuo con las partes, los hechos controvertidos y los medios probatorios, de modo que su convicción jurisdiccional se forme a partir de la percepción sensorial inmediata de la realidad litigiosa, y no mediante intermediaciones, relatos de terceros o la simple lectura de piezas procesales.

En el ámbito del hábeas corpus, la inmediación adquiere su expresión más intensa, dado que durante la audiencia el juez tiene la obligación de constatar personalmente el estado de salud de la persona privada de libertad, con el fin de verificar su integridad física y psíquica, así como las condiciones materiales de la detención. Por tanto, este principio no se satisface con la sola recepción de informes escritos, exige la verificación personal de la situación del detenido.

En definitiva, la doctrina ha señalado que la inmediación judicial es un elemento esencial del debido proceso en materia constitucional, en tanto permite al juez asumir la dirección del debate, garantizando a las partes procesales el derecho a la defensa y el acceso a la tutela judicial efectiva. En el proceso constitucional, el conflicto se plantea y se resuelve en audiencia, mediante la intervención oral de las partes ante el juez (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010).

### **5.3. Principio de informalidad procesal**

El principio de sencillez, identificado a la vez como informalidad procesal, es uno de los ejes que conducen el procedimiento constitucional ecuatoriano. El art. 86. a) de la Constitución de la República del Ecuador dispone que el trámite de las garantías jurisdiccionales “será sencillo, rápido y eficaz”, mandato desarrollado de forma amplia en el art. 4.7 de la LOGJCC, bajo la denominación de formalidad condicionada: “La jueza o juez tiene el deber de adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales. No se podrá sacrificar la justicia constitucional por la mera omisión de formalidades” (Asamblea Nacional, 2009).

El exceso de requisitos técnicos a nivel procesal no ha funcionado como una garantía de justicia; por el contrario, ha operado como una barrera que limita el acceso de las personas. En el ámbito constitucional, la sencillez no significa ausencia de reglas, sin embargo, las formas procesales deben hallarse al servicio del fin natural de todo proceso constitucional: la protección inmediata de los derechos fundamentales (Fix-Zamudio & Valencia Carmona, 2014).

Desde el Derecho procesal constitucional, la informalidad se concibe como un principio corrector, cuya función es impedir que las exigencias procedimentales terminen desnaturalizando la naturaleza garantista del Derecho constitucional (Cappelletti, 1989). En esa línea, las formas procesales solo tienen legitimidad en la medida en que sirvan como instrumentos para alcanzar la justicia constitucional, nunca como fines en sí mismas. No obstante, merece la pena destacar lo sostenido por Páliz Ibarra et al. (2024):

No hay que confundir a la formalidad condicionada como un principio de favorabilidad para el legitimado activo, ni como una forma de favorecer a las pretensiones de los accionantes (...). La justicia constitucional se basa en principios que respetan la igualdad procesal y la protección de los derechos fundamentales establecidos en instrumentos internacionales, pero a su vez, busca la eficacia y celeridad de los procesos constitucionales (p. 210).

A este respecto, resultan evidentes las diferencias entre las reglas de procedimiento que sirven de base para la tramitación de procesos ordinarios y la flexibilización o formalidad condicionada con la que se sustancian los procesos en materia de garantías jurisdiccionales. Desde luego, sacrificar aspectos formales no puede suponer que la dirección de los procesos se efectúe en medio de un estado de anarquía, en el que imperen de forma discrecional las actuaciones de quien debe administrar justicia. Dicho esto, es una prioridad de la jurisdicción constitucional eliminar las barreras de carácter formal que limitan el acceso a la justicia, pero sin socavar los elementos esenciales del debido proceso.

Lo cierto es que el principio de formalidad condicionada busca garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, en contextos donde existen diferencias económicas o educativas, facilitando la intervención de grupos en situación de vulnerabilidad en los casos en que sus derechos se encuentren afectados o en riesgo (Ávila Santamaría, 2019). No obstante, ello no significa que las garantías del debido proceso queden insubsistentes, ya que la disminución de formalidades debe aplicarse sin afectar los principios de contradicción, la igualdad entre las partes ni la debida motivación de las

decisiones. Por ello, el juez debe mantener un equilibrio entre flexibilidad y rigor jurídico.

Por lo expuesto, el principio de sencillez permite que en el proceso constitucional se reduzcan las formalidades que podrían perjudicar el acceso a la justicia. El juez al valorar las pruebas no se encuentra sujeto a reglas rígidas, pudiendo aplicar un criterio razonado y ordenar pruebas de oficio para esclarecer los hechos que sirven de base para la sustanciación de la causa. De este modo, la protección de los derechos se afianza en la existencia de una debida valoración de la prueba.

#### **5.4. Impulso de oficio y economía procesal**

El art. 4.5 de la LOGJCC establece que “La jueza o juez tiene el deber de impulsar de oficio los procesos constitucionales hasta llegar a su conclusión, salvo en los casos expresamente señalados en esta ley” (Asamblea Nacional, 2009). En este contexto, las demoras innecesarias en la sustanciación de los procesos de garantías jurisdiccionales amplifican las posibles vulneraciones de derechos.

Un elemento que se asocia con la celeridad procesal es el impulso de oficio de las diligencias durante la sustanciación de procesos de garantías jurisdiccionales. El principio de celeridad, aun cuando ha sido previamente examinado como directriz sustantiva de la justicia constitucional, adquiere en su dimensión estrictamente procedimental un carácter determinante, pues se proyecta en un conjunto de reglas que ordenan y disciplinan el trámite de las garantías jurisdiccionales.

En el ámbito de las garantías jurisdiccionales, los plazos son breves y perentorios, por cuanto la falta de actuaciones efectivas puede agravar o favorecer la consumación de la vulneración de un derecho. Por ello, la celeridad es un elemento clave cuando se hace referencia a la tutela judicial efectiva de los derechos (Ávila Santamaría, 2011).

Finalmente, para cerrar esta sección, se debe precisar que el principio de economía procesal busca resolver el caso con el menor uso de recursos y

tiempo, evitando actuaciones innecesarias. En el ámbito constitucional, esta exigencia se intensifica, dado que los conflictos sometidos al conocimiento del juez involucran, por definición, derechos y situaciones de urgencia estructural. En la práctica, la aplicación de este principio se refleja en la concentración de los actos probatorios, la acumulación de pretensiones y demás actuaciones procesales que permiten resolver el conflicto de forma integral (Landau, 2013).

### **5.5. Principio de eficacia**

Tal como se ha tenido ocasión de señalar, el principio de eficacia impone al juez el deber de modular o flexibilizar las reglas procesales en los casos en que su aplicación rígida comprometa la finalidad última de la garantía jurisdiccional. En palabras de Cappelletti & Garth (1978), el principio de eficacia es uno de los pilares de la justicia constitucional, ya que “no basta con el reconocimiento formal de un derecho si no existen mecanismos procesales idóneos para hacerlo efectivo” (p. 182).

En el ámbito interamericano, la Corte IDH ha señalado que no basta con que los recursos existan, es decir, estos deben ser adecuados y efectivos, capaces de producir resultados para el que fueron concebidos (caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, 1988, párrs. 63–66). Por tanto, las decisiones judiciales se deben encontrar siempre revestidas de efectos concretos respecto a la protección de los derechos. En este sentido, resulta importante recordar que:

Las garantías constitucionales, además de ser directas, rápidas, informales y con amplia legitimación activa, deben ser eficaces. La eficacia está referida tanto a la determinación de medidas de reparación integral adecuadas, como al cumplimiento total y preciso del contenido que se encuentra en las sentencias constitucionales (Martínez Molina, 2022, p. 84).

En definitiva, los jueces tienen un papel activo durante la sustanciación de las garantías jurisdiccionales. El ordenamiento constitucional faculta al juez a intervenir inmediatamente a fin de garantizar que las eficacias de las medidas adoptadas no se afecten por el transcurso del tiempo.

## 5.6. Principio de publicidad

El principio de publicidad se encuentra estrictamente relacionado con el derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva, en la medida en que garantiza que la sustanciación de los procesos judiciales se desarrolle bajo condiciones de transparencia, evitando la configuración de ámbitos de opacidad institucional, tal como lo dispone el art.76.7.d) de la Constitución: “Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

Transparentar las decisiones judiciales facilita el control social que ejerce la ciudadanía sobre las actuaciones de los órganos jurisdiccionales, lo cual fortalece la confianza en el sistema judicial. Con respecto al principio de publicidad, la Corte IDH ha señalado que:

La publicidad del proceso tiene la función de proscribir la administración de justicia secreta, someterla al escrutinio de las partes y del público y se relaciona con la necesidad de la transparencia e imparcialidad de las decisiones que se tomen. Además, es un medio por el cual se fomenta la confianza en los tribunales de justicia. La publicidad hace referencia específica al acceso a la información del proceso que tengan las partes e incluso los terceros (Corte IDH, Caso Palamara Iribarne vs. Chile, 2005, párr. 168).

En esta misma línea, Ferrajoli (2001) señala que “la justicia secreta es incompatible con el Estado de Derecho, pues solo la justicia visible es verdaderamente controlable y responsable ante la sociedad” (p. 593). Por tanto, una justicia sin control público es incompatible con el modelo de Estado Constitucional de Derecho.

Por su parte, el art. 4.12 de la LOGJCC desarrolla el principio de publicidad en los siguientes términos: “Los procedimientos previstos en esta ley serán públicos, sin perjuicio de las medidas especiales que tome la jueza o juez para preservar la intimidad de las personas o la seguridad del Estado” (Asamblea Nacional, 2009). No obstante, esta norma permite restringir la publicidad de los procesos judiciales con la finalidad de garantizar el derecho a la inti-

midad, como en el caso de los niños, niñas y adolescentes, de las víctimas de violencia sexual, así como la protección de datos sensibles que supongan un riesgo para la seguridad del Estado, siempre que las medidas adoptadas cumplan con los fines constitucionalmente válidos.

En conclusión, el principio de publicidad permite transparentar las decisiones de la administración de justicia; constituye un componente de validez democrática de la justicia constitucional. Salvo ciertas excepciones que se contemplan en la ley, es una regla general que se aplica para los procesos judiciales: sin publicidad, no hay control; sin control, no hay garantías efectivas.

### **5.7. Principio de gratuidad**

El principio de gratuidad se encuentra consagrado de manera expresa en el art. 75 de la Constitución, al disponer que “toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). Por tanto, a ninguna persona se le puede limitar el acceso al sistema de justicia ni excluirla de los mecanismos de protección de sus derechos. Este mandato constitucional se encuentra en concordancia con el art. 4.3 de la LOGJCC que suprime cualquier exigencia de costas procesales que puedan condicionar, restringir o desincentivar el acceso de las personas a la justicia.

El principio de gratuidad se aplica en todas las fases procesales, incluyendo notificaciones, copias, diligencias probatorias, peritajes, inspecciones judiciales y, especialmente, la ejecución de la sentencia, hecho que lo convierte en una garantía material. Por tanto, también se extiende a la fase de cumplimiento, asegurando que la efectividad de la sentencia no dependa de la capacidad económica del beneficiario.

La doctrina ha sido enfática al señalar que “la justicia gratuita es un presupuesto mínimo del acceso a la justicia, pues sin ella los derechos reconocidos normativamente se tornan ilusorios para los sectores más vulnerables” (Cappelletti & Garth, 1978, p. 181). Este elemento procesal del sistema de justicia constitucional no es un aspecto menor, ya que incluso una decisión favorable pierde efectividad si su cumplimiento resulta afectado por razones económicas.

Por otra parte, la gratuidad del sistema de justicia tiene como base el principio de igualdad y no discriminación. En las realidades latinoamericanas, quienes de forma ocasional sufren mayores vulneraciones a sus derechos son las personas que se ubican en los estratos socioeconómicos más empobrecidos.

El principio de gratuidad contribuye en cierta medida a crear condiciones de igualdad material en cuanto se refiere al acceso a la justicia constitucional. Cuando las personas no pueden acceder a la jurisdicción constitucional por falta de recursos económicos, la justicia deja de ser un derecho para convertirse en un privilegio. Hecho inaceptable para un Estado que adoptó un modelo constitucional de carácter garantista.

El principio de gratuidad constituye una garantía estructural que preserva el carácter protector, expedito y preferente del proceso constitucional. Por tanto, asegura que la justicia constitucional sea un espacio abierto, inclusivo y materialmente accesible para todas las personas. Asimismo, garantiza que la defensa de los derechos fundamentales no se encuentre condicionada por las capacidades económicas de las partes que intervienen en el proceso.

En definitiva, el principio de igualdad afianza la connotación del sistema de justicia como un servicio de interés público. En este contexto, el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad formal y material entre las personas que buscan la protección de sus derechos.

## **5.8. El principio *Iura Novit Curia***

A este punto del estudio, queda claro que el objeto de las garantías jurisdiccionales no se encuentra delimitado por la pretensión de la parte accionante, sino por la realidad de los hechos. En este contexto, los magistrados, a la luz del principio *iura novit curia* tienen la obligación de establecer a partir de la valoración de los elementos fácticos la existencia o no de la vulneración de un derecho, tal como lo establece el art. 4.13 de la LOGJCC: “La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional” (Asamblea Nacional, 2009). Mogrovejo (2014) exa-

mina la aplicación del principio *iura novit curia* en los procesos de garantías jurisdiccionales en los siguientes términos:

Específicamente en las garantías jurisdiccionales, el juez ordinario que actúa en ejercicio de potestad jurisdiccional constitucional, puede declarar de oficio la vulneración de derechos constitucionales, aun cuando no han sido expresamente invocados por los afectados (principio *iura novit curia*), sin que pueda acusarse al fallo de incongruencia, dada la naturaleza jurídica de la justicia constitucional cuya misión es la defensa y protección de los derechos de las personas que consagrados constitucional e internacionalmente se encuentran dotados de la máxima jerarquía (Mogrovejo, 2014, p. 38).

Por tanto, el juez constitucional a partir de los hechos alegados tiene el deber de identificar vulneraciones de derechos aun cuando no hayan sido expresamente invocados por la víctima. No obstante, esta facultad no es una licencia para el cometimiento de arbitrariedades, por el contrario, convierte a los magistrados en auténticos guardianes de la Constitución en el marco de la protección de los derechos.

En definitiva, la aplicación del principio *iura novit curia* es un elemento esencial de la tutela judicial efectiva, ya que los jueces tienen que cumplir con el imperativo constitucional de resolver los procesos a la luz de la verdad material. Limitar la protección de un derecho en razón de aspectos formales, como la errónea invocación de una norma jurídica, sería contradecir la naturaleza misma del sistema constitucional de protección de derechos.

## **5.9. Principio de motivación**

La garantía de la motivación es la piedra angular sobre la que se construyen las decisiones judiciales. Los jueces al resolver los procesos se encuentran obligados a explicar de manera amplia las razones en las que fundan su decisión. Por tanto, este principio disminuye la discrecionalidad respecto a la forma en la que se administra justicia, afianzando la confianza entre los ciudadanos de que las sentencias se dictan a la luz de la Constitución y de las normas vigentes.

El art. 76.7. l de la Constitución establece que toda decisión que afecte derechos debe estar debidamente motivada con el fin de garantizar que es sustancialmente válida: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

De igual forma, el art. 4.9 de la LOGJCC exige que todas las decisiones deben encontrarse adecuadamente motivadas en razón de las reglas y principios que rigen la argumentación jurídica. Estas exigencias no responden a un simple formalismo; se relacionan con el fin máximo de la jurisdicción constitucional: la protección efectiva de los derechos. Por tanto, los elementos fácticos y jurídicos que sirven de fundamento para toda decisión judicial deben ser el producto de un razonamiento claro y verificable. Dicho de otro modo, una sentencia que no pueda ser explicada a la luz de los preceptos constitucionales pierde legitimidad.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que la motivación es una garantía del debido proceso, a la vez que permite comprender el alcance de las sentencias. Este organismo ha sido enfático en señalar que toda motivación debe ser clara, completa y coherente, con el fin de evitar “argumentos abstractos, estereotipados y/o discriminatorios para fundamentar la decisión” (Corte IDH, Caso Atala Riffo vs. Chile, 2012, párr. 146). Asimismo, esta exigencia es mayor cuando están en riesgo derechos fundamentales o resuelven casos en los que se encuentran inmersas personas en estado de vulnerabilidad.

A este respecto, la Sentencia No. 1158-17-EP/21 marca un hito en la evolución de la jurisprudencia constitucional ecuatoriana, ya que través de esta decisión la Corte Constitucional estableció un estándar conforme a parámetros constitucionales, superando la aplicación del “test de motivación”. Este criterio exige que toda decisión judicial refleje en su contenido mínimamente los siguientes elementos: a) suficiencia fáctica, b) suficiencia

normativa; y c) un razonamiento jurídico que relacione los hechos del caso con las normas aplicables.

Por tanto, no es suficiente exponer los hechos de un caso por separado. El juez constitucional tiene el imperativo de mencionar de forma sistematizada los hechos comprobados que conducen a la decisión adoptada. Dicho de otro modo, los estándares de motivación obligan a establecer la relación entre los hechos del caso concreto y el derecho aplicable.

## **6. Presupuestos procesales de las garantías jurisdiccionales: condiciones de validez y procedibilidad**

Para que un juez pueda resolver sobre el fondo de la controversia, esto es, declarar la existencia o no de la vulneración de derechos, es necesario que en el marco de la relación jurídico-procesal se cumplan los elementos esenciales que estructuran el desarrollo del proceso tanto a nivel formal como material. La doctrina procesal identifica estas condiciones indispensables como presupuestos procesales, entendidos como requisitos mínimos de competencia, legitimación y procedibilidad que afianzan la validez procesal de lo actuado durante la sustanciación de la causa.

En el ámbito de las garantías jurisdiccionales, sin embargo, dichos presupuestos no pueden interpretarse bajo una lógica formalista o restrictiva propia del derecho procesal ordinario, sino como exigencias funcionales orientadas a preservar la competencia constitucional, la legitimidad del proceso y la eficacia real de la tutela de derechos, en armonía con el principio *pro actione*.

### **6.1. El juez constitucional y la competencia territorial**

En el diseño de la jurisdicción constitucional ecuatoriana, la competencia para conocer las garantías jurisdiccionales se atribuye, como regla general, a las juezas y jueces de primera instancia del lugar donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos, conforme lo disponen el art. 86.2 de la Constitución y el art. 7 de la LOGJCC:

Será competente cualquier jueza o juez de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde se producen sus efectos. Cuando en la misma circunscripción territorial hubiere varias juezas o jueces competentes, la demanda se sorteará entre ellos. Estas acciones serán sorteadas de modo adecuado, preferente e inmediato. En caso de que se presente la demanda oralmente, se realizará el sorteo solo con la identificación personal. En las acciones de hábeas data y acceso a la información pública, se estará a lo dispuesto en esta ley (Asamblea Nacional, 2009).

A pesar de que el sistema amplía la legitimación para presentar acciones constitucionales, la competencia de los jueces para avocar conocimiento de los procesos continúa circunscrita a las reglas de competencia territorial, conforme al principio *ratione loci*, según el cual es competente el juez donde se suscitaron los hechos demandados o donde se producen sus efectos. Esta regla no debe interpretarse de forma arbitraria, puesto que responde a principios constitucionales como el juez natural, la seguridad jurídica y la igualdad procesal, dado que evita la elección del juez más conveniente por parte del accionante.

La competencia territorial permite al juez conocer de forma directa el contexto en el que se originó la vulneración. Esta cercanía resulta relevante en casos como el hábeas corpus, la protección de derechos colectivos o situaciones que involucran a grupos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, porque en materia de garantías jurisdiccionales los hechos circunstanciales constituyen un elemento clave para resolver el caso.

## **6.2. Legitimación activa**

La legitimación procesal constituye un presupuesto de validez de la acción constitucional, en tanto determina quiénes pueden intervenir válidamente en el proceso como sujetos activos o pasivos. En el sistema ecuatoriano, este aspecto adquiere una configuración singular, especialmente en el ámbito de las garantías jurisdiccionales, en la que se reconoce la legitimación amplia, orientada a maximizar la protección de los derechos y a democratizar el acceso a la justicia constitucional.

El art. 86.1 de la Constitución establece que “Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008). La norma en mención configura la legitimación activa amplia o popular. Este hecho rompe con la visión clásica del Derecho procesal, en la cual solo la persona titular del derecho vulnerado se encontraba facultada para interponer la acción constitucional. Por lo expuesto, resulta evidente que, en la actualidad, la finalidad de las garantías jurisdiccionales es proteger los derechos individuales y colectivos, afectados por una acción concreta.

No obstante, existen excepciones en lo que respecta a la legitimación popular. En el caso de la acción de hábeas data, debido a su naturaleza personal, solo puede ser presentada por el titular del derecho o su representante, con la finalidad de proteger la intimidad del accionante y el control de los datos personales. En cuanto a la legitimación pasiva, suele recaer de forma general en el Estado o quienes ejercen funciones públicas en calidad de autoridades. En casos de mayor complejidad, puede involucrar a varias entidades cuando la afectación es resultado de acciones u omisiones conjuntas.

### **6.3. Idoneidad de la vía y relevancia constitucional**

Uno de los presupuestos procesales más complejos y conceptualmente exigentes en el ámbito de las garantías jurisdiccionales es la determinación de la idoneidad de la vía constitucional. Este examen, que el juez debe realizar en la fase inicial del proceso, implica distinguir con precisión entre controversias de mera legalidad y aquellas que poseen relevancia constitucional, en la medida en que involucran la afectación actual, real y verificable de derechos fundamentales.

Por ejemplo, la acción de protección no es procedente cuando es interpuesta con la finalidad de que los jueces resuelvan cuestiones de mera legalidad, como la interpretación de normas infraconstitucionales, conflictos y/ o impugnaciones administrativas que no vulneran derechos constitucionales. Es allí donde el juez debe declarar la improcedencia de la acción, puesto que la justicia constitucional no está destinada a reemplazar a las vías ordinarias ni a funcionar como un mecanismo de revisión de legalidad.

Como sostiene Ávila Santamaría (2011), la jurisdicción constitucional no está diseñada para resolver controversias de mera legalidad entre particulares, sino para garantizar la vigencia material de los derechos frente a actos u omisiones que los vulneran. Lo cierto es que las garantías constitucionales no sustituyen a los mecanismos ordinarios previstos por el ordenamiento jurídico para resolver conflictos, salvo que estos resulten ineficaces, inexistentes o inaplicables en el caso concreto. Lo opuesto traería consigo una anomalía en el sistema de justicia que desnaturalizaría a una herramienta concebida para proteger derechos, y no para sustituir las decisiones de la justicia ordinaria.

Desde una perspectiva dogmática, la Constitución establece que el conflicto puesto en conocimiento del juez debe involucrar una dimensión normativa relativa a la interpretación, aplicación o protección de normas constitucionales, principios o estándares internacionales. Tal y como señala Carbonell (2007), la justicia constitucional se ejecuta en un plano axiológico distinto al de la legalidad ordinaria, cuyo objeto es reparar la vulneración de derechos. Y es allí donde el juez constitucional asume un rol ineludible que consiste en garantizar que el proceso sea un espacio en el que se resuelvan hechos que suponen un riesgo o vulneración de derechos constitucionales y no se utilice para fines impropios.

A este respecto, bajo la óptica de Landau (2013) la expansión descontrolada de la justicia constitucional conduce a una desvalorización de las garantías jurisdiccionales, donde el acceso formal existe, pero no se traduce en una protección efectiva de los derechos. Por esa razón, la idoneidad de la vía debe entenderse como una condición de racionalidad que le permite al juez enfocar su mirada en los casos que requieren una respuesta constitucional.

## **7. La ejecución de las sentencias de la Corte Constitucional como garantía efectiva de los derechos**

En la dogmática procesal constitucional, la ejecución de las sentencias no constituye un mero acto administrativo ni una fase accesoria del litigio; por el contrario, es el momento culminante en el que se materializa la tutela judicial efectiva. La Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que la

actuación de la justicia constitucional no se agota en el reconocimiento formal de un derecho, ya que el proceso constitucional culmina con la ejecución efectiva de las sentencias. Dicho de otro modo, un derecho que no se ejecuta es, en los hechos, un derecho inexistente.

Por tanto, la materialización efectiva de la justicia constitucional ecuatoriana se encuentra directamente vinculada con el cumplimiento efectivo de las sentencias dictadas por la Corte Constitucional y de los jueces que sustancian procesos de garantías jurisdiccionales. A este respecto, el **art. 86.4 de la Constitución** señala la obligación de cumplir con las decisiones dictadas en procesos de garantías jurisdiccionales, así como las sanciones contra las autoridades públicas que incumplan lo resuelto y la determinación de responsabilidades en el caso de los particulares cuando corresponda.

En este sentido, el art. 436.6 de la Norma Fundamental establece el carácter vinculante de la jurisprudencia constitucional, al disponer que la Corte Constitucional en materia de garantías jurisdiccionales y demás procesos constitucionales se encuentra facultada para: “Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión” (Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

Por su parte, el art. 21 de la LOGJCC establece que la jueza o juez que conoce procesos de garantías jurisdiccionales conserva las facultades para efectuar el seguimiento de sus decisiones durante la ejecución de las sentencias, con el fin de garantizar la reparación del derecho vulnerado. En particular, el inciso cuarto de este artículo señala que “El caso se archivará solo cuando se haya ejecutado integralmente la sentencia o el acuerdo reparatorio” (Asamblea Nacional, 2009). Por tanto, la actuación del juez no se agota al dictar sentencia. A diferencia del modelo tradicional, el cumplimiento no se presume de hecho, sino que debe ser verificado y garantizado de manera sostenida en el tiempo hasta asegurar la reparación integral, ya que:

La inexecución de sentencias constitucionales conlleva una consecuencia grave y un mensaje negativo, que consiste en la pérdida

de autoridad real de las autoridades judiciales constitucionales a la hora de ejecutar sus sentencias frente a incumplimientos de funcionarios públicos. Por ese motivo, la ejecución de sanciones previstas constitucional y legalmente es indispensable, especialmente cuando estamos frente a derechos constitucionales que no pueden tolerar la demora en su reparación o restitución (Martínez Molina, 2022, p. 85).

Dicho de otro modo, una sentencia declarativa sin cumplimiento se convierte en una negación tácita del derecho a la tutela judicial. En este sentido, la Corte Constitucional ha reiterado que sus decisiones son de carácter vinculante y que cualquier intento de obstrucción, dilación o reinterpretación representa una vulneración del principio de supremacía constitucional, consagrado en el art. 424 de la Constitución.

En definitiva, la fase de seguimiento tiene como objeto verificar que la decisión se cumpla conforme a los estándares establecidos. La ejecución de las decisiones en materia de justicia constitucional no termina con la sentencia. El juez que conoce la causa tiene la obligación de asegurar que lo resuelto se cumpla y que los derechos reconocidos se materialicen en la práctica. Ninguna autoridad pública o particular puede desconocer o condicionar el cumplimiento de las sentencias dictadas por autoridad competente.

## **8. Conclusiones**

A partir del análisis desarrollado a lo largo del presente capítulo es posible afirmar, con fundamento dogmático, que las garantías jurisdiccionales en el Ecuador no constituyen simples instrumentos de tutela, sino mecanismos centrales del modelo constitucional instaurado en la Constitución de Montecristi. De tal modo, la dignidad humana se convierte en un elemento esencial del sistema constitucional ecuatoriano, ya que los derechos se convierten en límites materiales de las actuaciones del Estado.

Cuando la Constitución de 2008 entró en vigor se configuró un nuevo paradigma constitucional inspirado en los valores de los pueblos y nacionalidades ancestrales, hecho que trajo consigo una reconfiguración en la forma

de concebir el Estado y su relación con las personas, en la medida en que asume un rol activo a través del imperativo constitucional de institucionalizar políticas públicas que garanticen la materialización del nuevo Estado de derechos y justicia.

En virtud de lo expuesto, las garantías jurisdiccionales son mecanismos especiales que tienen como fin proteger, corregir y reparar vulneraciones de derechos. Se caracterizan por la rapidez, sencillez y eficacia en su tramitación. En consecuencia, la materialización efectiva de los derechos necesita de mecanismos de protección fuertes por lo que nunca deben confundirse con procedimientos ordinarios.

Por otra parte, el principio de eficacia es un eje rector del proceso constitucional, dado que busca un resultado material: la protección, restitución o reparación del derecho vulnerado. Cuando las reglas son incompatibles con la Constitución el juzgador tiene la obligación de privilegiar la supremacía constitucional. Por tanto, la materialización del derecho sustantivo se alcanza cuando existen los medios procesales eficaces. Una situación contraria supone una barrera que limita el cumplimiento de los fines del actual modelo de Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

El estudio de los presupuestos procesales y de competencia territorial permite vislumbrar un rasgo distintivo del sistema ecuatoriano: la descentralización funcional de la tutela constitucional. Esta capilaridad territorial es uno de los elementos más relevantes del constitucionalismo ecuatoriano, en la medida en que acerca la justicia constitucional a las personas y complementa el modelo de control concentrado en un tribunal especializado. En este sentido, al analizar la ejecución de las decisiones en materia de garantías jurisdiccionales, se evidencia que en el sistema ecuatoriano se ha superado la premisa del juez declarativo, ese que dicta una sentencia, cierra el expediente y da por terminada su labor.

Por otro lado, las garantías jurisdiccionales dependen de su correcta aplicación por parte de quienes administran justicia. Jueces y operadores jurídicos deben comprender que el proceso constitucional tiene una lógica propia, distinta a la del proceso ordinario. Lo cierto es que el constitucionalismo

ecuatoriano ha manejado un sistema de notable sofisticación; la tarea permanente del legislador, del juez, de la academia y de la ciudadanía es sostenerlo, enriquecerlo y, sobre todo, estimular su papel con la convicción de que los derechos no son concesiones del poder, sino conquistas irrenunciables que reivindicán la dignidad del ser humano.

A pesar de que durante los últimos años existen notables avances en la jurisdicción constitucional ecuatoriana, aún subsisten barreras difíciles de superar. Quizás el desafío más importante radica en la forma en que las instituciones que conforman el poder público receptan las decisiones judiciales. Las sentencias en materia de garantías jurisdiccionales no deberían bajo ninguna circunstancia ser vistas como obstáculos al ejercicio del poder; al contrario, garantizan que los actos de la administración pública se circunscriban al contenido de la Norma Fundamental. Este aspecto es clave para la reconceptualización de la cultura jurídica del país a la luz del actual significado de la Constitución.

Por lo expuesto en líneas anteriores, la Corte Constitucional del Ecuador ostenta una doble responsabilidad: por un lado, garantizar la armonía del ordenamiento jurídico con la Constitución y, por otro, dictar precedentes jurisprudenciales vinculantes que orienten las decisiones de los jueces de la justicia ordinaria, en especial de aquellos que resuelven procesos de garantías jurisdiccionales. Por consiguiente, el precedente jurisprudencial obligatorio es mucho más que una técnica procesal: representa la memoria viva del sistema y una de las bases sobre las cuales descansa la seguridad jurídica.

Para finalizar, la tramitación efectiva de las garantías jurisdiccionales es un aspecto que contribuye a la consolidación del Estado Constitucional de derechos y justicia. Dicho de otro modo, es el reflejo del compromiso ético-jurídico asumido por todos los miembros del Estado de garantizar el cumplimiento de la Constitución, ya que el principio de acceso efectivo a la justicia se concibe tanto como el derecho de acudir a un órgano jurisdiccional, como la capacidad de obtener una respuesta judicial que se pronuncie sobre el fondo de los hechos y no sobre meros aspectos formales.

## Referencias bibliográficas

- Alexy, R. (2002). *A theory of constitutional rights*. Oxford University Press.
- Asamblea Constituyente. Constitución de la República del Ecuador [CRE]. (2008). Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Nacional. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC]. (2009). Registro Oficial Suplemento 52, 22 de octubre de 2009.
- Ávila Santamaría, R. (2011). *El neoconstitucionalismo andino*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Abya-Yala.
- Ávila Santamaría, R. (2019). *La utopía del oprimido: Los derechos de la naturaleza y el buen vivir en el pensamiento crítico, el derecho y la literatura*. Ediciones OLEJNIK.
- Brewer-Carías, A. R. (2013). *Constitutional courts as positive legislators: A comparative law study*. Cambridge University Press.
- Cappelletti, M. (1989). *The judicial process in comparative perspective*. Clarendon Press / Oxford University Press.
- Cappelletti, M., & Garth, B. (1978). Access to justice: The worldwide movement to make rights effective—A general report. En M. Cappelletti & B. Garth (Eds.), *Access to justice: Vol. I. A world survey* (pp. 3–124). Sijthoff & Noordhoff.
- Carbonell, M. (2007). *Neoconstitucionalismo(s)* (4.<sup>a</sup> ed.). Trotta.
- Carnelutti, F. (1955). *Sistema de derecho procesal civil* (Vol. II). UTEHA.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (1988). Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo. Serie C No. 4.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH]. (2012). Atala Riffo y niñas vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 239.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2005). *Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.*
- Decap Fernández, M. (2014). *El juicio oral y los principios de inmediación y contradicción. Revista del Instituto de la Judicatura Federal, (38), 57-76*
- Ecuador. Corte Constitucional. (2010). *Sentencia N.º 001-10-PJO-CC. Constitucional del Ecuador.*
- Ecuador. Corte Constitucional. (2021). *Sentencia No. 1158-17-EP/21. Constitucional del Ecuador.*
- Ecuador. Corte Constitucional. (2022). *Sentencia No. 1095-20-EP/22 (Caso No. 1095-20-EP, 24 de agosto de 2022).*
- Ferrajoli, L. (2001). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal.* Trotta.
- Ferrajoli, L. (2007). *Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia (Vol. 1).* Trotta.
- Ferrajoli, L. (2025). *La construcción de la democracia: Teoría del garantismo constitucional.* Trotta.
- Fix-Zamudio, H. (2001). *Introducción al derecho procesal constitucional.* Fundap.
- Fix-Zamudio, H., & Valencia Carmona, S. (2014). *Derecho constitucional mexicano y comparado (8.ª ed.).* Porrúa / UNAM.
- Gargarella, R. (2010). *El derecho a resistir el Derecho.* Miño y Dávila.
- Häberle, P. (2003). *El Estado constitucional.* UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Grijalva Jiménez, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador.* Corte Constitucional del Ecuador / Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.

- Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *UC Davis Law Review*, 47(1), 189–260.
- Martínez Molina, D. (2022). Retos judiciales para el cumplimiento de sentencias constitucionales en el Ecuador. *Revista Cálamo*, (16), 74–88. <https://doi.org/10.61243/calamo.16.108>.
- Mogrovejo, D. (2014). *Los presupuestos de la acción extraordinaria de protección: el control del rol del juez en el neoconstitucionalismo garantista* (Vol. 160). Universidad Andina Simón Bolívar; Corporación Editora Nacional.
- Pisarello Prados, G. (2021). Estado social constitucional, garantías y democracia: el papel de las garantías jurisdiccionales en la tutela de los derechos sociales. En C. Courtis (Coord.), *Manual sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA): Tomos I y II* (pp. 3-46). México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Ramírez Solano, E. (2024). *Las garantías jurisdiccionales en el Ecuador: Fundamentos y práctica procesal constitucional*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Páliz Ibarra, S. J., Zurita Morales, C. A., Balladares Sánchez, C. E., & Alcaciega Ochoa, L. J. (2024). La citación en garantías jurisdiccionales y el principio de formalidad condicionada. *Revista Ciencia UNEMI*, 17(44), 198–211.
- Rodríguez Garavito, C., & Rodríguez Franco, D. (2010). *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*. Siglo XXI.
- Salazar Ugarte, P. (2011). La democracia constitucional: Una radiografía teórica. En P. Salazar Ugarte (Coord.), *La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma* (pp. 1–62). UNAM / Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Torres Ávila, J. (2017). La teoría del Garantismo: poder y constitución en el Estado contemporáneo. *Revista de Derecho*, 47(47), 138-166.



# CAPÍTULO III

## JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA DESNATURALIZACIÓN DE LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES

Jorge Benavides Ordóñez<sup>1</sup>  
Corte Constitucional del Ecuador

Lorena Castellanos Peñafiel<sup>2</sup>  
Corte Constitucional del Ecuador

### 1. La Desnaturalización de las Garantías Jurisdiccionales

A casi dos décadas de la entrada en vigor de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales se ha convertido en uno de los problemas más complejos que atraviesa el sistema ecuatoriano de administración de justicia constitucional. La mala práctica de llevar una disputa extraña a la violación de derechos fundamentales a las judicaturas constitucionales, en lugar de activar el respectivo medio de impugnación judicial previsto en la vía ordinaria (Ávila, 2011, p. 239 y 240), ya no se limita únicamente al mal uso de la acción de protección.

- 
- 1 Doctor y máster en Derecho Constitucional, Universidad de Sevilla. Abogado, Pontificia Universidad Católica de Ecuador. Juez constitucional, Corte Constitucional del Ecuador. Profesor contratado designado de la UASB (Ecuador) y titular de la Universidad UTE. Dirección electrónica: [benavidesordonez@yahoo.es](mailto:benavidesordonez@yahoo.es). ORCID: 0000-0001-7496-891X.
  - 2 Maestra en Políticas Públicas, FLACSO – Sede Ecuador. Magíster en Derecho Internacional Económico, UASB (Ecuador). Doctora en Jurisprudencia y Abogada, Universidad Central del Ecuador. Jefa de despacho jurisdiccional, Corte Constitucional. Docente a contrato de la UASB. Dirección electrónica: [lcastellp@yahoo.com](mailto:lcastellp@yahoo.com). ORCID: 0000-0003-3262-6166.

En la actualidad, se trata de una conducta que se ha extendido de manera preocupante hacia otras garantías jurisdiccionales, tales como el hábeas corpus, el hábeas data y las medidas cautelares autónomas. Pero también hacia otros componentes procesales del sistema de justicia constitucional, entre los que se incluyen la legitimación activa, la competencia territorial, la figura de *amicus curiae* y las medidas de reparación integral.<sup>3</sup> Se podría decir, entonces, que la desnaturalización es un fenómeno jurídico que ha ido diversificándose (Benavides y Castellanos, 2024 b, p. 410), que la jurisdicción constitucional está siendo utilizada para fines de litigación netamente económicos (Benavides y Castellanos, 2024a, pp. 98–106) e, incluso, políticos y, lo que es más grave aún, que ese proceso de desnaturalización ha llevado a que se ejecuten sentencias y resoluciones que son abiertamente contrarias a la Constitución.<sup>4</sup>

Ahora bien, a través de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), el legislador buscó asegurar el fortalecimiento de la justicia constitucional y el proceso de constitucionalización del sistema jurídico, político y social, para que toda práctica, institucional o no, se ajustara material y formalmente a las exigencias de la norma constitucional. Por esa razón, el diseño normativo incluyó un esquema compuesto por reglas generales de procedimiento y causales específicas de improcedencia e inadmisión para cada una de las garantías jurisdiccionales, así como normas destinadas a evitar su uso inadecuado (Benavides y Castellanos, 2024b, p. 411).

A partir de esta última idea, se colige que las reglas están dirigidas tanto a los jueces, cuanto a los peticionarios y a los profesionales del derecho que ejercen la defensa técnica en los casos concretos. Ciertamente, la desnaturalización de una garantía puede provenir de los accionantes en la presentación de la garantía y se materializa con la concesión de la garantía por parte de

---

3 Corte Constitucional del Ecuador (CCE), caso 1791-22-EP, sentencia 1791-22-EP/25 de 10 de julio de 2025, párrafos 38, 73, 74 y 76; caso 1812-20-EP, sentencia 1812-20-EP/25 de 6 de febrero de 2025, párrs. 65 y 66.

4 CCE, caso 2231-22-JP, sentencia 2231-22-JP/23 de 7 de junio de 2023, párr. 64.

las autoridades judiciales.<sup>5</sup> En palabras de la Corte, “la desnaturalización inevitablemente requiere de la participación de los jueces constitucionales, pues cuando estas garantías son concedidas son ellos quienes permiten que se modifique la naturaleza de las garantías”.<sup>6</sup>

Tener claridad sobre este punto reviste especial importancia porque la desnaturalización puede originarse en dos escenarios, dependiendo del *rol que ejerce el operador o la parte procesal*, esto es: puede provenir del accionar del legitimado activo o, bien, de la actividad jurisdiccional del juzgador constitucional (Tabla 1).

**Tabla 1**  
*Escenarios de origen de la desnaturalización según el rol del operador o parte procesal*

<b>Escenario</b>	<b>Rol procesal</b>	<b>Supuesto común de desnaturalización</b>	<b>Regulación normativa</b>
Primer escenario	Legitimado activo (peticionario y/o abogado)	La pretensión consiste en solucionar un conflicto o presentar un reclamo que debería ser resuelto ante la justicia ordinaria o autoridad competente.	Abuso del derecho (artículo 23 de la LOGJCC)  Elemento subjetivo: peticionario de la garantía jurisdiccional Elemento objetivo: conducta del peticionario  Ejercicio de las facultades correctivas y coercitivas de los jueces (artículos 131 y 132 del COFJ)  Responsabilidad civil, administrativa y penal (solicitud de medidas cautelares de mala fe y desnaturalización de garantías con ánimo de causar daño)

5 CCE, caso 2287-23-EP, sentencia 2287-23-EP/25 de 04 de diciembre de 2025, párr. 54.

6 *Ibid.*, párrafo 54; y sentencia 1455-23-JP/24, 5 de diciembre de 2024, párr. 81.

Segundo escenario	Jueces constitucionales de primera o segunda instancia	<p>Declaratoria injustificada de improcedencia o inadmisión.</p> <p>Concesión de garantías jurisdiccionales o medidas cautelares improcedentes.</p> <p>Uso inapropiado de componentes procesales esenciales para el buen funcionamiento del sistema de justicia constitucional.</p>	<p>Causales de improcedencia e inadmisión de garantías jurisdiccionales (CRE y LOGJCC)</p> <p>Facultades de selección y revisión de la Corte Constitucional (artículos 436 CRE, 25 y 191 de la LOGJCC)</p> <p>Declaratoria jurisdiccional previa de la Corte Constitucional: dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable (artículo 23 de la LOGJCC) (sentencia 3-19-CN/20 y resolución 012-CCE-PLC-2020)</p> <p>Ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo de la Judicatura</p>
-------------------	--	---	--

**Elaboración:** propia

**Primer escenario.** Una garantía jurisdiccional o, incluso, uno de los componentes procesales del sistema de justicia constitucional se desnaturaliza cuando se activa con la pretensión de solucionar un conflicto o presentar un reclamo que debería ser resuelto ante la justicia ordinaria o, bien, ante la autoridad competente. Esta suele ser la táctica más común del legitimado activo (peticionario y/o abogado) en su accionar contra el legitimado pasivo (Storini y Navas, 2013, p. 114). Con respecto a este escenario, una de las normas que la ley ha previsto para enfrentar la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales es la prevista en el art. 23 de la LOGJCC.

Se trata de una disposición que establece la figura del *abuso del derecho*, a partir de dos presupuestos: a. El *elemento subjetivo*, que se refiere a los peticionarios o a las abogadas o abogados que presenten acciones de garantías

jurisdiccionales; y, b. La *tipificación de las conductas* en que estos pueden incurrir: i. Interponer varias acciones en forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, alegando la violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas; ii. Presentar peticiones de medidas cautelares de mala fe; y, iii. Desnaturalizar el objeto de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño.<sup>7</sup>

Frente a todas estas situaciones en que puede encuadrar el accionar de los litigantes cuando ejercen la legitimación activa, los jueces constitucionales pueden aplicar sus facultades correctivas y coercitivas.<sup>8</sup> Pero, en los casos de las conductas segunda y tercera antes puntualizadas (ii y iii), la ley establece adicionalmente la responsabilidad civil, penal y administrativa para los infractores.<sup>9</sup>

En relación directa con este punto, resulta pertinente tener presente que el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) regula las facultades correctivas y coercitivas de las juezas y jueces.<sup>10</sup> Así, en ejercicio de las *facultades correctivas* el juzgador constitucional puede: devolver escritos ofensivos o injuriosos; expulsar de actuaciones judiciales a quienes atenten contra su normal desarrollo; declarar en la sentencia o providencia la incorrección del trámite, el dolo, la manifiesta negligencia o el error inexcusable de jueces, fiscales y defensores públicos; sancionar a defensores privados que no comparezcan a audiencia; y, aplicar sanciones (art. 131). En ejercicio de las *facultades coercitivas*, en cambio, el juzgador constitucional puede: imponer multa compulsiva y progresiva diaria para garantizar el cumplimiento de la decisión judicial; y, remitir los antecedentes a la Fiscalía General del Estado si la resistencia a cumplir la orden judicial constituye infracción penal (art. 132) (Tabla 1).

---

7 *Ibid.*, párrafo 69. LOGJCC, art. 23.

8 El Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ), publicado en el Registro Oficial 544, Suplemento, 9 de marzo de 2009, regula las facultades correctivas (art. 131) y coercitivas (art. 132) de las juezas y jueces.

9 LOGJCC, art. 23, segundo inciso.

10 COFJ, arts. 131 y 132.

**Segundo escenario.** Una garantía o una figura procesal del sistema de justicia constitucional puede ser desnaturalizada, también, como efecto de una declaratoria injustificada de improcedencia o inadmisión. Estos solían ser los casos más frecuentes que ocurrían en el contexto del ejercicio de las potestades jurisdiccionales de los jueces constitucionales de primera o segunda instancia (Storini y Navas, 2013, p. 114) durante los primeros años de entrada en vigor de la Constitución de 2008. Pero ahora no son los únicos, pues últimamente se ha detectado una incidencia considerable de decisiones judiciales que conceden garantías jurisdiccionales o medidas cautelares, a sabiendas de que la pretensión era exclusivamente económica o sustitutiva de la vía ordinaria, es decir, improcedente; o que, incluso, permiten el uso inapropiado de componentes procesales esenciales para el buen funcionamiento del sistema de justicia constitucional, como, por ejemplo, el hecho de extender los efectos jurídicos de una acción de protección para quien participó en calidad de *amicus curiae*<sup>11</sup> (Tabla 1).

Pues bien, retomando la reflexión anterior, la improcedencia e inadmisión son figuras establecidas en la LOGJCC y tienen relación con el cumplimiento de los requisitos de fondo y de forma para cada garantía jurisdiccional, como modo de impedir la desnaturalización. En el caso de la improcedencia, incluso, se trata de un deber judicial distinto y previo a la verificación de la vulneración del derecho constitucional<sup>12</sup> y, claro está, a la eventual determinación de la vía procesal idónea cuando del análisis no se advierte afectación alguna. Adicional a ello, el ejercicio de las facultades de selección y revisión de la Corte Constitucional (CRE, art. 436 y LOGJCC, art. 25) ha permitido dotar de un contenido práctico a esas regulaciones que establece la ley, a partir de la evaluación de las decisiones de los jueces constitucionales de primera y segunda instancia, y contar con reglas jurisprudenciales que surten efectos generales o *erga omnes* en casos similares o análogos. Dichas facultades a cargo de la Corte constituyeron una novedad en el constitucionalismo ecuatoriano, con la entrada en vigor de la Constitución de 2008, y

---

11 CCE, caso 1791-22-EP, sentencia 1791-22-EP/25, de 10 de julio de 2025, párrs. 38, 73, 74 y 76; caso 1812-20-EP, sentencia 1812-20-EP/25 de 6 de febrero de 2025, párrs. 65 y 66.

12 *Ibid.*, párr. 22.

tuvieron como influencia directa la experiencia colombiana y el rol de su Corte Constitucional respecto de la selección y revisión de las sentencias de tutela que provenían de la justicia ordinaria (Escobar, 2008, p. 343).

En estas coordenadas, además de los esfuerzos de la legislatura por regular los aspectos procesales de las garantías jurisdiccionales y los mecanismos jurídicos complementarios para el debido proceso, es clave el papel que juega la Corte Constitucional como máximo organismo de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en este ámbito (CRE, art. 429). Su intervención en el sistema tiene un carácter subsidiario, sea por medio del conocimiento de la acción extraordinaria de protección de las sentencias emitidas por los jueces, tribunales o cortes ordinarias; o, como se indicó anteriormente, a través de la selección y revisión de las sentencias emitidas en el marco de las garantías jurisdiccionales, creando jurisprudencia vinculante, revocando o confirmando las sentencias de jueces ordinarios (Trujillo, 2013, p. 251).

Esto, por efecto del carácter secundario que, por regla general, suponen las garantías jurisdiccionales, tanto las de conocimiento que corresponden a los jueces constitucionales ordinarios como las que competen a los jueces constitucionales en sentido estricto, en el marco de las garantías constitucionales del Estado constitucional de derechos y justicia. Es decir, en la medida en que la intervención jurisdiccional opera cuando las garantías primarias —normativas, políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana (CRE, arts. 84 y 85)— no han sido suficientes para la protección de los derechos constitucionales.

De cara al fenómeno de la desnaturalización, entonces, el rol desempeñado por la Corte Constitucional no solo se ha traducido en la tutela de las instituciones, principios y derechos constitucionales. También ha hecho posible que jurisprudencia vinculante establezca estándares para la identificación de los patrones de litigio que desnaturalizan las garantías jurisdiccionales o las instituciones procesales constitucionales y que se enmarcan en el abuso del derecho, o que constituyen prácticas procesales menos nocivas. Asimismo, ha permitido que, en los casos más graves, el Organismo evalúe las conductas de los juzgadores constitucionales de primera y segunda instancia que

inciden perniciosamente en la erosión del sistema de justicia constitucional y realice la declaratoria jurisdiccional previa de dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable (COFJ, art. 109, numeral 7 y Resolución No. 012-CCE-PLE-2020).<sup>13</sup>

En el segmento que sigue se abordarán algunos lineamientos jurisprudenciales que la Corte Constitucional ha desarrollado sobre la desnaturalización, en ejercicio de sus competencias señaladas en el art. 436 de la Constitución, con el fin de construir el contexto jurídico necesario para analizar, más adelante, la diversificación de la desnaturalización.

## **2. Desarrollos Jurisprudenciales de la Corte Constitucional sobre la Desnaturalización**

Como se dijo en el apartado anterior, una parte esencial del modelo ecuatoriano de control constitucional está en las facultades de selección y revisión, así como en el rol de máximo intérprete de la Constitución y de los tratados internacionales de derechos humanos a cargo de la Corte Constitucional. En el art. 436, número 1, la Constitución señala que la Corte Constitucional es la máxima instancia de interpretación constitucional y que sus decisiones tendrán carácter vinculante. Por otro lado, el mismo artículo, en el número 6, advierte que la Constitución otorga a la Corte Constitucional la competencia para expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y otros procesos constitucionales, así como de los casos seleccionados por la Corte para su revisión.

Por lo dicho, es que el sistema de fuentes del derecho cambia porque se atribuye fuerza vinculante y carácter de fuente del derecho a la jurisprudencia constitucional, colaborando en consecuencia con los otros poderes del Estado, en particular con el legislativo y el ejecutivo en la producción normativa. En tanto que, el poder judicial, incluidos los altos tribunales,

---

13 CCE, Resolución No. 012-CCE-PLE-2020 por medio de la cual se expide el “Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional”.

deben sujetarse a la jurisprudencia creada por la Corte Constitucional (Bernal Pulido, 2008, p. 149).

Así, el ejercicio de las facultades constitucionales mencionadas se fundamenta, a su vez, en la obligación de las jurisdicciones constitucionales de enviar todas las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares a la Corte Constitucional, para su eventual selección y revisión, conforme establecen la Constitución, en su art. 86, numeral 5, y la LOGJCC, en su art. 38. Se podría decir que el envío de las decisiones judiciales se diseñó como un mecanismo para disponer de información real e inmediata sobre la forma en que el juzgador constitucional de primera y segunda instancia está resolviendo las causas en materia de garantías jurisdiccionales (Benavides y Castellanos, 2024 b, p. 419). Esto, sin duda, favorece el avance de la jurisprudencia de la Corte y, ciertamente, la correcta aplicación de las normas constitucionales, por la posibilidad de desarrollar el contenido de los derechos, corregir el error judicial, determinar el abuso del derecho y establecer reglas de obligatorio cumplimiento para evitar la desnaturalización o uso inadecuado de las garantías e instituciones jurídicas del derecho procesal constitucional (Benavides y Castellanos, 2024 b, p. 419).

La *atribución de selección*, regulada en la LOGJCC, art. 25, numeral 4, permite a la Corte seleccionar las sentencias ejecutoriadas y resoluciones de medidas cautelares que luego serán revisadas en su jurisprudencia, siempre que cumplan uno o más de los siguientes requisitos: a. gravedad; b. novedad e inexistencia de precedente judicial; c. negación de los precedentes fijados por la Corte Constitucional; y d. relevancia o trascendencia nacional del asunto resuelto en la sentencia o resolución.

La atribución de revisión, por otra parte, permite a la Corte desarrollar el contenido de los derechos y de las garantías jurisdiccionales a partir de los hechos del caso objeto de revisión que ha sido previamente seleccionado. Según las circunstancias específicas de los casos concretos, la Corte puede examinar: a) el fondo del proceso de origen, a fin de reparar los daños causados por las vulneraciones de derechos constitucionales o, de no encontrar afectaciones que reparar, confirmar las decisiones revisadas; b) la conducta de los jueces constitucionales que dictaron las decisiones materia de la revisión, con el pro-

pósito de resolver problemas jurídicos relativos a la aplicación de las normas que regulan las garantías jurisdiccionales; o, c) tanto la conducta de los jueces constitucionales como los hechos que dieron origen al proceso.<sup>14</sup>

Esto significa que las sentencias de revisión del Organismo pueden tener efectos para el caso concreto si se constata que en el proceso de origen existe una vulneración de derechos que no ha sido reparada o, bien, si se verifica que existe, *prima facie*, una desnaturalización de las garantías jurisdiccionales que deba ser corregida. Cuando se evidencia cualquiera de estos supuestos, incluso, no se entiende excluida de la revisión la sentencia que no haya sido seleccionada dentro del término de veinte días desde su recepción en la Corte y no es aplicable el término de cuarenta y cinco días siguientes a la selección que tiene la Corte Constitucional para dictar sentencia en los casos seleccionados, términos establecidos en el art. 25, numerales 6 y 8 de la LOGJCC.<sup>15</sup> En otros supuestos, por lo tanto, esta clase de sentencias tiene efectos solo para los casos análogos.<sup>16</sup>

Adicionalmente, de acuerdo a las sentencias 176-14-EP/19<sup>17</sup> y 2137-21-EP/21,<sup>18</sup> la Corte puede realizar un *examen de mérito*, es decir, revisar el fondo de la decisión adoptada en el proceso de origen, en el marco de su competencia para conocer y resolver la acción extraordinaria de protección. Este examen procede únicamente cuando una determinada actuación judicial vulnera de manera directa algún derecho constitucional.<sup>19</sup>

En otras palabras, en una sentencia de mérito la Corte actúa como un juez constitucional de instancia, es decir, revisa la actuación judicial del operador de justicia que dictó la decisión impugnada y resuelve sobre los hechos

---

14 CCE, caso 2231-22-JP, sentencia 2231-22-JP/23 de 07 de junio de 2023, párr. 25.

15 *Ibid.*, párr. 27. Otras decisiones de la CCE: caso 159-11-JH, sentencia 159-11-JH/19 de 26 de noviembre de 2019, párr. 9; y, caso 1178-19-JP, sentencia 1178-19-JP/21 de 17 de noviembre de 2021, párr. 7.

16 *Ibid.*

17 CCE, caso 176-14-EP, sentencia 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56.

18 CCE, caso 2137-21-EP, sentencia 2137-21-EP/21 de 29 de septiembre de 2021, párr. 111.

19 CRE, arts. 94 y 357.

y pretensiones que dieron lugar al conflicto de origen. Esto, siempre que se verifique el cumplimiento de los siguientes presupuestos: i. que la autoridad judicial inferior haya violado el debido proceso u otros derechos en la decisión materia de la acción extraordinaria de protección; ii. que los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por la autoridad judicial inferior o se observe una notoria desnaturalización de las garantías jurisdiccionales; iii. que la Corte no haya seleccionado el caso para su revisión; y, iv. que el caso cumpla al menos uno de estos criterios: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o inobservancia de precedentes constitucionales.<sup>20</sup>

A partir del análisis estadístico de las causas resueltas en el período comprendido entre el 2019 y el 2026,<sup>21</sup> una conclusión importante que se puede integrar a este análisis es que el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional respecto a la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales y de las instituciones jurídicas del sistema procesal constitucional se ha producido, prácticamente, a partir del conocimiento y resolución de las acciones extraordinarias de protección. En efecto, las cifras evidencian que en el lapso mencionado la Corte aceptó un total de 1604 causas, de las cuales 1077 corresponden a procesos de acción extraordinaria de protección, esto es, el equivalente al 67,1%.<sup>22</sup>

No obstante, en los últimos años la tarea de selección y revisión del Organismo también ha incidido de manera cualitativa en la determinación de pautas jurisprudenciales orientadas a identificar los supuestos o modalidades de desnaturalización y frenar el abuso del derecho. En esa línea, otro dato que resulta interesante añadir es que, en el período 2010-2026, de un total

---

20 CRE, caso 176-14-EP, sentencia 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019, párrs. 55 y 56; caso 2137-21-EP, sentencia 2137-21-EP/21 de 29 de septiembre de 2021, párr. 111; y, caso 2006-18-EP, sentencia 2006-18-EP/24 de 13 de marzo de 2024, párr. 21.

21 CCE, La Corte en Números, “Causas Resueltas por año y tipo de acción”, (con corte al 31 de enero de 2026). En el período 2019-2026, la Corte Constitucional resolvió un total de 5791 causas, de las cuales 3788 fueron acciones extraordinarias de protección, es decir, el 65,4%. <https://corteennumeros.corteconstitucional.gob.ec/>

22 CCE, La Corte en Números, “Cantidad y porcentaje de causas aceptadas según tipo de acción”, (con corte al 31 de enero de 2026). <https://corteennumeros.corteconstitucional.gob.ec/>

de 298 causas revisadas, la Corte emitió 112 sentencias de revisión: 71 en acciones de protección, 22 en acciones de hábeas corpus, 10 en medidas cautelares autónomas, 7 en acciones de hábeas data y 2 en acciones de acceso a la información pública.<sup>23</sup>

Luego de haber anotado los elementos normativos y estadísticos que preceden, ahora corresponde centrar la atención en el abordaje de la jurisprudencia que la Corte ha construido en los aspectos conceptuales generales de la desnaturalización (Tabla 2), tomando en cuenta que, según se mencionó líneas arriba, esta labor proviene principalmente del control constitucional efectuado en casos cuyo proceso de origen corresponde a la acción de protección.

**Tabla 2**

*Evolución jurisprudencial sobre la conceptualización de la desnaturalización*

<b>Año</b>	<b>Sentencia</b>	<b>Desarrollo jurisprudencial</b>	<b>Desnaturalización</b>
2016	001-16-PJO-CC	Al conocer una AP, el juez debe analizar la real existencia de vulneración de derechos y, solo después de descartarla, determinar la vía adecuada y eficaz para resolver el caso.	AP usada en una disputa sobre la aplicabilidad de una norma de seguros.
2021	1178-19-JP/21	La desnaturalización se define como un problema que anula el objetivo de las garantías jurisdiccionales, el diseño procesal constitucional y ordinario, así como su eficacia.	AP usada para declarar la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio respecto a un bien inmueble.

23 CCE, La Corte en Números, “Sentencia de revisión por tipo de garantía de la Corte Constitucional”, (con corte al 31 de enero de 2026). <https://corteennumeros.corteconstitucional.gob.ec/>.

2023	2231-22-JP/23	La desnaturalización se define como un manifiesto abuso y un fraude a la confianza que la Constitución depositó en los jueces como garantes de los derechos. Es una actuación arbitraria que afecta la seguridad jurídica y produce daño a la justicia constitucional.	AP usada para impugnar una medida cautelar penal de retención de cuentas bancarias.
2024	224-23-JP/24	La acción de protección se desnaturaliza cuando es empleada como una vía de superposición de instancias judiciales ordinarias.	AP usada para resolver un conflicto de carácter laboral (despido intempestivo y pago de haberes laborales).
2024	372-23-EP/24	La acción de protección puede ser desnaturalizada, no solo cuando se utiliza para un fin contrario a su diseño constitucional, sino también, cuando la pretensión aparenta perseguir el fin constitucional de la garantía, pero en realidad distorsiona su contenido y diseño procesal.	AP usada para dejar sin efecto la designación de la primera autoridad de la Superintendencia de Bancos, aduciendo una vulneración de derechos de todos los ciudadanos ecuatorianos.
2025	1788-24-EP/25	El alejamiento del objeto de la garantía deviene en su desnaturalización. Se analiza el daño grave para la justicia constitucional y para el Estado.	AP usada para declarar derechos laborales colectivos modificando el régimen laboral de servidores públicos.
2025	1791-22-EP/25	Se idea la categoría “improcedencia desnaturalizante” para identificar a la desnaturalización que se genera con el alejamiento del objeto de la garantía. Se hace la diferencia con la “manifiesta improcedencia” que no reviste la misma gravedad.	AP usada para extender los efectos de la reparación a favor de un amicus curiae, en una disputa originada en la terminación de un nombramiento provisional.

2026	2011-22-EP/26	Al verificar la desnaturalización, se analiza si la concesión de la garantía materializó un daño significativo en la administración de justicia y en derechos del accionante.	AP usada para obtener la reliquidación del fondo global de jubilación y dejar sin efecto sentencias laborales desfavorables.
------	---------------	---	--

**Nota:** acción de protección (AP). La selección de la jurisprudencia contenida en la tabla no es exhaustiva, solamente busca ubicar los pronunciamientos que han contribuido a la definición del fenómeno de la desnaturalización. Elaboración: propia.

Una de las primeras decisiones en que el Organismo de control se refirió al problema de la desnaturalización es la sentencia 001-16-PJO-CC.<sup>24</sup> En el caso en cuestión, luego de verificar que el tema analizado era una disputa por la aplicabilidad de una norma de seguros y que no existió violación de derechos, la Corte estableció, con carácter de jurisprudencia vinculante, que, al conocer una acción de protección, el juzgador constitucional debe analizar la verdadera existencia de la vulneración de derechos constitucionales y, únicamente después de descartar esta afectación, determinar si existe una vía adecuada y eficaz para resolver el caso.<sup>25</sup>

Posteriormente, en la sentencia 1178-19-JP/21,<sup>26</sup> la Corte señaló que la desnaturalización es un problema que anula el objetivo de las garantías jurisdiccionales, el diseño procesal constitucional y ordinario, así como su eficacia.<sup>27</sup> En esa ocasión, determinó que la acción de protección no solo era improcedente, sino que había sido desnaturalizada al ser utilizada para declarar la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio respecto a un bien inmueble.<sup>28</sup>

---

24 CCE, caso 0530-10-JP, sentencia 001-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016.

25 *Ibid.*, párr. 91 y decisión.

26 CCE, caso 1178-19-JP, sentencia 1178-19-JP/21, de 17 de noviembre de 2021.

27 *Ibid.*, párr. 7.

28 *Ibid.*, párr. 92.

Más adelante, en la sentencia 2231-22-JP/23<sup>29</sup>, la Corte definió a la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales como “un manifiesto abuso y un fraude a la confianza que la Constitución depositó en los juzgadores como vehículos para la garantía jurisdiccional de los derechos”<sup>30</sup> y señaló que se trata de una “actuación arbitraria [que] genera una vulneración grave del derecho a la seguridad jurídica y un considerable daño a la administración de justicia constitucional.”<sup>31</sup> En este fallo verificó que la acción de protección había sido empleada para atacar una medida cautelar penal de retención de cuentas bancarias.

En jurisprudencia reciente, sin embargo, la Corte ha ido estableciendo varios criterios para constatar la configuración de la desnaturalización en los casos concretos (Tabla 2), entre los cuales se pueden mencionar: i. el uso de la garantía para fines distintos a su diseño constitucional; ii. la superposición de la justicia constitucional sobre la ordinaria; iii. la resolución de controversias que corresponden a otra jurisdicción; y, iv. el análisis sobre si la concesión de la garantía materializó un daño significativo en la administración de justicia y en los derechos del accionante.

El primero de estos criterios, esto es, el *uso de la garantía para fines distintos a su diseño constitucional*, es el que se identifica quizás con mayor frecuencia. En este marco se inscriben las decisiones en las que la Corte ha determinado la improcedencia de la acción de protección debido a su utilización distanciada del objeto jurídico para el cual fue creada. En la sentencia 1788-24-EP/25<sup>32</sup>, por ejemplo, al corroborarse que la garantía en mención había sido activada para declarar derechos laborales colectivos modificando el régimen laboral de servidores públicos, el Organismo determinó que un “alejamiento del objeto de la garantía resulta en su desnaturalización.”<sup>33</sup>

---

29 CCE, caso 2231-22-JP, sentencia 2231-22-JP/23 de 07 de junio de 2023.

30 *Ibid.*, párr. 63.

31 *Ibid.*

32 CCE, caso 1788-24-EP, sentencia 1788-24-EP/25 de 14 de febrero de 2025.

33 *Ibid.*, párrs. 49 y 62.

Profundizando el mismo criterio, en la sentencia 1791-22-EP/25<sup>34</sup>, la Corte ideó la categoría de *improcedencia desnaturalizante* para referirse a casos en los que la improcedencia puede ser de tal magnitud que subvierte de manera radical los fines de la institución procesal de la acción de protección y, por lo tanto, implica su desnaturalización.<sup>35</sup> En este caso, la Corte concluyó que, a través de esta garantía, los jueces desnaturalizaron la figura del *amicus curiae*, al emitir medidas de reparación a favor de una persona que no fue parte procesal y afectar la figura de la cosa juzgada jurisdiccional, pues conocieron y se pronunciaron sobre pretensiones que ya fueron resueltas en otro proceso.<sup>36</sup>

A partir de esta sentencia, entonces, se consideró que, tratándose de la acción de protección, el instituto jurídico de la improcedencia puede ser algo más que la activación errónea de la vía constitucional para procesar disputas ajenas a ella. Puede convertirse en el dispositivo que abra paso a la desnaturalización de la garantía, en la medida en que distorsiona de manera profunda las finalidades que debería cumplir y produce un daño grave al sistema de justicia constitucional. En otras palabras, la improcedencia, que inicia siendo evidente o *manifiesta*, puede escalar y llegar a ser catalogada como desnaturalizante cuando conlleva una distorsión radical del objeto de la garantía.<sup>37</sup> Para esclarecer los supuestos de gravedad, así como su impacto en la configuración del fenómeno de desnaturalización, la propia Corte identificó las modalidades de improcedencia y la casuística relevante anterior a la sentencia 1791-22-EP/25<sup>38</sup>, misma que se resume a continuación (Tabla 3):

---

34 CCE, caso 1791-22-EP, sentencia 1791-22-EP/25 de 10 de julio de 2025.

35 *Ibid.*, párr. 23.

36 *Ibid.*, párrs. 38, 73, 74 y 76.

37 *Ibid.*, párrs. 23.

38 En la sección dedicada a la desnaturalización de la acción de protección de este artículo, se analizarán algunos fallos relevantes emitidos con posterioridad a la emisión de la sentencia 1791-22-EP/25.

**Tabla 3**

*Modalidades de improcedencia en la acción de protección en casuística anterior a la sentencia 1791-22-EP/25*

<b>Modalidad de improcedencia</b>	<b>Pretensión o uso conferido a la garantía</b>	<b>Sentencia</b>
Improcedencia desnaturalizante	El cobro de cheques	1357-13-EP/20
	Impugnación de visto bueno	1329-12-EP/22 253-16-EP/21 1679-12-EP/20
	Impugnación de la prescripción adquisitiva de dominio	1178-19-JP/21
	Extinción de una obligación proveniente de una relación contractual	1101-20-EP/22
	Nulidad de un proceso sancionador	3043-19-EP/24
Improcedencia	Impugnación de actos administrativos tributarios que versan sobre rectificaciones de tributos	2555-21-EP/24
	Impugnación de una controversia suscitada entre dos entidades privadas, durante la ejecución de un contrato	3012-22-EP/24
	Extinción de una obligación proveniente de una relación netamente contractual o de naturaleza patrimonial	1692-21-EP/24
	Declaración de existencia de un despido intempestivo	797-20-EP/24
	Declaración de derechos laborales provenientes de un contrato colectivo	1452-17-EP/24
	Impugnación cuando ya se conocieron los mismos hechos, cargos y pretensiones en la vía administrativa	2901-19-EP/24
	Determinación de infracciones a los derechos de propiedad intelectual o medidas cautelares en esa materia	446-19-EP/24

Improcedencia	Tratar conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos	2006-18-EP/24
Manifiesta	Declaratoria de silencio administrativo	665-18-EP/24
	Alteración del presupuesto general del Estado	2731-23-EP/24
	Declaración a un contratista como ganador de una licitación o adjudicarle un contrato público	1765-21-EP/24
	Cuantificación del justo precio o estar en desacuerdo con este cuando sí hubo expropiación	400-24-EP/24
	Pago de regalías por transmisión de imagen y marca	2539-18-EP/24
	Cuestionamiento de la supuesta falta de citación de una infracción de tránsito detectada por medios telemáticos	461-19-JP/23
	Declaración del incumplimiento de un contrato	1580-18-EP/23
	Anulación de un acta de defunción proveniente de una sentencia ejecutoriada de muerte presunta	165-19-JP/21
	Restitución en dinero de la diferencia de hectárea de un inmueble rematado y adjudicado	2012-22-EP/25
	Titularidad de acciones de una sociedad	3372-22-EP/25
Declaración de derecho que versa sobre un asunto netamente patrimonial	522-20-JP/25	

**Fuente:** CCE, caso 1791-22-EP, sentencia 1791-22-EP/25 de 10 de julio de 2025. Los casos relevantes identificados en la tabla son anteriores a la emisión de esta sentencia. Nota: acción de protección (AP).

**Elaboración:** propia.

El segundo criterio que ha desarrollado la Corte para identificar cuándo se está frente a un caso de desnaturalización es la *superposición de la justicia constitucional sobre la ordinaria*. Uno de los pronunciamientos que corres-

ponden a este ámbito está en la sentencia 224-23-JP/24<sup>39</sup>. En el marco de este proceso, el Organismo revisó una acción de protección presentada en contra de EP Petroecuador, en la que varios ex trabajadores y líderes sindicales alegaron que la entidad había afectado sus derechos a la seguridad jurídica y a la estabilidad laboral, al haber terminado su relación laboral de forma intempestiva. La demanda fue negada en primera instancia, pero concedida en segunda instancia, por lo que se ordenó el reintegro de los trabajadores y el pago de los haberes laborales desde la fecha en que ocurrió la desvinculación. Luego del análisis de revisión, la Corte constató que la garantía fue desnaturalizada al ser empleada como una vía de superposición de instancias judiciales ordinarias,<sup>40</sup> pues el juzgador constitucional de segundo nivel resolvió una controversia de índole laboral,<sup>41</sup> transgredió la institución de la cosa juzgada jurisdiccional al ignorar de modo deliberado la existencia de una acción de protección previa que resolvió la misma controversia<sup>42</sup> y los accionantes abusaron del derecho al presentar acciones de protección sucesivas con identidad subjetiva y objetiva.<sup>43</sup>

En la sentencia 372-23-EP/24,<sup>44</sup> asimismo, la Corte tomó en consideración que la acción de protección puede ser desnaturalizada, no solo cuando se utiliza para un fin contrario a su diseño constitucional, sino también, cuando la pretensión aparenta perseguir el fin constitucional de la garantía, pero en realidad distorsiona su contenido y diseño procesal.<sup>45</sup> En este caso, se pretendía dejar sin efecto un proceso en el que se designó a la primera autoridad de la Superintendencia de Bancos, aduciendo una vulneración de derechos

---

39 CCE, caso 224-23-JP, sentencia 224-23-JP/24 de 31 de enero de 2024.

40 *Ibid.*, párr. 81.

41 *Ibid.*, párrs. 84, 86 y 88.

42 *Ibid.*, párrs. 56, 57 y 58.

43 *Ibid.*, párr. 74.

44 CCE, caso 372-23-EP, sentencia 372-23-EP/24 de 05 de diciembre de 2024.

45 *Ibid.*, párr. 48. Ver también: CCE, sentencia 3638-22-EP/24, 4 de abril de 2024, párr. 46; sentencia 2231-22-JP/23, 7 de junio de 2023, párr. 36; CCE, sentencia 2701-21-EP/23, 15 de noviembre de 2023, párr. 83; CCE, sentencia 98-23-JH/23, 13 de diciembre de 2023, párrs. 144-145.

de todos los ciudadanos ecuatorianos.<sup>46</sup> La Corte evidenció que el juzgador de segunda instancia desnaturalizó la acción de protección porque hizo una declaración de vulneración de derechos de manera abstracta e indeterminada, esto es, dejó de tutelar los derechos particulares o colectivos de personas determinadas o que sean determinables, respecto de los cuales no se había alegado la vulneración de ningún derecho difuso.<sup>47</sup>

El tercer criterio desarrollado por la Corte es que la desnaturalización se configura con *la resolución de controversias que corresponden a otra jurisdicción*, es decir, cuando la activación de la garantía constitucional entraña una invasión de las atribuciones de la justicia ordinaria. En la sentencia 2203-23-EP/25,<sup>48</sup> por ejemplo, determinó que la acción de protección fue desnaturalizada, en tanto se desconoció su objeto y fue utilizada como un mecanismo para ordenar al Banco Territorial S.A. “En Liquidación” que registre una acreencia en la misma institución financiera e incidir en su forma de liquidación, a pesar de que se encontraba retenida por una medida cautelar ordenada en un proceso penal.<sup>49</sup> La Corte subrayó que el ordenamiento jurídico prevé mecanismos jurisdiccionales ordinarios para que una autoridad judicial penal ratifique, sustituya o revoque las medidas cautelares ordenadas en este tipo de procesos.<sup>50</sup>

Y, finalmente, el criterio referente al *análisis sobre si la concesión de la garantía materializó un daño significativo en la administración de justicia y en los derechos del accionante* también ha sido considerado en el análisis de la desnaturalización. En efecto, en la sentencia 2011-22-EP/26,<sup>51</sup> la Corte constató que la acción de protección fue desnaturalizada porque el juzgador constitucional aceptó la pretensión de tres trabajadores de la empresa CONTRACHAPADOS DE ESMERALDAS S.A. de obtener la reliquidación

---

46 *Ibid.*, párr. 49.

47 *Ibid.*, párrs. 57 y 58.

48 CCE, caso 2203-23-EP, sentencia 2203-23-EP/25 de 09 de enero de 2025.

49 *Ibid.*

50 *Ibid.*, párr. 69.

51 CCE, caso 2011-22-EP, sentencia 2011-22-EP/26 de 29 de enero de 2026.

del fondo global de jubilación patronal, pese a la existencia de sentencias judiciales ejecutoriadas emitidas previamente por los jueces del trabajo que resultaron desfavorables para ellos.<sup>52</sup> La Corte verificó que en este caso el otorgamiento de la garantía sí materializó un daño significativo en la administración de justicia y en los derechos de la empresa.<sup>53</sup>

### 3. Diversificación de la desnaturalización

En este segmento, se presenta un muestreo de recientes y representativos fallos de la Corte,<sup>54</sup> que permiten evidenciar la complejidad creciente que ha ido adquiriendo la desnaturalización de garantías jurisdiccionales, hasta convertirse, en la actualidad, en un problema que se caracteriza por su diversificación o expansión hacia otros componentes del sistema procesal constitucional. Con el propósito de evidenciar la versatilidad del fenómeno, entonces, resulta esclarecedor formular una organización de las líneas jurisprudenciales a partir de cuatro campos temáticos.

Para empezar, se estudia el caso de las *garantías jurisdiccionales*, en cuyo contexto se tratarán la acción de protección y la acción de hábeas corpus, que son las garantías en las que la desnaturalización presenta una mayor casuística y frecuencia, así como el hábeas data. También se enfoca el caso de las *instituciones jurídicas del derecho procesal*, segmento que incluye el abordaje de las medidas cautelares autónomas, las medidas de reparación integral y la figura del *amicus curiae*, por tratarse de figuras en cuyos ámbitos la desnaturalización ha incursionado con efectos de alta gravedad. Luego, está el caso de los *aspectos laborales del servicio público*, que ofrece un escenario propicio para identificar el impacto peligroso de la desnaturalización en temas claves,

---

52 *Ibid.*, párrs. 30 y 32 a 38.

53 *Ibid.*, párrs. 30 y 39 a 48.

54 En razón del enfoque y objetivos prácticos de este trabajo, se ha procurado ofrecer una visión panorámica del problema de la desnaturalización de las garantías jurisdiccionales y de otros componentes procesales del sistema de administración de justicia constitucional. Al ser un tema complejo ampliamente desarrollado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, a través del uso de varias categorías específicas que ya se revisaron en el segmento anterior (desnaturalización e improcedencia desnaturalizante), en este apartado se privilegia el empleo de la “desnaturalización” como una categoría genérica para evidenciar sus repercusiones a nivel fáctico y, más adelante, comprender sus efectos jurídicos en el plano sancionatorio.

tales como la impugnación de actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidores públicos mediante acción de protección, la modificación de denominaciones de puestos y remuneraciones a través de hábeas data y la calificación de régimen laboral por medio de acción de protección. Y, para finalizar, al analizar las *figuras de derecho público y privado*, se muestra un resumen casuístico sobre los alcances perniciosos de la desnaturalización y el consecuente desvío de la jurisdicción constitucional en instituciones jurídicas de derecho público y privado.

### 3.1. Garantías jurisdiccionales

#### *Desnaturalización en Acción de Protección*

En jurisprudencia reciente, la Corte ha establecido varias excepciones frente a la regla obligatoria que fijó la sentencia 001-16-PJO-CC, aludida en el segmento anterior, según la cual, al conocer una acción de protección, el juzgador constitucional debe analizar la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales y, únicamente después de descartar esta afectación, determinar si existe una vía adecuada y eficaz para resolver el caso.<sup>55</sup> En la sentencia 2006-18-EP/24,<sup>56</sup> por ejemplo, la Corte presentó un esquema de esas excepciones (casos de manifiesta improcedencia), en las cuales el juzgador constitucional no está obligado a realizar un examen profundo sobre las vulneraciones de derechos que se aleguen y, por lo tanto, puede desestimar la demanda (Benavides y Castellanos, 2024b, pp. 412–414). Esto, porque las garantías se activan solamente en aquellos casos en que se evidencie una violación que afecte a la dimensión del núcleo esencial de los derechos.<sup>57</sup>

Por otra parte, las sentencias 1791-22-EP<sup>58</sup> y 1812-20-EP/25<sup>59</sup> son referentes de la postura que el Organismo ha adoptado en el ámbito procesal de la acción de protección, al señalar que, al conocer un caso concreto en que

---

55 CCE, caso 0530-10-JP, sentencia 001-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016., párr. 91 y decisión.

56 CCE, caso 2006-18-EP, sentencia 2006-18-EP/24 de 13 de marzo de 2024, párrs. 38, 39, 42 y 43.

57 *Ibid.*

58 CCE, caso 1791-22-EP, sentencia 1791-22-EP/25, de 10 de julio de 2025.

59 CCE, caso 1812-20-EP, sentencia 1812-20-EP/25 de 6 de febrero de 2025.

se active esta garantía, lo primero que deben hacer los jueces es examinar la procedencia de la acción. A decir de la Corte, esta es una obligación independiente y previa a la verificación de la vulneración del derecho constitucional y, claro está, a la eventual determinación de la vía procesal idónea cuando del análisis no se advierte afectación alguna.<sup>60</sup>

Estos criterios son consistentes con la jurisprudencia del órgano de control constitucional de años pasados. Entre varias decisiones sobre el punto, la sentencia 102-13-SEP-CC<sup>61</sup> determinó dos aspectos sustanciales de la acción de protección. Por un lado, aclaró el alcance de la etapa procesal en la cual los jueces pueden determinar en qué casos resolver la procedencia de la acción de protección y en aquellos en que cabe declarar la inadmisibilidad; por otra parte, analizó las particularidades del art. 40 de la LOGJCC. Si bien esto hace alusión a la acción de protección, la jurisprudencia ha ido extrapolando este contenido a otras garantías, en el sentido de que las mismas deben ser activadas solamente cuando opere una violación sobre la dimensión constitucional del derecho, mientras que, para las otras esferas del derecho, se debe acudir a la justicia ordinaria.

Ahora bien, en los últimos años la jurisprudencia de la Corte ha identificado nuevos supuestos de desnaturalización de la acción de protección, que ponen de relieve la capacidad expansiva de este fenómeno jurídico. En el ámbito laboral, por ejemplo, las sentencias 253-16-EP/21<sup>62</sup> y 1329-12-EP/22<sup>63</sup> fueron relevantes para que el órgano constitucional estableciera que el uso de la acción de protección para impugnar una resolución de visto bueno, así como sus causales de procedencia, oportunidad o prescripción, es ajeno al objeto para el cual fue diseñada la garantía jurisdiccional, pues se trata de una figura regulada por el Código del Trabajo (CT)<sup>64</sup> que debe ser resuelta

---

60 CCE, caso 1791-22-EP, sentencia 1791-22-EP/25, de 10 de julio de 2025, párrs. 38, 73, 74 y 76; caso 1812-20-EP, sentencia 1812-20-EP/25 de 6 de febrero de 2025, párrs. 65 y 66.

61 CCE, caso 0380-10-EP, sentencia 102-13-SEP-CC de 04 de diciembre de 2013.

62 CCE, caso 253-16-EP, sentencia 253-16-EP/21 de 03 de marzo de 2021.

63 CCE, caso 1329-12-EP, sentencia 1329-12-EP/22 de 07 de septiembre de 2022.

64 Código del Trabajo (Registro Oficial 167, 16 de diciembre de 2005).

en la justicia ordinaria.<sup>65</sup> En el mismo sentido, la sentencia 224-23-JP/24<sup>66</sup> también permitió a la Corte esclarecer que el empleo de la acción de protección para la resolución de cuestiones meramente laborales, tales como el despido intempestivo y el pago de haberes desde la fecha en que ocurrió la desvinculación, entre otros supuestos, desnaturaliza la garantía pues este tipo de controversias no corresponden a la esfera constitucional.<sup>67</sup>

Analizando otro ámbito, en la sentencia de revisión 2231-22-JP/23,<sup>68</sup> la CCE conoció un caso en el que la acción de protección fue utilizada para impugnar una medida cautelar de retención de cuentas bancarias, adoptada en el marco de un proceso penal seguido por el delito de lavado de activos en contra de los titulares de esas cuentas. Los juzgadores constitucionales de primera y segunda instancia hicieron un examen de legalidad que no les correspondía realizar y, como resultado, aceptaron la acción y declararon la extinción de la medida cautelar, inobservando el objeto, fines y naturaleza de la garantía jurisdiccional, disponiendo finalmente que el Banco Central del Ecuador debía devolver el dinero retenido a favor de los peticionarios de la acción (Benavides y Castellanos, 2024 b), p. 415).

La Corte determinó que el juzgador constitucional no puede conceder una acción de protección presentada en contra de una decisión jurisdiccional, ya que, conforme al art. 88 de la CRE y 42, numeral 6, de la LOGJCC, esta garantía jurisdiccional procede en contra de decisiones u omisiones de autoridades públicas, es decir, de autoridades que no ejerzan una potestad jurisdiccional.<sup>69</sup> Además, aclaró que esta prohibición no se limita a las providencias judiciales en un estricto sentido, sino que cubre a cualquier decisión que se emita en ejercicio de funciones jurisdiccionales o, bien, constituya uno de los elementos de un proceso que deba concluir con

---

65 CCE, caso 253-16-EP, sentencia 253-16-EP/21 de 03 de marzo de 2021, párr. 25; caso 1329-12-EP, sentencia 1329-12-EP/22 de 07 de septiembre de 2022, párr. 29.

66 CCE, caso 224-23-JP, sentencia 224-23-JP/24 de 31 de enero de 2024.

67 *Ibid.*, párrs. 84 y 88.

68 CCE, caso 2231-22-JP, sentencia 2231-22-JP/23 de 07 de junio de 2023.

69 *Ibid.*, párr. 34.

un pronunciamiento de carácter jurisdiccional.<sup>70</sup> En el caso analizado, la medida cautelar de retención de cuentas bancarias constituye indiscutiblemente una decisión jurisdiccional.

Sobre el tema, la jurisprudencia de la Corte ha establecido que las sentencias que conceden acciones de protección en contra de decisiones jurisdiccionales implican la desnaturalización de la acción de protección y, también, la violación del derecho a la seguridad jurídica. Ha determinado, asimismo, que se trata de decisiones judiciales que implican una afectación grave, por haber sido dictadas en contravención de las normas constitucionales, a tal punto que son inejecutables, es decir, que no es posible exigir su cumplimiento.<sup>71</sup>

En la sentencia 2231-22-JP/23, la Corte Constitucional concluyó que los jueces de primera y segunda instancia, que conocieron y aceptaron la acción de protección, incurrieron en la desnaturalización de la acción de protección, en la medida en que esta garantía se utilizó para dejar sin efecto una medida cautelar dentro de un proceso penal, generándose, de ese modo, la afectación del derecho a la seguridad jurídica del Banco Central. Esto último, pese a que, ante la justicia ordinaria, el legitimado activo de la causa podía interponer un recurso de ampliación ante el tribunal que conocía el caso en el ámbito penal o, bien, en la justicia constitucional, podía proponer una acción extraordinaria de protección.<sup>72</sup>

En la misma lógica, en la sentencia 308-14-EP/20,<sup>73</sup> la Corte también indicó que no se puede desnaturalizar la acción de protección haciendo uso de ella para impugnar decisiones provenientes de los árbitros y tribunales de arbitraje, pues esto supone una interrelación indebida de la justicia constitucional con el sistema arbitral y la distorsión del principio de intervención judicial mínima que garantiza la eficacia del arbitraje.<sup>74</sup> En la sentencia

---

70 *Ibid.*, párr. 35.

71 *Ibid.*, párr. 36.

72 *Ibid.*, párrs. 40 y 41.

73 CCE, caso 308-14-EP, sentencia 308-14-EP/20 de 19 de agosto de 2020.

74 *Ibid.*, párr. 35.

1094-22-EP/24,<sup>75</sup> igualmente, la Corte señaló que la acción de protección no puede ser empleada para impugnar decisiones que resuelven la inejecutabilidad de lo resuelto por un tribunal de conciliación y arbitraje en el marco de un contrato colectivo de trabajo, ya que la garantía no procede contra actos jurisdiccionales.<sup>76</sup>

Otra decisión de trascendencia para el análisis de la desnaturalización es la sentencia de revisión 282-13-JP/19,<sup>77</sup> de 04 de septiembre de 2019, en la que la Corte conoció un caso en el que la acción de protección fue empleada por dos instituciones del Estado —Secretaría Nacional de la Administración Pública y Secretaría Nacional Jurídica de la Presidencia de la República— para exigir al diario La Hora la rectificación de las cifras relativas al gasto del gobierno nacional en publicidad, que había publicado en su edición del 10 de octubre de 2012, en el art. titulado “2012: 71 millones en propaganda”, y que habían sido generadas por el centro de monitoreo de la Corporación Participación Ciudadana.<sup>78</sup>

A criterio de la Corte, la desnaturalización de la acción de protección se configuró en este caso no solo respecto de la pretensión de la parte accionante, sino, también de las actuaciones de los jueces constitucionales de primera y segunda instancia, en la medida en que se declaró la vulneración de los derechos constitucionales a la información veraz y a la rectificación en perjuicio del Estado ecuatoriano. El Organismo aclaró que los derechos al honor, a la rectificación y a la información son derechos derivados de la dignidad de las personas, que pertenecen a la categoría de los derechos de libertad; y que, por lo tanto, el Estado no puede ser titular de ellos, ya que está obligado a su respeto y protección. En esa línea, concluyó que la acción de protección se desnaturaliza, y es improcedente, cuando es interpuesta por una institución

---

75 CCE, caso 1094-22-EP, sentencia 1094-22-EP/24 de 19 de diciembre de 2024.

76 *Ibid.*, párrs. 29 y 33.

77 CCE, caso 282-13-JP, sentencia 282-13-JP/19, de 04 de septiembre de 2019.

78 *Ibid.*

pública que invoca la supuesta vulneración de derechos cuya titularidad corresponde únicamente a las personas naturales o la naturaleza.<sup>79</sup>

Cuestión que, por otra parte, permitió que la jurisprudencia constitucional de Ecuador se ponga a tono respecto al trabajo realizado por otros tribunales constitucionales, sobre el hecho de que las entidades públicas no son titulares de derechos en sentido amplio, a excepción de la tutela judicial efectiva. Así, a partir de la experiencia española, se puede citar la sentencia del Tribunal Constitucional STC 175/2001, en la que el alto tribunal afirmó que las personas jurídicas públicas son titulares del derecho a no padecer indefensión, esto es, en litigios donde las personas públicas no gozan de privilegios procesales y piden justicia como cualquier ciudadano (Carrasco Durán, 2018, p. 110).

En los siguientes segmentos de este artículo, especialmente en el final, destinado al abordaje de las figuras jurídicas de derecho público y privado, se complementa el estudio propuesto a través de un breve recorrido por varias decisiones que ha adoptado la Corte Constitucional en los dos últimos años y que permiten evidenciar la expansión de la desnaturalización de la acción de protección en nuevos contextos jurídicos (Tabla 5).

### ***Desnaturalización en Acción de Hábeas Corpus***

Respecto a la desnaturalización en la acción de hábeas corpus, son particularmente relevantes dos decisiones de la Corte Constitucional. La primera de ellas es la sentencia 98-23-JH/23,<sup>80</sup> en cuyo marco el Organismo revisó tres casos en los que se activó la mencionada garantía jurisdiccional. En el primero de ellos, la causa 98-263-JH, se estableció que el juzgador constitucional había otorgado el beneficio de la garantía a terceras personas ajenas

---

79 *Ibid.*, párrs. 34, 35 y 42.

80 CCE, caso 98-23-JH y acumulados, sentencia 98-23-JH/23 de 13 de diciembre de 2023.

a la causa, en virtud de la aplicación del efecto *inter comunis*; actuado sin competencia; e, inobservado precedentes constitucionales sobre la acción de hábeas corpus con fines correctivos.<sup>81</sup> Luego del análisis respectivo, la Corte señaló que se configura la desnaturalización de la garantía cuando el juez constitucional extiende los efectos de un hábeas corpus propuesto por una persona privada de libertad con sentencia ejecutoriada a terceras personas ajenas a la demanda, ya que la resolución de la causa se circunscribe a las circunstancias jurídicas personalísimas del accionante.<sup>82</sup>

En los otros dos casos, correspondientes a las causas 887-22-JH y 1007-22-JH, se determinó que los accionantes habían empleado la acción de hábeas corpus con la finalidad de ejecutar otro hábeas corpus.<sup>83</sup> Analizadas las circunstancias procesales, la Corte aclaró que el hábeas corpus es una garantía cuyo propósito consiste en proteger la libertad, la vida, la integridad física, así como otros derechos conexos, tales como el derecho a la salud, y que, en esa línea, de ninguna manera podría entenderse a la garantía como una vía procesal para ejecutar una sentencia constitucional, pues, al emplearse con esa finalidad, su finalidad tutelar se desnaturaliza.<sup>84</sup>

La segunda decisión hito es la sentencia 2701-21-EP/23.<sup>85</sup> En este caso, la Corte determinó que la garantía de hábeas corpus no es apta para solicitar la modificación del régimen de visitas para personas privadas de libertad, pues ese uso distinto desnaturaliza su finalidad constitucional.<sup>86</sup>

Adicionalmente, en jurisprudencia reciente desarrollada en ejercicio de la facultad de revisión, la Corte ha emitido pronunciamientos de gran relevancia en materia penal, que tienen relación con la acción de hábeas corpus y su desnaturalización. En la sentencia 2231-22-JP/23,<sup>87</sup> por ejemplo, concluyó

---

81 *Ibid.*, párr. 40.

82 *Ibid.*, párr. 148.

83 *Ibid.*, párr. 40.

84 *Ibid.*, párr. 167.

85 CCE, caso 2701-21-EP, sentencia 2701-21-EP/23 de 15 de noviembre de 2023.

86 *Ibid.*, párr. 83.

87 CCE, caso 2231-21-JP, sentencia 2231-22-JP/23 de 07 de junio de 2023.

que no cabe una acción de protección para dejar sin efecto una medida cautelar en un proceso penal. En la sentencia 1455-23-JP/24 y acumulados,<sup>88</sup> asimismo, estableció que no caben peticiones dentro de procesos de acción de protección para disponer la libertad de las personas privadas de libertad. Por otra parte, en la sentencia 3638-22-JP/24,<sup>89</sup> la Corte estableció que no procede la acción de protección mediante la cual se impugna una orden de incautación ejecutada sobre un inmueble que era objeto de investigación dentro de un proceso penal por lavado de activos.

Como se puede observar, las decisiones de la Corte Constitucional son de suma importancia para evitar o frenar el uso abusivo de la garantía del hábeas corpus en contextos de procesos penales, preservando así que la garantía cumpla los propósitos para los cuales fue creada y, por lo tanto, sea activada cuando efectivamente haya sido lesionado algún derecho de la persona privada de la libertad.

### ***Desnaturalización en Acción de Hábeas Data***

En cuanto a la desnaturalización del hábeas data, la Corte Constitucional ha resuelto dos casos importantes correspondientes al ámbito del derecho civil. El primero de ellos se abordó en la sentencia 410-22-EP/23,<sup>90</sup> en la cual la Corte Constitucional sostuvo que no cabe la acción de hábeas data para declarar la existencia de una unión de hecho y disponer, por tanto, el registro correspondiente modificando así el estado civil de una persona.

El segundo caso se trató en la sentencia 180-22-EP/24,<sup>91</sup> en cuyo contexto la Corte conoció una disputa originada en la adjudicación del predio denominado “Palo Santo”, tras el remate efectuado dentro de un proceso ejecutivo. Advirtió que la acción de hábeas data fue desnaturalizada al haber sido activada por los accionantes como un mecanismo para declarar la propiedad sobre un bien inmueble, mas no para tutelar el derecho a la protección de

---

88 CCE, caso 1455-23-JP y acumulados, sentencia 1455-23-JP/24 de 15 de noviembre de 2023.

89 CCE, caso 3638-23-JP, sentencia 3638-23-JP/24 de 04 de abril de 2024.

90 CCE, caso 410-22-EP, sentencia 410-22-EP/23 de 01 de febrero de 2023.

91 CCE, caso 180-22-EP, sentencia 180-22-EP/24 de 18 de abril de 2024.

datos personales y otros derechos conexos. Destacó que, si bien plantearon un pedido de acceso a la información, su verdadera pretensión fue tener constancia de los pagos que reclamaban respecto del bien, al considerar que tenían derechos sobre el mismo; y que, si bien solicitaron la rectificación de información, lo que en realidad buscaban era que se deje sin efecto los actos administrativos para recuperar la propiedad de un inmueble que había pertenecido a su padre, que había sido legalmente anulada por resoluciones dictadas hace más de 35 años y que había sido adjudicada a terceros, requiriendo, además, el pago del justo precio del predio en cuestión y una reparación económica.<sup>92</sup>

La Corte aclaró que la rectificación de información a través de esta garantía jurisdiccional, esto es, el hábeas data correctivo, procede únicamente ante errores en el registro de los datos personales de una persona; pero que, para hacerlo, se debe respetar la ley y los procedimientos respectivos, de modo que no puede ser planteada para modificar registros públicos sobre el dominio de un bien sin que exista certeza de la titularidad del derecho en cuestión.<sup>93</sup> Subrayó la gravedad del daño que generó el error judicial inexcusable, pues, a más de que desvirtuó el objeto del hábeas data, al forzar la declaración de la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y debido que son ajenos a su diseño normativo, los jueces se apartaron de su competencia e invadieron las atribuciones de la justicia ordinaria al aceptar las pretensiones de los accionantes, declarar la propiedad sobre el bien inmueble y ordenar el pago de una indemnización por el justo precio. Esta actuación judicial causó una afectación grave porque, en definitiva, dio paso a la anulación de las inscripciones de propiedad de terceros y a la terminación de autorizaciones y concesiones para desarrollar actividades económicas.<sup>94</sup>

---

92 *Ibid.*, párr. 68.

93 *Ibid.*, párrs. 69, 70 y 71.

94 *Ibid.*, párrs. 78 y 109.

Asimismo, la Corte ha identificado otros dos casos complejos de desnaturalización del hábeas data, en las sentencias 24-22-IS/24<sup>95</sup> y 2287-23-EP/25,<sup>96</sup> que se analizan más adelante, en el segmento de aspectos laborales del servicio público.

### **3.2. Instituciones Jurídicas del Derecho Procesal Constitucional**

#### ***Desnaturalización en Medidas Cautelares Autónomas***

En la sentencia 61-12-IS/19,<sup>97</sup> la Corte analizó el caso de un proceso de medidas cautelares iniciado por un importador, en contra del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), con la finalidad de que se deje sin efecto una liquidación de tributos autorizada y se disponga una nueva liquidación basada en el cálculo realizado por su propia cuenta. El juzgador constitucional de segunda instancia dejó sin efecto la declaración de tributos autorizada y dispuso la continuidad del trámite de nacionalización de la mercadería importada. En razón de que la autoridad aduanera no ejecutó esta decisión, el importador activó la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.

Al analizar el caso, la Corte concluyó que, en realidad, el importador acusó el incumplimiento de un autoresolutorio, emitido dentro de un proceso de medidas cautelares autónomas, es decir, un pronunciamiento judicial de segunda instancia que no constituía una sentencia o dictamen constitucional de fondo. En otras palabras, la figura de la medida cautelar fue empleada como si se hubiese tratado de una garantía jurisdiccional, ya que, a pesar de que su carácter es provisional, revocable y que no surte efecto de cosa juzgada, se le dio el rol de una acción jurisdiccional, en la que sí se declara la vulneración de derechos y se ordenan medidas de reparación.<sup>98</sup>

---

95 CCE, caso 24-22-IS, sentencia 24-22-IS/24 de 17 de enero de 2024.

96 CCE, caso 2287-23-EP, sentencia 2287-23-EP/25 de 04 de diciembre de 2025.

97 CCE, caso 61-12-IS, sentencia 61-12-IS/19, de 23 de octubre de 2019.

98 Ibid., párrs. 26 y 27.

En ese contexto, la Corte advirtió que en los casos en que se alegue la vulneración de derechos en el marco de una medida cautelar autónoma, el juzgador constitucional está obligado a enmendar el error en que incurriera el peticionario y, por lo tanto, a tramitar la medida en conjunto con la respectiva garantía de conocimiento.<sup>99</sup> Además, de conformidad con la atribución establecida en el art. 436, numeral 6, de la CRE, la CCE estableció, como criterio vinculante, que: “la ejecución de una medida cautelar o de decisiones provenientes de procesos de medidas cautelares autónomas no pueden ser objetivo de una acción de incumplimiento de sentencia o dictamen constitucional ante la Corte Constitucional en los términos del art. 436 (9) de la Constitución y art. 163 de la LOGJCC, salvo que la medida cautelar se encuentre inmersa en un caso de decisiones constitucionales contradictorias.”<sup>100</sup>

En la sentencia 964-17-EP/22,<sup>101</sup> la Corte conoció otro caso de desnaturalización de medidas cautelares constitucionales e inobservancia del principio de legalidad, que se configuró en tres momentos: i. cuando el juez de primera instancia concedió un recurso procesal inexistente, esto es, la apelación de la resolución que había revocado las medidas cautelares, pues el art. 35 de la LOGJCC solo prevé la apelación para el auto que niega la revocatoria de tales medidas; ii. cuando el juzgador constitucional de segunda instancia avocó conocimiento del recurso, continuó su tramitación y, sin competencia alguna, suspendió un proceso coactivo de cobro de tributos aduaneros para remitir en consulta al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; y iii. Cuando el juzgador constitucional de segunda instancia mantuvo el proceso suspendido, pese a que el Tribunal había declarado improcedente la consulta formulada debido al carácter rápido, eficaz e instancia única de la medida cautelar constitucional.<sup>102</sup>

---

99 *Ibid.*, párrs. 37 y 38.

100 *Ibid.*, párr. 40.

101 CCE, caso 964-17-EP, sentencia 964-17-EP/22 de 22 de junio de 2022.

102 *Ibid.*, párr. 46, 49 y 51.

En la sentencia 1094-23-JP/25,<sup>103</sup> en cambio, la Corte concluyó que las medidas cautelares autónomas fueron desnaturalizadas, pues fueron usadas para impedir de manera definitiva que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social ejerza su competencia para la remoción o no de su presidenta, acto que no resulta verosímil ni configura una amenaza a derechos constitucionales. Asimismo, consideró que se desnaturalizó la acción de protección, al haber sido empleada para revocar el proceso de medidas cautelares autónomas, contrariando lo dispuesto en el art. 42.6 de la LOGJCC.<sup>104</sup> Señaló, además, que los conflictos que se producen al interior de las instituciones deben ser resueltos a través de los mecanismos correspondientes y no trasladados a la jurisdicción constitucional, pues esto da lugar a un desbalance en el sistema de separación de poderes y la desnaturalización tanto del control político, como del control jurisdiccional constitucional.<sup>105</sup>

Para complementar el muestreo de casos desarrollado en este segmento, resulta importante mencionar que, en los últimos años, la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la desnaturalización incluye pronunciamientos en los que se perfila la utilización de medidas cautelares autónomas al margen de sus objetivos y diseño normativo en varios ámbitos. Así, su empleo inapropiado se registra para propósitos tales como exigir el pago de haberes laborales con efecto retroactivo, evitar pérdidas económicas por el incumplimiento de contratos civiles, impugnar la caducidad de la prisión preventiva o impedir la ejecución de providencias judiciales o sentencias condenatorias ejecutoriadas y dejar sin efecto actos administrativos en materia de contratación pública, entre otros (Tabla 4).

---

103 CCE, caso 1094-23-JP, sentencia 1094-23-JP/25 de 12 de junio de 2025.

104 *Ibid.*, párr. 31.

105 *Ibid.*, párr. 69.

**Tabla 4***Diversificación de la desnaturalización en medidas cautelares autónomas*

<b>Institución jurídica</b>	<b>Pretensión o uso conferido a la figura jurídica</b>	<b>Sentencia</b>
Medidas cautelares autónomas	Pago de haberes laborales con efecto retroactivo establecidos en un contrato colectivo.	232-23-JC/25
	Evitar posibles perjuicios económicos derivados del presunto incumplimiento de un contrato, a pesar de que ya existían medidas cautelares en la vía ordinaria civil.	163-21-JC/25
	Impugnación respecto a la presunta caducidad de la prisión preventiva.	28-23-JC/24
	Dejar sin efecto actos administrativos en el marco de un proceso de contratación pública.	43-23-JC/24
	Impedir la ejecución de providencias judiciales, en particular la de sentencias condenatorias ejecutoriadas.	12-23-JC/24
	Impedir que la Asamblea Nacional ejerza su facultad de revocar un estado de excepción.	118-22-JC/23
	Se aceptó el recurso de apelación del auto que revoca las medidas cautelares y se mantuvieron vigentes en el tiempo pese a estar previamente revocadas.	964-17-EP/22

Fuente: Corte Constitucional, reportería de la Secretaría Técnica Jurisdiccional

Elaboración: propia.

***Desnaturalización en las Medidas de Reparación Integral***

En la sentencia 1101-20-EP/22,<sup>106</sup> la Corte conoció un caso en el que una empresa, en contra de la cual la Corporación Financiera Nacional había iniciado un procedimiento coactivo, demandó a esta institución, a través de una acción de protección con medida cautelar, para evitar cumplir la obligación que había adquirido en su condición de garante de un contrato de mutuo bancario. El juez constitucional de primer nivel aceptó la demanda y, como medidas de reparación, dejó sin efecto el proceso coactivo y dispuso, ade-

---

106 CCE, caso 1101-20-EP, sentencia 1101-20-EP/22, de 20 de julio de 2022.

más, como medida de no repetición, que la entidad financiera demandada se abstuviera de emitir nuevas liquidaciones, autos de pago o iniciar nuevos procesos coactivos sobre el contrato de mutuo. Esta decisión fue confirmada en segunda instancia.<sup>107</sup>

Al realizar el examen de mérito de este caso, la Corte llegó a la conclusión de que, a través de una acción de protección, se extinguió una obligación generada en un contrato de mutuo bancario, lo que constituye una clara desnaturalización del objeto de esta garantía, debido a que las medidas de reparación integral dictadas fueron utilizadas para resolver un conflicto de índole contractual y, por lo tanto, rebasaron su fin constitucional. En otros términos, la jurisdicción constitucional se superpuso frente a la jurisdicción ordinaria, de manera que la medida de reparación se desfiguró y sirvió para resolver la extinción de una obligación civil, cuando su objetivo consiste en la reparación de un derecho constitucional lesionado, conforme establece el art. 88 de la Constitución.<sup>108</sup>

En el segmento destinado a los aspectos laborales del servicio público, se abordan otras sentencias en las que la Corte Constitucional ha conocido otros casos complejos y ha detectado el fenómeno de la desnaturalización en la figura de la reparación integral.

### ***Desnaturalización en la Figura del Amicus Curiae***

La Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la desnaturalización de la figura del *amicus curiae* en dos decisiones claves. La primera de ellas es la sentencia 1812-20-EP/25,<sup>109</sup> en cuyo marco la Corte analizó el caso de una acción de protección presentada en contra de la Universidad de Guayaquil, por un docente que había sido destituido a consecuencia de un proceso disciplinario.<sup>110</sup> En primera instancia, la demanda fue aceptada, por lo que se ordenó el reintegro del funcionario a su puesto de trabajo y el pago de los

---

107 *Ibid.*

108 *Ibid.*, párrs. 79, 162 y 195.

109 CCE, caso 1812-20-EP, sentencia 1812-20-EP/25 de 06 de febrero de 2025.

110 *Ibid.*, párr. 1.

haberes dejados de percibir. En la segunda instancia, varias personas que habían sido destituidas en el mismo proceso disciplinario comparecieron aduciendo ser terceros con interés y solicitaron la ratificación de la sentencia, así como la ampliación de sus efectos para cada uno de ellos.<sup>111</sup>

El juzgador constitucional de alzada consideró a los terceros con interés como *amici curiae*, dejó sin efecto la resolución impugnada y ordenó su reintegro a la entidad, pese a que tenían procesos pendientes de resolución en la vía ordinaria.<sup>112</sup> Al analizar el caso, la Corte estimó que la decisión de extender efectos *inter comunis* a terceros con interés, a quienes se consideró como *amicus curiae*, desnaturalizó esta figura jurídica porque se inobservó su objeto y normativa aplicable, esto es, su finalidad única de proveer de argumentos para que el juez pueda resolver la causa de la mejor manera posible.<sup>113</sup>

La segunda decisión es la sentencia 1791-22-EP/25,<sup>114</sup> analizada en su oportunidad. En el proceso de origen, un exservidor del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que había prestado sus servicios como oficinista, impugnó la terminación de su nombramiento provisional mediante una acción de protección. En la primera instancia, el juez constitucional declaró la improcedencia de la garantía.<sup>115</sup>

Sin embargo, en la segunda instancia, un ex servidor que también había trabajado en la misma entidad, como analista de investigación médico epidemiólogo con contrato de servicios ocasionales, compareció en calidad de *amicus curiae* y argumentó que se encontraba en igual situación jurídica que el accionante, pues había sido desvinculado pese a tener derecho a la estabilidad laboral prevista en el art. 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario (LOAH); solicitó que se acepte el recurso de apelación, se declare la violación de sus derechos y se disponga la respectiva reparación.<sup>116</sup>

---

111 *Ibid.*, párr. 3.

112 *Ibid.*, párrs. 6 y 7.

113 *Ibid.*, párrs. 64, 65 y 66.

114 CCE, caso 1791-22-EP, sentencia 1791-22-EP/25 de 10 de julio de 2025.

115 *Ibid.*, párr. 39.1.

116 *Ibid.*, párr. 39.2.

El juzgador constitucional de alzada, en sentencia de mayoría, revocó la sentencia venida en grado, aceptó la acción de protección y, como medidas de reparación tanto para el accionante como para el *amicus curiae*, dispuso: dejar sin efecto los actos administrativos que cesaron en funciones a ambos ex servidores, ordenar su reintegro hasta que se realicen los respectivos concursos de méritos y oposición y se posesionen los ganadores y prescribir el pago de los valores dejados de percibir a cada uno de ellos.<sup>117</sup>

Al analizar este caso, la Corte concluyó que los jueces desnaturalizaron la figura del *amicus curiae* al emitir medidas de reparación a favor de una persona que no fue parte procesal y atentar contra la institución de la cosa juzgada jurisdiccional, pues conocieron pretensiones que ya fueron resueltas en otro proceso.<sup>118</sup> Enfatizó que un *amicus curiae* puede brindar argumentos técnicos o jurídicos al juez para que pueda resolver de mejor forma el caso, pero no reclamar que se declare la vulneración de sus derechos, ni que se ordene la correspondiente reparación.<sup>119</sup> Sobre esta base, realizó la declaratoria jurisdiccional previa por error inexcusable con respecto a los jueces constitucionales de segunda instancia, al tiempo que ordenó la remisión del expediente a la Fiscalía para el inicio de la investigación correspondiente, y la declaratoria de abuso del derecho en que incurrió el abogado del accionante, por presentar simultáneamente varias acciones por el mismo acto, por violación de los mismos derechos y en contra de la misma entidad.<sup>120</sup>

---

117 *Ibid.*, párr. 27.

118 *Ibid.*, párr. 84.

119 *Ibid.*, párr. 38.

120 *Ibid.*, decisorios 4, 6 y 8.

### 3.3. Aspectos Laborales del Servicio Público

#### *Impugnación de Actos Administrativos sobre Conflictos Laborales entre el Estado y sus Servidoras y Servidores públicos mediante Acción de Protección*

A partir de la normativa, así como de la jurisprudencia, los contratos de servicios ocasionales y los nombramientos provisionales no generan estabilidad laboral, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento permanente. La Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP)<sup>121</sup> establece esta regulación en los arts. 58, inciso tercero, y 17, literal b).

Además, la CCE ha analizado la naturaleza jurídica de ambas figuras en varias sentencias. La observancia de esta jurisprudencia es fundamental para prevenir y corregir los errores comunes que cometen los jueces constitucionales en este tema y que pueden resumirse de la siguiente forma: i. el reintegro de servidores a quienes se desvincula en debida forma; ii. la creación de puestos no planificados ni presupuestados; iii. la realización de concursos de méritos y oposición no planificados; y, iv. la orden de reparación económica por tiempo no laborado (Benavides y Castellanos, 2024 b), p. 421).

En la sentencia 2006-18-EP/24, de 13 de marzo de 2024, la CCE identificó una nueva excepción a la obligación judicial de analizar a profundidad la vulneración del derecho constitucional alegado, establecida en la sentencia 001-16-PJO-CC mencionada en líneas anteriores. Señaló que se configura una manifiesta improcedencia de la acción de protección (que en el caso concreto ocasionó la afectación del debido proceso en la garantía de la motivación), cuando se utiliza esta garantía para impugnar actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, cuyo conocimiento corresponde por regla general a la jurisdicción contencioso administrativa. Esos actos administrativos son, por ejemplo, la terminación de contratos de servicios ocasionales, la finalización de nombramientos provisionales, la homologación salarial, la supresión de partidas, la

---

121 Ley Orgánica del Servicio Público (Registro Oficial 294, Segundo Suplemento, 6 de octubre de 2010).

liquidación,<sup>122</sup> entre otros procesos técnicos de gestión del talento humano del servicio público.

Con este pronunciamiento, la Corte busca garantizar un trato igualitario para los servidores públicos respecto de los empleados sujetos a los regímenes especiales establecidos en el CT y la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP).<sup>123</sup> Esto, en la medida en que, respecto a los conflictos laborales entre empleados y empleadores, sean de empresas privadas o públicas, ha determinado, como regla general, que estos deben resolverse ante la jurisdicción ordinaria.<sup>124</sup>

Al mismo tiempo, la CCE estableció que la acción de protección sí podría ser la vía de reclamación en conflictos laborales que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor público, como ocurre en los casos de evidente discriminación o en los “excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen”, con lo que se equipara la regla general para los conflictos laborales que involucran a empleados de empresas privadas frente a las públicas.<sup>125</sup>

### ***Modificación de Denominaciones de Puestos y Remuneraciones a través de Hábeas Data***

En la sentencia 24-22-IS/24,<sup>126</sup> conoció la demanda de incumplimiento presentada por varios servidores públicos de la Dirección General de Aviación Civil (DGAC). Los servidores habían interpuesto una acción de hábeas data en contra de esta institución, amparándose en el argumento de que la remuneración que perciben y el cargo que ostentan son inferiores a las actividades

---

122 CCE, caso 2006-18-EP, sentencia 2006-18-EP/24..., párr. 42.

123 Ley Orgánica de Empresas Públicas (Registro Oficial 48, Suplemento, 16 de octubre de 2009).

124 CCE, caso 2006-18-EP, sentencia 2006-18-EP/24..., párr. 42. Para el caso de los conflictos laborales entre empleados y empresas privadas se aplica la sentencia 1679-12-EP/20, de 15 de enero de 2020, párrs. 64 y 66. Para el caso de los conflictos laborales entre empleados y empresas públicas se aplican: sentencia 1617-16-EP/21, de 3 de marzo de 2021, párrs. 43 y 44, y sentencia 224-23-JP/24, de 31 de enero de 2024, párrs. 79 y 80.

125 CCE, caso 2006-18-EP, sentencia 2006-18-EP/24..., párr. 43.

126 CCE, caso 24-22-IS, sentencia 24-22-IS/24 de 17 de enero de 2024.

que realizan, situación que habría generado la afectación de su derecho al trabajo y a recibir una remuneración justa.<sup>127</sup> El juzgador constitucional de primera instancia aceptó la acción y ordenó la rectificación de los datos de las acciones de personal de los servidores accionantes, disponiéndose que la modificación en la parte de cargos y remuneración mensual, según corresponda a cada uno, y las labores que están desempeñando actualmente.<sup>128</sup>

La decisión fue confirmada en segunda instancia y para su ejecución, la institución solicitó al Ministerio del Trabajo (MDT) la revisión a la clasificación y cambio de denominación de cuarenta y dos puestos fijos, por implementación parcial del manual de descripción, valoración y clasificación de puestos. Además, los accionantes solicitaron que la Fiscalía General del Estado realizará las investigaciones respectivas por el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente. Sin embargo, la ejecución quedó suspendida por el alto impacto presupuestario de la decisión judicial (Benavides y Castellanos, 2024 b), p. 425).

En este caso, la Corte Constitucional determinó que la sentencia demandada como incumplida era inejecutable por razones jurídicas, principalmente, porque los peticionarios utilizaron el hábeas data para acceder a cargos públicos de mayor rango y con una remuneración más alta.<sup>129</sup> Ciertamente, la desnaturalización de la garantía jurisdiccional en esta causa es evidente, pues, conforme al art. 92 de la Constitución, el hábeas data está diseñado para garantizar el acceso de las personas a sus datos personales o de sus bienes, así como su actualización, rectificación, eliminación o anulación. No obstante, la denominación de un puesto, su remuneración y la descripción de actividades del puesto no constituyen información o datos personales, sino elementos técnicos que forman parte del manual de puestos de una institución y que sirven para gestionar el talento humano (Benavides y Castellanos, 2024 b), p. 425).

---

127 *Ibid.*, párr. 1.

128 *Ibid.*, párr. 2.

129 *Ibid.*, párr. 34.

En la sentencia 2287-23-EP/25,<sup>130</sup> la Corte conoció otro caso que presenta iguales circunstancias de desnaturalización de la acción de hábeas data, promovida esta vez por otro grupo de servidores de la DGAC, contra la misma entidad y con la misma pretensión de que se rectifiquen sus acciones de personal en relación con sus puestos y remuneraciones. De igual forma, la sentencia de primera instancia ordenó que la entidad rectifique los puestos y remuneraciones de las acciones de personal de los actores con las funciones que realmente realizan y dispuso el pago retroactivo de remuneraciones desde el año 2011. El juzgador constitucional de alzada rechazó los recursos de apelación interpuestos por la DGAC, el MDT y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por lo que esta decisión fue ratificada; pero negó la acción extraordinaria de protección planteada por el MEF.<sup>131</sup>

Ante tal circunstancia, el MEF presentó directamente la garantía ante la Corte Constitucional. En su fallo determinó que las judicaturas constitucionales vulneraron el derecho al debido proceso, en la garantía de juez competente, al haber tramitado un hábeas data sin competencia en razón del territorio, pues los accionantes no tenían su domicilio en la ciudad de Quedo, ni ejercían sus funciones en esta ciudad, ni las acciones de personal que se pretendían rectificar fueron emitidas allí.<sup>132</sup> Además, remarcó que el hábeas data no es la garantía idónea para obtener cargos y salarios, pues se desnaturaliza cuando es usada como mecanismo para eludir las acciones legales o constitucionales correspondientes, en tanto la pretensión se orienta a la declaración de un derecho.<sup>133</sup> En la especie, incluso, la Corte determinó que la aspiración de los accionantes en verdad no fue la rectificación de sus cargos y remuneraciones, sino, más bien, otorgarse un derecho de ascenso sin el respectivo concurso de méritos y oposición; y que, por lo tanto, las judicaturas de primera y segunda instancia declararon ese derecho

---

130 CCE, caso 2287-23-EP, sentencia 2287-23-EP/25 de 04 de diciembre de 2025.

131 *Ibid.*, párrs. 1 a 5.

132 *Ibid.*, párrs. 41 a 48.

133 *Ibid.*, párr. 59.

invadiendo competencias administrativas, por lo que incurrieron en error inexcusable.<sup>134</sup>

Como corolario del análisis, se puede concluir que estas dos sentencias de la Corte devienen en un freno jurídico necesario para evitar que el modelo ecuatoriano de servicio público sea distorsionado y pierda su base constitucional, uno de cuyos fundamentos está en la figura del concurso público de méritos y oposición, que es el único mecanismo de ingreso, ascenso y promoción del personal en el régimen de carrera, según el art. 228 de la CRE (Benavides y Castellanos, 2024b, p. 425).

### ***Calificación de Régimen Laboral mediante Acción de Protección***

Con la sentencia 1788-24-EP/25,<sup>135</sup> la Corte Constitucional sentó la base de una de sus líneas jurisprudenciales más importantes sobre la desnaturalización en temas laborales del servicio público. En esta ocasión, un numeroso grupo de servidores de carrera de la Corporación Nacional de Electricidad (CNEL EP) presentó una acción de protección en contra de la institución, en vista de que ésta había negado su pedido de que todos los trabajadores, incluidos los servidores de carrera u ocasionales, pudieran acceder a los beneficios que el contrato colectivo solo reconocía a los obreros. En la sentencia de primera instancia, el juzgador constitucional aceptó la demanda, declaró la violación de los derechos a la igualdad y a la seguridad jurídica y ordenó que la empresa notifique a todos los peticionarios que pasarían a gozar de los beneficios de la contratación colectiva, al tiempo que dispuso que se realice la liquidación y pago correspondientes; también especificó que la decisión tenía efectos *intercomunis*.<sup>136</sup>

En segunda instancia, el recurso de apelación interpuesto por la empresa fue negado con voto de mayoría; en consecuencia, la sentencia fue ratificada e inició el complejo proceso para su cumplimiento. En lo principal, el tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa determinó que la institución

---

134 *Ibid.*, párr. 63, 64 y 76.

135 CCE, caso 1788-24-EP, sentencia 1788-24-EP/25 de 14 de febrero de 2025.

136 *Ibid.*, párrs. 1 y 2.

debía pagar a los servidores un total de USD 79.859.837,61 en el término de 48 horas. Posteriormente, ordenó el embargo y congelamiento de las cuentas bancarias de CNEL EP; asimismo, dispuso que se realice la transferencia del 25% de ese valor a la cuenta bancaria del Comité de Empresa de CNEL EP y que CNEL EP cubra el valor restante en cuotas mensuales durante 24 meses.<sup>137</sup>

Al conocer y analizar la acción extraordinaria de protección presentada por la empresa pública en contra de las sentencias de primera y segunda instancia, la Corte concluyó que en este caso la acción de protección no fue planteada para tutelar un derecho constitucional, sino que había sido activada exclusivamente para que un grupo de servidores públicos administrativos obtuviera beneficios derivados de la contratación colectiva, mismos que son propios de los trabajadores sometidos al régimen del Código de Trabajo.<sup>138</sup> En ese marco, también constató que los jueces constitucionales desnaturalizaron la garantía jurisdiccional al desconocer su objeto y declarar derechos laborales colectivos a favor de servidores públicos sujetos a la LOEP, lo que derivó en el pago de una reparación económica millonaria a favor del personal de la empresa.<sup>139</sup>

De igual forma, al analizar las acciones extraordinarias de protección propuestas por CNEL EP en contra de los dos autos emitidos en la fase de ejecución, la Corte también advirtió que el juez ejecutor moduló los efectos de las sentencias impugnadas con el propósito de habilitar la modificación del régimen laboral de los accionantes al régimen del Código de Trabajo, alejándose de forma grave de su competencia constitucional.<sup>140</sup> En ese contexto, el Organismo realizó la declaratoria jurisdiccional previa por error inexcusable de los jueces que emitieron la sentencia de mayoría en segunda instancia, efectuó la declaratoria de abuso del derecho de los abogados patrocinadores y dispuso el envío del expediente a la Fiscalía para el inicio de la

---

137 *Ibid.*, párrs. 8, 9 y 10.

138 *Ibid.*, párrs. 58, 59 y 60.

139 *Ibid.*, párrs. 59 y 60.

140 *Ibid.*, párrs. 61 y 62.

investigación por el presunto cometimiento de prevaricato.<sup>141</sup> En cuanto a las medidas de reparación integral, en lo principal, la Corte ordenó a la empresa pública que inicie los procesos de recuperación de los valores pagados a los beneficiarios de las sentencias impugnadas y, en el auto de aclaración y ampliación de la sentencia 1788-24-EP/25, estableció las pautas para su efectivo cumplimiento.<sup>142</sup>

En la sentencia 1452-17-EP/24, por otro lado, la Corte Constitucional determinó que no se puede declarar derechos laborales colectivos ni modificar el régimen laboral de los servidores públicos, por medio de una acción de protección, y además señaló la imposibilidad de determinar a través de dicha garantía se discutan aspectos controvertidos de un régimen laboral como la declaración de derechos provenientes de contratos colectivos.

Finalmente, en el proceso 3564-22-JP,<sup>143</sup> seleccionado para el desarrollo de jurisprudencia vinculante conforme al art. 25, numeral 4, de la LOGJCC, la Corte tendrá la oportunidad de analizar un nuevo caso de eventual desnaturalización compleja de la acción de protección (Benavides y Castellanos, 2024 b), p. 425 y 426). A su decir, se cumple el parámetro de gravedad, en tanto el juzgador constitucional ordenó una medida cautelar cuyo propósito no habría sido reparar la violación de un derecho constitucional, sino declarar el derecho a la contratación colectiva de un grupo de servidores de la Empresa Pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT EP).<sup>144</sup> Además, el caso cumpliría el presupuesto de novedad, ya que permitiría ampliar el precedente contenido en la sentencia 007-11-SCN-CC, caso 0086-10-CN,<sup>145</sup> sobre los criterios a considerar para el acceso a la contratación colectiva de los servidores que laboran en empresas públicas, y su pronunciamiento vertido en la sentencia No. 23-17-IN/20,<sup>146</sup> así como

---

141 *Ibid.*, parte decisoria.

142 CCE, auto de aclaración y ampliación 1788-24-EP/25, parte decisoria.

143 CCE, caso 3564-22-JP, auto de la sala de selección de 20 de marzo de 2023.

144 *Ibid.*, párr. 7.

145 CCE, caso 0086-10-CN, sentencia 007-11-SCN-CC, de 31 de mayo de 2011.

146 CCE, caso 23-17-IN, sentencia 23-17-IN/20, de 14 de octubre de 2020.

analizar los límites entre la jurisdicción laboral y la constitucional cuando se suscitan controversias de carácter laboral.<sup>147</sup>

Al consultar el proceso de origen 13314-2022-00044, se tiene que, en la sentencia emitida el 21 de marzo de 2022, el juzgador constitucional de primer nivel aceptó una acción de protección que propusieron varios servidores de la CNT EP, por considerar que, al solicitar al Ministerio del Trabajo la calificación del régimen laboral del personal, la empresa pública vulneró sus derechos constitucionales a la igualdad formal, material, el derecho a la no discriminación y el derecho a la seguridad jurídica, tipificadas en los arts. 11.2, 66.4 y 82 de la CRE. La decisión fue confirmada en segunda instancia, con sentencia de 29 de junio del mismo año, en cuyo contexto fueron rechazados los recursos de apelación interpuestos por la CNT EP y la Procuraduría General del Estado.<sup>148</sup>

La decisión que adopte la Corte en el caso comentado será fundamental para evitar el abuso del derecho y las conductas judiciales inapropiadas en las relaciones laborales en el ámbito del servicio público, pues el caso presentaría las siguientes observaciones procesales: i. el juez constitucional no es competente para calificar el régimen laboral de los servidores públicos, que es un proceso técnico de estudio de funciones del puesto de trabajo que corresponde realizar a la autoridad administrativa, esto es, al Ministerio del Trabajo; ii. el juez constitucional reemplaza ilegítimamente al Ministerio del Trabajo y, al asignar a los demandantes el régimen laboral del Código del Trabajo vía acción de protección, declara a su favor derechos propios de la contratación colectiva que debieran reclamarse en sede administrativa o judicial laboral ordinaria; y, iii. el juez constitucional utiliza de manera indebida la reparación integral, pues habilita el acceso de los demandantes a beneficios exorbitantes y que no le corresponden debido al régimen jurídico de su vinculación laboral, tales como pagos retroactivos o el pago de bonificaciones exclusivas para obreros (Benavides y Castellanos, 2024 b), 425 y 426).

---

147 *Ibid*, párr. 8.

148 Unidad Judicial Multicompetente Civil con sede en el cantón Rocafuerte, sentencia de 21 de marzo de 2022, proceso de acción de protección 13314-2022-00044.

### 3.4. Figuras Jurídicas de Derecho Público y Privado

En adición al contenido que se abordó en el segmento de la desnaturalización de la acción de protección, en estas líneas finales se plantea un mapeo actualizado de casos resueltos por la Corte en el marco de acciones extraordinarias de protección (Tabla 5). Este ejercicio ha permitido evidenciar la continuidad de un patrón de uso inapropiado y abusivo de la garantía, así como el riesgo que subyace de un ejercicio de potestades jurisdiccionales alejado del diseño procesal constitucional de tutela de derechos. Pero, ante todo, revela la versatilidad con que la desnaturalización está permeando las instituciones jurídicas tanto en el campo del derecho público (Benavides y Castellanos, 2024 b), p. 427 y 428) cuanto en el ámbito del derecho privado.

En el primer escenario, la tónica está marcada por la gravedad del impacto que produce la desnaturalización para el Estado, en términos económicos, institucionales y, claro está, a nivel del sistema de justicia constitucional en su conjunto, en tanto la justicia constitucional se superpone o invade el espacio de la justicia ordinaria. Como ejemplos de este hallazgo se puede citar la impugnación, vía acción de protección, de la legitimidad de actos administrativos (sentencia 142-19-EP/25<sup>149</sup>), incumplimiento de contratos públicos (sentencia 174-22-EP/25<sup>150</sup>) o sanciones impuestas en el marco del procedimiento administrativo sancionador (sentencia 3043-19-EP/24<sup>151</sup>), que corresponden a la jurisdicción contencioso administrativa (Tabla 5).

De igual forma, respecto a las figuras jurídicas de derecho privado, la casuística revela que la litigación de disputas patrimoniales no ha dejado de constituir una amenaza para la eficacia del proceso constitucional. Por el contrario, ahora involucra un daño de mayor gravedad no solo para las entidades públicas, sino también para empresas o terceros que se ven compelidos a ejercer su derecho a la defensa frente a pretensiones de carácter exclusivamente patrimonial o económico, que deberían plantearse ante los órganos judiciales competentes de la justicia ordinaria.

---

149 CCE, caso 142-19-EP, sentencia 142-19-EP/25 de 20 de noviembre de 2025.

150 CCE, caso 174-22-EP, sentencia 174-22-EP/25 de 04 de diciembre de 2025.

151 CCE, caso 3043-19-EP, sentencia 3043-19-EP/25 de 06 de junio de 2025.

Así, por ejemplo, la acción de protección sigue siendo desnaturalizada por su empleo para tratar asuntos de derecho civil, relacionados con la tenencia y propiedad de bienes inmuebles (sentencias 17-21-EP/25<sup>152</sup> y 1596-20-EP/24<sup>153</sup>), la determinación o resolución de disputas sobre la titularidad de bienes y declaración de derechos (sentencia 948-17-EP/23<sup>154</sup>) o la declaración de la filiación entre personas extranjeras y nacionales por posesión notoria (sentencia 1045-20-EP/25<sup>155</sup>); o, también, para la reclamación de obligaciones societarias previamente resueltas por la autoridad judicial (sentencia 3154-22-EP/25<sup>156</sup>) (Tabla 5).

**Tabla 5**  
*Diversificación de la desnaturalización en figuras jurídicas de derecho público y privado*

<b>Ámbito jurídico</b>	<b>Garantía - Pretensión o uso conferido a la figura jurídica</b>	<b>Sentencia</b>
Derecho privado	AP - Declaración de la filiación entre personas extranjeras y nacionales por posesión notoria	1045-20-EP/25
	AP - Impugnación de cuestiones relativas a la tenencia y propiedad de un predio	17-21-EP/25
	AP - Dejar sin efecto obligaciones contraídas frente a terceros en representación de una compañía que habrían sido reconocidas previamente por una sentencia	3154-22-EP/25
	AP - Resolución de un conflicto de titularidad de dominio y declaratoria de derecho de propiedad	1596-20-EP/24
	AP - Impugnación de cuestiones de legalidad, tales como la determinación o resolución de disputas sobre la titularidad de bienes y declaración de derechos	948-17-EP/23

152 CCE, caso 17-21-EP, sentencia 17-21-EP/25 de 30 de enero de 2025.

153 CCE, caso 1596-20-EP, sentencia 1596-20-EP/24 de 18 de julio de 2024.

154 CCE, caso 948-17-EP, sentencia 948-17-EP/23 de 20 de diciembre de 2023.

155 CCE, caso 1045-20-EP, sentencia 1045-20-EP/25 de 04 de septiembre de 2025.

156 CCE, caso 3154-22-EP, sentencia 3154-22-EP/25 de 13 de noviembre de 2025.

Derecho público	AP - Solicitud de declaratoria de incumplimiento de un contrato de alianza estratégica y el derecho a recibir de la empresa pública el pago de los valores supuestamente adeudados	174-22-EP/25
	AP - Impugnación de la legitimidad de un acuerdo ministerial que por su contenido y efectos debía tratarse en la jurisdicción contencioso administrativa	142-19-EP/25
	AP - Extinción de una obligación contenida en una sanción pecuniaria y revocar un permiso de funcionamiento en el marco de un proceso administrativo sancionador	3043-19-EP/24
	AP con MC - Impugnación de la negativa a otorgar medidas cautelares en un proceso administrativo por una supuesta infracción relacionada con derechos de propiedad intelectual	446-19-EP/24
	Conversión de MC autónoma en AP - Ejecución de presuntas obligaciones del Estado ecuatoriano que habrían sido ordenadas por un Dictamen emitido por un Organismo Internacional en materia de derechos humanos.	2572-22-EP/24

Nota: acción de protección (AP), Medidas Cautelares (MC). La selección de la jurisprudencia contenida en la tabla no es exhaustiva, solamente busca ubicar los pronunciamientos más recientes de la Corte Constitucional sobre desnaturalización en temas de derecho público y privado.

Fuente: Corte Constitucional, reportería de la Secretaría Técnica Jurisdiccional

Elaboración: propia.

#### 4. Conclusiones

El transcurso de casi dos décadas desde la entrada en vigor de la Constitución de 2008 genera la coyuntura apropiada para realizar un balance de la puesta en práctica de las garantías constitucionales, en general, y de las garantías jurisdiccionales, en particular. En esa línea, el presente texto se concentró en el análisis de los criterios jurisprudenciales desarrollados por la Corte Constitucional sobre la desnaturalización de las garantías jurisdiccio-

nales y otros dispositivos procesales que forman parte del sistema de justicia constitucional. A continuación, se resumen las principales conclusiones a las que arribó este estudio.

1. La desnaturalización es un fenómeno que se ha diversificado. Si bien ha sido más recurrente en la acción de protección, en los últimos años se ha expandido hacia otras garantías jurisdiccionales, tales como el hábeas corpus, hábeas data y medidas cautelares, a través de decisiones judiciales que han distraído a las acciones constitucionales de su objeto natural, cual es proteger y reparar las violaciones de derechos. La desnaturalización se configura con el uso indebido que hacen los litigantes o peticionarios de la garantía, así como con la actuación errónea de los juzgadores constitucionales de primera y segunda instancia.
2. El uso abusivo de las garantías jurisdiccionales no sólo ha operado respecto de las garantías jurisdiccionales, sino que también ha avanzado hacia otras figuras claves del diseño constitucional en el litigio de protección de derechos constitucionales, como son la reparación integral y la institución del *amicus curiae*.
3. La gran mayoría de los desarrollos jurisprudenciales generados en el período comprendido entre el 2019 y el 2026 proviene del control constitucional que realiza la Corte en el contexto de la sustanciación y resolución de las acciones extraordinarias de protección. Sin embargo, el ejercicio de las facultades de selección y revisión también ha permitido la construcción de fallos con efectos vinculantes, en los que el Organismo ha ido fijando estándares para la identificación de nuevos supuestos de desnaturalización, así como para la evaluación del daño grave que esta produce en el ordenamiento jurídico, el Estado y los particulares.
4. El trabajo evidenció que varios de los casos más complejos de desnaturalización corresponden a los aspectos laborales del servicio público. En este contexto, fue clave entender que el uso desnaturalizante de las garantías jurisdiccionales crea graves distorsiones en el servicio público, en asuntos tales como la im-

pugnación sobre conflictos laborales entre servidores públicos y el Estado en sede constitucional o la calificación del régimen laboral por medio de acción de protección. También fue relevante evidenciar que la modificación de denominaciones de puestos y remuneraciones de servidores públicos fue tratada mediante la desnaturalización de la acción de hábeas data.

5. Por último, respecto al uso indebido de las garantías jurisdiccionales en figuras jurídicas de derecho público y privado, el estudio realizado a partir de la selección de los casos más representativos evidenció que la justicia constitucional sigue siendo utilizada para la resolución de disputas que deberían ser resueltas por la justicia ordinaria o ante la autoridad competente y que, además, la pretensión de tales controversias sigue siendo de carácter exclusivamente económico.

## Referencias bibliográficas

- Ávila Santamaría, R. (2011). Del amparo a la acción de protección jurisdiccional. En Dunia Martínez Molina (Ed.), *Genealogía de la justicia constitucional ecuatoriana* (pp. 231-267). Corte constitucional para el período de transición.
- Benavides Ordóñez, J., y Castellanos Peñafiel, L. (2024 a). *Derechos desfinanciados: el caso del beneficio por jubilación en la Función Ejecutiva* (1era ed.). Editorial IAEN.
- Benavides Ordóñez, J., y Castellanos Peñafiel, L. (2024 b). La desnaturalización de las garantías jurisdiccionales en cinco temas claves para el servicio público ecuatoriano. En Fundación Konrad Adenauer (Ed.), *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (Vol. XXX, pp. 405-430). Konrad Adenauer Stiftung.
- Benavides Ordóñez, J. (2017). Dos de las garantías primarias de la Constitución ecuatoriana: la rigidez constitucional y el contenido esencial. *Revista ecuatoriana de Derecho Constitucional*, 1, 152-161.
- Bernal Pulido, C. (2008). *El derecho de los derechos*. Universidad Externado de Colombia.
- Carrasco Durán, M. (2018). *El derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Escobar, C. (2008). Del Tribunal a la Corte: ¿Tránsito hacia una nueva justicia constitucional? En Ramiro Ávila (Ed.), *Constitución de 2008 en el contexto andino. Análisis de doctrina y derecho comparado*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Ferrajoli, L. (2009). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Trotta.
- Ferrajoli, L. (2006). Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales. *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 29, 15-31.
- Grijalva Jiménez, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*. Corte Constitucional del Ecuador.

Storini, C., y Navas, M. (2013). *La acción de protección en Ecuador: realidad jurídica y social*. Corte Constitucional del Ecuador.

Trujillo, J.C. (2013). *Constitucionalismo contemporáneo. Teoría, procesos, procedimientos y retos*. UASB/CEN.

## **Legislación**

Constitución de la República del Ecuador (Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008).

Código Orgánico de la Función Judicial (Registro Oficial 544, Suplemento, 9 de marzo de 2009).

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (Registro Oficial 52, Segundo Suplemento, 22 de octubre de 2019).

Reglamento para la Regulación de la Declaratoria Jurisdiccional Previa en Casos de Dolo, Manifiesta Negligencia o Error Inexcusable dentro de la Jurisdicción Constitucional (Resolución No. 012-CCE-PL-2020, Registro Oficial Edición Constitucional 84, 13 de octubre de 2020)

## **Jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador**

Caso 2011-22-EP. Sentencia 2011-22-EP/26 de 29 de enero de 2026.

Caso 2287-23-EP. Sentencia 2287-23-EP/25 de 04 de diciembre de 2025.

Caso 142-19-EP, sentencia 142-19-EP/25 de 20 de noviembre de 2025.

Caso 1045-20-EP, sentencia 1045-20-EP/25 de 04 de septiembre de 2025.

Caso 3154-22-EP, sentencia 3154-22-EP/25 de 13 de noviembre de 2025.

Caso 1791-22-EP. Sentencia 1791-22-EP/25 de 10 de julio de 2025.

Caso 1094-23-JP. Sentencia 1094-23-JP/25 de 12 de junio de 2025.

Caso 1788-24-EP/25. Auto de aclaración y ampliación 1788-24-EP/25 de 07 de marzo de 2025.

Caso 1788-24-EP. Sentencia 1788-24-EP/25 de 14 de febrero de 2025.

Caso 1812-20-EP. Sentencia 1812-20-EP/25 de 06 de febrero de 2025.

Caso 17-21-EP. Sentencia 17-21-EP/25 de 30 de enero de 2025.

Caso 2203-23-EP. Sentencia 2203-23-EP/25 de 09 de enero de 2025.

Caso 1094-22-EP. Sentencia 1094-22-EP/24 de 19 de diciembre de 2024.

Caso 372-23-EP. Sentencia 372-23-EP/24 de 05 de diciembre de 2024.

Caso 1596-20-EP. Sentencia 1596-20-EP/24 de 18 de julio de 2024.

Caso 180-22-EP. Sentencia 180-22-EP/24 de 18 de abril de 2024.

Caso 2006-18-EP. Sentencia 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024.

Caso 224-23-JP. Sentencia 224-23-JP/24 de 31 de enero de 2024.

Caso 24-22-IS/24. Sentencia 24-22-IS/24 de 17 de enero de 2024.

Caso 948-17-EP. Sentencia 948-17-EP/23 de 20 de diciembre de 2023.

Caso 98-23-JH y acumulados. Sentencia 98-23-JH/23 de 13 de diciembre de 2023.

Caso 2701-21-EP. Sentencia 2701-21-EP/23 de 15 de noviembre de 2023.

Caso 2231-22-JP. Sentencia 2231-22-JP/23 de 7 de junio de 2023.

Caso 3564-22-JP. Auto de la sala de selección, 20 de marzo de 2023.

Caso 410-22-EP. Sentencia 410-22-EP/23 de 01 de febrero de 2023.

Caso 1329-12-EP. Sentencia 1329-12-EP/22 de 07 de septiembre de 2022.

Caso 1101-20-EP. Sentencia 1101-20-EP/22 de 20 de julio de 2022.

Caso 964-17-EP. Sentencia 964-17-EP/22, de 22 de junio de 2022.

Caso 1178-19-JP. Sentencia 1178-19-JP/21, de 17 de noviembre de 2021.

Caso 2137-21-EP. Sentencia 2137-21-EP/21, de 29 de septiembre de 2021.

Caso 253-16-EP. Sentencia 253-16-EP/21 de 03 de marzo de 2021.

Caso 308-14-EP. Sentencia 308-14-EP/20, de 19 de agosto de 2020.

Caso 61-12-IS. Sentencia 61-12-IS/19 de 23 de octubre de 2019.

Caso 176-14-EP. Sentencia 176-14-EP/19 de 16 de octubre de 2019.

Caso 0530-10-JP. Sentencia 001-16-PJO-CC de 22 de marzo de 2016.

Caso 0380-10-EP. Sentencia 102-13-SEP-CC de 04 de diciembre de 2013.

# CAPÍTULO IV

## EL ROL DEL JUEZ ORDINARIO EN LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS: ENTRE SUBSIDIARIEDAD Y AUTONOMÍA INTERPRETATIVA

Milton Velásquez Díaz<sup>1</sup>  
Corte Nacional de Justicia

Jhosafat Calahorrano Chamorro<sup>2</sup>  
Corte Nacional de Justicia

### 1. Control de legalidad, de constitucionalidad y de convencionalidad

El contexto actual de la administración de justicia en Ecuador y del Derecho público en el ámbito regional revela una transición desde la concepción clásica del control de legalidad hacia un nuevo paradigma jurídico. La constitucionalización de la justicia ordinaria y el control de convencionalidad constituyen los pilares sobre los cuales se fundamenta la toma de decisiones en la actualidad.

---

1 Doctor en Derecho (Phd) por la Universitat Pompeu Fabra. Profesor universitario de pregrado y posgrado. Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

2 Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República por la Universidad Central del Ecuador. Ex asistente de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Actual, ayudante de la Sala Especializada para el Juzgamiento de Delitos de Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Como marco teórico, este trabajo parte de tres premisas:

**1.1. Irradiación de la constitución:** La constitución sobre el discurso jurídico provoca que la argumentación de la justicia ordinaria se apoye ineludiblemente en premisas y principios constitucionales.

**1.2. Control constitucional es igual a control convencional:** Aceptar el ejercicio del control de constitucionalidad implica aceptar el control de convencionalidad, toda vez que este último se enmarca dentro del *bloque de constitucionalidad* y opera de manera simétrica y complementaria.

**1.3. El objeto del control como premisa metodológica:** La clásica discusión sobre qué autoridad es competente para ejercer el control (*difuso o concentrado*)<sup>3</sup> constituye un punto de llegada y no de partida. Por lo tanto, metodológicamente, este trabajo prefiere iniciar abordando el objeto mismo del control —es decir, la presunta diferencia material entre legalidad y constitucionalidad— antes de adentrarse en el debate sobre quién debe efectuarlo.

### 1.1. Irradiación de la constitución

La doctrina clásica concibió el principio de legalidad como la piedra angular del Estado de derecho. El surgimiento de este principio se remonta al final de las monarquías absolutistas en Europa, como producto del liberalismo político burgués (López Cárdenas y Acosta Páez, 2017, p. 141). Sin embargo, la superación del Estado legal hacia el Estado constitucional transformó sustancialmente el alcance del principio de legalidad.

Cassagne identifica que el principio de juridicidad sustituye al clásico principio de legalidad, expandiendo el marco de sujeción de la Administración hacia la totalidad del ordenamiento jurídico, incluida la Constitución (Cassagne, 2015, pp. 135-160). Al respecto, Sagüés advierte sobre la necesidad

---

3 El control difuso “implica que la facultad de controlar la constitucionalidad de las normas se encuentra difuminada hacia todos los jueces” (Storini et al., 2022, p. 10). Su efecto es *inter partes*, es decir, vincula exclusivamente a las partes intervinientes en el proceso. En el control concentrado “el examen de constitucionalidad de las normas se encuentra en manos de un órgano especializado (tribunales, cortes constitucionales, salas de lo constitucional, etc)” (Storini et al., 2022, p. 10). Sus efectos son generales, es decir, *erga omnes* (Storini et al., 2022, p. 11)

de que los operadores jurídicos asuman un rol activo en la constitucionalización del ordenamiento (Sagüés, 2004, p. 26).

En palabras de Lozada y Ricaurte, esta *irradiación* de la Constitución sobre el discurso jurídico genera una “zona de penumbra” que “pone en duda la separación entre lo constitucional y lo extra-constitucional” (Lozada Prado y Ricaurte Herrera, 2015, p. 94). Esto se observa de manera más clara cuando nos encontramos frente a *casos difíciles*, en los que operan *justificaciones externas* (pueden ser principios constitucionales) que rebasan el esquema subsuntivo, propio del control de legalidad (Lozada Prado y Ricaurte Herrera, 2015, pp. 46-47).

En resumidas cuentas, bajo el panorama actual “la diferencia entre la argumentación llevada a cabo por la Corte Constitucional y la efectuada por los tribunales ordinarios no puede ser una diferencia cualitativa, al apoyarse en último término cualquier argumentación judicial de carácter justificativo en premisas constitucionales” (Cevallos, 2022, p. 142).

En conclusión, la transición hacia el Estado constitucional exige superar la visión del control de legalidad en favor de un principio de juridicidad integral. Puesto que la Constitución irradia todo el ordenamiento y condiciona la validez de cualquier actuación pública, existen a *prima facie* serias dudas sobre la distinción entre normativa constitucional y extraconstitucional.

## **1.2. El control de convencionalidad como control de constitucionalidad**

Para efectos del presente trabajo, controlar constitucionalmente o convencionalmente es, en su sustancia, una misma operación jurídica. Por las razones que se exponen a continuación, no cabe hablar de tres tipos de fenómenos, sino delimitar la discusión a la dicotomía de legalidad/constitucionalidad, por cuanto la convencionalidad es parte de esta última.

Como señala López Cárdenas (2020), el bloque de constitucionalidad está integrado por el conjunto de normas y principios que “sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por man-

dato de la propia Constitución” (p. 145). Esto pues, “el control de constitucionalidad implica necesariamente un control de convencionalidad, ejercidos de forma complementaria” (p. 152).

La jurisprudencia colombiana sistematizó esta equivalencia con nitidez. El Consejo de Estado de Colombia ha señalado que “el control de convencionalidad garantiza que la hermenéutica y aplicación de las leyes internas se realice de manera acorde con la Constitución Política (control de constitucionalidad difuso), y con los convenios y reglas internacionales sobre derechos humanos que hayan sido ratificadas por los Estados (control de convencionalidad)” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia, 26 de noviembre de 2013).

En definitiva, por efecto del bloque de constitucionalidad, el control de constitucionalidad y el control de convencionalidad son dos nombres para una sola operación de juridicidad ampliada. Gutiérrez Colantuono (2025) denomina este fenómeno “un notable ensanchamiento de la juridicidad estatal” en el que el esfuerzo interpretativo de la autoridad interna debe alcanzar la plena consistencia con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (p. 5).

Así, si un tribunal tiene la potestad de efectuar el control de constitucionalidad —porque los tratados de derechos humanos forman parte del bloque que opera como parámetro—, ese mismo tribunal tiene la potestad, y la obligación, de efectuar el control de convencionalidad. Negar lo segundo mientras se acepta lo primero sería negar la propia coherencia del sistema normativo que el principio de juridicidad construye.<sup>4</sup>

---

4 Sobre este aspecto, puede revisarse la extensa jurisprudencia de la Corte IDH que afirma diferentes características como que el control de convencionalidad: (i) se realiza ex officio, (ii) todos los órganos estatales tienen competencia para realizar este control, y (iii) no existe un modelo para ejercer este tipo de control. Véase: Corte IDH, Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú, sentencia, párr. 128; Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana, sentencia párr. 49, y; Corte IDH, Caso Gelman vs. Uruguay, sentencia, párr. 88.

### 1.3. El objeto del control como premisa metodológica

Es pertinente advertir que, previo a la discusión sobre cualquier tipo de control judicial, suele exigirse una postura frente a la disyuntiva entre el *control difuso* y el *concentrado*.<sup>5</sup> Sin embargo, en esta investigación dicho debate no operará como punto de partida, sino como punto de llegada. Esto responde a que esta disputa parte de la presunción teórica discutible.

Solo si se sostiene que el control legal y constitucional son sustancialmente diferentes, cabría la discusión sobre la autoridad competente para ejercerlos. Caso contrario, si tanto el control de legalidad y de constitucionalidad son equivalentes no tendría asidero discutir su ejercicio. Por este motivo, resulta imperioso dar un *giro copernicano* a las discusiones tradicionales centradas exclusivamente en la competencia de estos controles y mirar hacia el objeto de discusión a nivel práctico.

Este planteamiento se realiza considerando la naturaleza del *control concretado* y *control en abstracto*,<sup>6</sup> siendo esta última competencia exclusiva de la Corte Constitucional del Ecuador (y en ciertos casos de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo (“TDCA”) a través de las acciones objetivas).

---

5 Sobre esta discusión Storini, Masapanta Gallegos y Guerra Coronel identifican que el diseño de la Constitución de 2008 configura un sistema dual (Storini et al., 2022, pp. 7-8). Los autores advierten que el constituyente de Montecristi estableció un verdadero «Jano bifronte»: mientras los arts. 11.3 y 425 fundamentan un control difuso, el art. 428 diseña un control concentrado (Storini et al., 2022, pp. 9-12).

6 El control abstracto “tiene por objeto garantizar que toda la producción normativa de un Estado esté acorde con la Constitución, sin la existencia de ningún supuesto de hecho en concreto” (Storini et al., 2022, p. 11). Sus efectos se irradian a todo el ordenamiento jurídico —*erga omnes*—. El control concreto “tiene la particularidad de nacer de un caso específico, en el que un juez de instancia si detecta la incompatibilidad de una norma infraconstitucional con la Carta Suprema la inaplica para ese caso”, produciendo efectos inter partes, “para posteriormente remitir al órgano especializado con el objeto de determinar su constitucionalidad con efecto *erga omnes*” (Storini et al., 2022, p. 11)

## 2. Legalidad y constitucionalidad en la práctica

La separación entre justicia ordinaria y justicia constitucional, se revela en la práctica como una frontera porosa. Un análisis riguroso de la jurisprudencia de las altas Cortes ecuatorianas permite evidenciar que los criterios para trazar esta línea divisoria son, en muchos casos, contingentes y funcionales antes que teóricos y necesarios.

Previo a unas consideraciones sobre la (2.1) Amparización de la justicia, en este capítulo se demostrará cómo: (2.2) La CCE tiene una línea jurisprudencial que cataloga las controversias como “mera” legalidad”, y paralelamente genera nuevos criterios (afectación y urgencia) que permiten reflexionar sobre los fundamentos para dividir las dimensiones.

Adicionalmente, se efectuará una revisión crítica en dos sentidos sobre esta línea jurisprudencial: *convergencia* y *fragmentación*: (2.3) Por un lado, se analizarán casos que resuelven problemas similares en diferentes vías; mientras que, (2.4) por otro lado, se expondrá cómo sostener esta distinción resulta en una *fragmentación*.

### 2.1. Amparización de la justicia

Una vez visto el alcance de los distintos controles, es necesario mencionar la existencia de distintas correas de transmisión entre los mecanismos judiciales ordinarios y las garantías jurisdiccionales establecidas en nuestra Constitución. Como veremos más adelante, la Corte Constitucional ha pasado de una negación a la consideración de otras vías jurisdiccionales a un reconocimiento (aunque más tácito que expreso) de que ciertas garantías jurisdiccionales comparten objetos de control comunes con la justicia ordinaria, de manera particular la justicia en materia de derecho público.

El más claro de los ejemplos lo tenemos en la acción de protección, que conforme el art. 88 de nuestra carta fundamental, se puede proponer contra actos emanados por autoridad pública no judicial. La existencia de este mecanismo contempla una intersección con la justicia contencioso administrativa y contencioso tributaria, que controla actos administrativos y otras

actividades de las administraciones públicas que comparten elementos con el objeto de la referida garantía, determinado por el constituyente. Aunque no podemos desconocer los distintos intentos de nuestra Corte Constitucional para delimitar el alcance de sus garantías y evitar una superposición sobre la justicia ordinaria (esfuerzos no exentos de polémica), la selección del proceso judicial para la tutela de derechos fundamentales radica en estrategias de litigio en las que prima la flexibilidad y la celeridad sobre otros factores.

En varias ponencias, en especial una dictada en un congreso organizado por el Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC) y la Universidad Andina Simón Bolívar – Sede Ecuador, hemos planteado una comparación tomando como referencia a las principales figuras de DC Comics. Así, la justicia constitucional estaría representada por Superman: el superhéroe por antonomasia, que posee fuerza sobrehumana, con la habilidad de volar, de lanzar rayos; en fin, de una serie de capacidades que rebasan al hombre común. En cambio, la justicia ordinaria se la puede relacionar con Batman: un ser humano común y corriente, desprovisto de cualquier superpoder o habilidad especial, solamente dotado de ingenio y ataviado de una serie de aparatos.

De este modo, la justicia constitucional tiene entre sus principios rectores el de la formalidad condicionada, que permite al juzgador adecuar las ritualidades procesales a los fines constitucionales (art. 4 núm. 7 LOGJCC), y, sobre todo, la posibilidad de modular los efectos temporales, materiales y espaciales de sus decisiones, configurando así una cosa juzgada *sui generis* (art. 5 LOGJCC). Estas cualidades, junto a la célebre celeridad de su tramitación (art. 4 núm. 11 letra a) LOGJCC), otorgan a las garantías jurisdiccionales una serie de “superpoderes” que las distinguen y distancian de los mecanismos del derecho procesal común.

Entonces, ante una decisión de autoridad pública que vulnere derechos fundamentales ¿quién podrá defendernos? En abstracto, nuestro sistema procesal ofrece a los potenciales justiciables vías regulares para la atención de sus derechos subjetivos e intereses legítimos, y también vías excepcionales, que complementan la tutela de derechos fundamentales en aspectos que

el derecho procesal común no es suficiente. Empero, ¿será posible que lo excepcional devenga en común?

Tal escenario, en el que se sobreutilizan las vías procesales constitucionales en desmedro de las vías ordinarias, se ha denominado en otras latitudes “amparización de la justicia”, en referencia al mundialmente reconocido recurso de amparo. Este fenómeno consiste en que “el mayor número posible de casos se conviertan en reclamos por violaciones de derechos” (Hammergreen, 2004, p. 41), y por lo tanto, se acuda a las vías que el derecho procesal constitucional contempla para aquellos.

Varias son las razones que lo explican. La primera y más evidente de ellas, **la rapidez y celeridad** que ofrecen estos procedimientos en comparación con otros remedios procesales (Hammergreen, 2004), aunque también se pueden indicar otros motivos,

Como segundo punto, podemos anotar una **falta de vulgarización o conocimiento de los mecanismos procesales regulares**, es decir, que el litigante promedio se encuentra mayormente familiarizado con las categorías del derecho procesal constitucional. A partir de nuestra experiencia docente, consideramos que este argumento adquiere especial relevancia en la enseñanza del derecho administrativo y procesal administrativo. Es bastante frecuente que las diferentes figuras constantes en estas ramas jurídicas son más difíciles de comprender por estudiantes de grado y de posgrado, tal vez porque algunos de sus conceptos sean anacrónicos (como la determinación de las acciones subjetivas u objetivas a través del derecho subjetivo o del interés legítimo), o simplemente tengan un correlato en el derecho constitucional bastante más sencillo (como las nociones de daño indemnizable o el sistema de validez del acto administrativo en contraposición con la de vulneración de derecho fundamental y su reparación integral).

A ellos debemos añadir que, en general, los mecanismos constitucionales tienen **una menor carga formal** que los remedios ordinarios. Las garantías jurisdiccionales —regidas por el ya comentado principio de formalidad condicionada— carecen de los variados requisitos de procedibilidad o exigencias en la estructura de actos propositivos que suelen ser moneda corriente en

el derecho procesal común. Entre tales cargas, podemos mencionar las de carácter temporal. Si bien por regla general, el derecho de acción en la justicia ordinaria puede extinguirse por el transcurso del tiempo; en la justicia constitucional prima el criterio de la imprescriptibilidad de los derechos fundamentales, y por ende, la proposición de sus acciones carece de plazo alguno (CCE, sentencia 179-13-EP/20).

Finalmente, nos permitimos comentar una distinción adicional que, a nuestro criterio, hace más atractiva la vía constitucional sobre, al menos, la justicia ordinaria en materia administrativa: el **alcance en la reparación**. Por habilitación legal (art. 18 y 19 LOGJCC) y desarrollo jurisprudencial, los jueces de garantías pueden determinar por sí mismos cuál es la mejor manera de reparar los daños reconocidos en la decisión judicial, sin que sea determinante lo petitionado por las partes. Por el contrario, la justicia contencioso administrativa tiene como limitante el principio de congruencia procesal, que exige un correlato entre las pretensiones y las obligaciones de dar, hacer o no hacer que se determinen en una sentencia condenatoria. Aunque existen importantes precedentes que, atentos a las consideraciones especialísimas del caso han optado por determinar reparaciones diferentes a las solicitadas, no existe univocidad jurisprudencial sobre esta publicidad, razón por la cual la referida limitación tiene fuerte vigencia.

En suma, la **amparización de la justicia** (o el nombre que quisiéramos ponerle en nuestro medio), es un fenómeno real, aunque no nuevo. Ya anotaba el profesor Andrade Ubidia (2001) que la mayor cantidad de casos posibles terminaban yendo al amparo constitucional, durante la vigencia de la Constitución ecuatoriana de 1998. Asunto que se agrava con el alcance de la actual acción de protección, muy superior al del viejo amparo, que simplemente tenía “rango” cautelar.

## **2.2. Separación entre la justicia ordinaria y justicia constitucional**

En la sentencia 2632-22-EP/25, el caso versó sobre la impugnación de una resolución de responsabilidad administrativa culposa de la Contraloría General del Estado, en la que el actor alegó la caducidad de la facultad con-

troladora. La Corte determinó que esta controversia era de “mera legalidad” en los siguientes términos:

37. [...] Por ello, si el actor pretendía que se deje sin efecto el acto administrativo que declaraba su responsabilidad administrativa culposa, por haber caducado la facultad controladora y determinadora de la CGE, debía someter la controversia a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo donde, inclusive, podía solicitar la suspensión del acto. Sin embargo, pretendió que esta controversia de mera legalidad se resuelva en sede constitucional.

38. Si bien la Corte ha establecido que no todo asunto de naturaleza administrativa debe remitirse de manera automática a la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando se alega la vulneración de derechos constitucionales corresponde a la justicia constitucional conocer el caso. Es importante precisar que, la discusión sobre una presunta afectación a la seguridad jurídica por parte de un acto administrativo no adquiere per se relevancia constitucional; sin embargo, puede alcanzarla cuando dicha vulneración “acarree la afectación de otros preceptos constitucionales” o cuando “exista una correlación directa con la dignidad de las personas o un grado o intensidad que afecte los derechos constitucionales” aspectos que deben ser analizados de forma individualizada (CCE, sentencia 2632-22-EP/25, párrs. 38-39).

En otro caso la Superintendencia de Compañías impugnó una sentencia de acción de protección que había aceptado la demanda de un particular contra resoluciones administrativas de dicha entidad, controversia que la Corte consideró propia de la jurisdicción contencioso-administrativa por ser un conflicto de “mera legalidad”:

“28. [...] la Corte ha reiterado que ‘[e]s indispensable reconocer que no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que respecto de conflictos de mera legalidad existen vías y mecanismos judiciales idóneos y eficaces que se activan ante la justicia ordinaria” (CCE, sentencia 3064-22-EP/25, párr. 28).

En este caso el Consejo de la Judicatura impugnó una sentencia de apelación que había aceptado una acción de protección interpuesta por un servidor público destituido mediante sumario administrativo por acoso sexual, cuando la controversia giraba exclusivamente en torno a la valoración probatoria del procedimiento disciplinario.

26. Tras examinar el caso, esta Corte observa que la acción de protección era manifiestamente improcedente, ya que, además de tratarse de una relación laboral entre el Estado y un servidor público, los asuntos que se plantearon en ella se refirieron a la inexistencia de pruebas suficientes y la apreciación de actos de simple administración dentro del sumario administrativo para establecer la responsabilidad disciplinaria, cuestiones que corresponde al control de legalidad, por lo que el conocimiento del asunto corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa (CCE, sentencia 497-22-EP/25, párr. 26).

En suma, existe una amplia línea jurisprudencial que realiza esta división considerando que existen temas que únicamente deben ser resueltos en vía ordinaria.<sup>7</sup>

En paralelo la CCE ha desarrollado otra línea en la cual sostiene que estos conflictos de mera legalidad pueden adquirir relevancia constitucional siempre y cuando se cumplan dos elementos: *urgencia* o *relevancia material*. Veamos a continuación dos sentencias que explican esto y que han generado discusión en los entornos académicos:

43. La mentada excepción procede por regla general, a menos que [...] el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionálísimos que re-

---

7 Otro ejemplo, En la sentencia 934-21-EP/25, la Corte aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por el SRI al verificar que se aceptó una acción de protección manifiestamente improcedente, dado que se impugnaron actos administrativos tributarios relativos a la facultad determinadora del SRI, siendo la vía idónea la jurisdicción ordinaria. CCE, sentencia 934-21-EP/25, nota al pie 11. La Corte enumera como casos manifiestamente improcedentes: restitución de hectáreas, titularidad de acciones, declaración de derecho patrimonial, impugnación de actos tributarios, controversias entre entidades privadas, entre otros.

quieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen. Si bien los supuestos mencionados no necesariamente deberían ser justificados por la parte accionante, sí es obligación de los jueces constitucionales analizar si se cumplen o no los mencionados criterios para resolver el caso” (CCE, sentencia 2006-18-EP/24, párr. 43).

31. Cabe señalar que es distinto si se llegara a identificar que la controversia sí se enmarca en una cuestión de procedencia, como un conflicto laboral con el Estado que muestre notoria o grave afectación a la dignidad y autonomía al servidor público, o que requiera una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeaban. Esto por cuanto en ese supuesto se está dentro de un escenario constitucional donde corresponde el análisis de la vulneración de derechos” (CCE, sentencia 3032-22-EP/26, párr. 31).

El análisis conjunto de estas sentencias —en particular las sentencias 2006-18-EP/24 y 3032-22-EP/26— revela que los criterios de procedencia no atienden a la naturaleza del problema jurídico, sino a circunstancias fácticas que configuran urgencia (la vulnerabilidad de la accionante embarazada, la necesidad de una respuesta inmediata) o relevancia material (la afectación notoria o grave a la dignidad, la discriminación evidente).

### **2.3. Convergencia entre los tipos de control**

Estas menciones revelan algo a mayor escala: no solo que la justicia constitucional resulta muy atractiva para los litigantes en desmedro de la justicia ordinaria, sino que la primera de ellas puede resolver los conflictos con criterios variados, incluso, diferentes. Este no es el lugar adecuado para confirmar si nos encontramos ante una fragmentación del discurso jurídico en toda regla, sin embargo, con la información que poseemos es posible evitar llegar a escenarios más graves.

Un primer paso importante es reconocer, sin ambigüedades, que ciertas garantías jurisdiccionales tienen objetos comunes con las acciones de la justicia ordinaria; y con ello, observar y destacar el rol de la justicia ordinaria en la protección de derechos fundamentales. Y esto no es algo que el legislador

haya desconocido o subestimado, ya que la propia ley de la materia reconoce —en materia de acción de protección— su improcedencia en el caso de una vía eficaz en la justicia ordinaria (Art. 42.4 LOGJCC).

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha recorrido un camino bastante sinuoso en este tópico. Así, en sentencia 1285-13-EP/19, se estableció como deber del juez constitucional que verifique la vulneración o no de derechos fundamentales, y solo únicamente cuando no existan tales violaciones podría reparar en la idoneidad de otras vías. Ello incluso fue considerado como parte esencial de la suficiencia motivacional en esta especial garantía jurisdiccional, consagrado así en la sentencia 1158-17-EP/21 (párr. 103.1).

A nuestro criterio, esta posición vaciaba de contenido la causal de improcedencia contemplada en la ley, y lo que es peor aún, era bastante contraria al equilibrio necesario entre ambas jurisdicciones, y que había sido bastante buscado por la Corte Constitucional en lo que a acción extraordinaria de protección se refiere.

Pocos años después, se ha observado un cambio de perspectiva a partir de decisiones como la contenida en la sentencia 2901-19-EP/23, que expresamente menciona:

41. La Corte Constitucional ha referido que la finalidad de la acción de protección no es sustituir la vía ordinaria ya que, ambas persiguen fines distintos. En general se ha señalado que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de derechos constitucionales que no cuentan con una vía adecuada, efectiva y eficaz en la vía judicial y no busca pronunciarse sobre cuestiones que “recaen en la esfera ordinaria”. Esta cuestión debe asumirse con absoluta racionalidad porque no puede llevar a concluir que solo en la justicia constitucional se tutela derechos o se discuten sus vulneraciones, pues todas las materias judiciales en el fondo presentan tensión y posible conculcación de derechos. Así, por ejemplo, en un caso de despido intempestivo – que cuenta con la vía ordinaria laboral – se encuentra de por medio la posible vulneración de los derechos laborales de los trabajadores y en un caso tributario se pueden encontrar las violaciones a derechos como la propiedad, defensa o seguridad jurídica, entre otros.

Pese a que la afirmación de los ‘fines distintos’ es bastante discutible, es destacable que esta Alta Corte reconozca que la violación de derechos fundamentales no es un asunto exclusivo de su sede, y que por el contrario, puede presentarse en cualquier rama jurisdiccional. A continuación, la referida sentencia reflexiona sobre lo que pasaría si la misma controversia se propone —de manera paralela y sucesiva— ante la justicia constitucional y la justicia ordinaria; llegando a advertir sobre la posibilidad de que se emitan sentencias contradictorias en ambas sedes. [párr. 46]. A partir de aquí, se concluye que, si se propone una acción ordinaria seguida de una constitucional, con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones, existirá un reconocimiento tácito a la idoneidad del mecanismo regular en desmedro de la garantía jurisdiccional previamente propuesta.

A partir de ahí, la configuración de identidad de hechos, cargos y pretensiones entre la garantía jurisdiccional y la demanda ordinaria ejercida de manera previa o paralela por el mismo accionante revela este reconocimiento de vía idónea y, a su vez, releva al juez constitucional de pronunciarse sobre la vulneración de derechos sin infringir así la garantía de motivación. Este patrón ha sido seguido en varias decisiones de la Alta Corte, entre ellas: 754-20-EP/24, 3096-19-EP/23, 237-19-EP/24, 3246-19-EP/23, y 2301-19-EP/23, así como en varios votos concurrentes y salvados de otros fallos.

En este devenir de decisiones también tiene relevancia la célebre y polémica sentencia 2006-18-EP/24, que además de contener un amplio compendio de otras decisiones sobre la improcedencia de la acción de protección en ciertos supuestos, enfrenta el tema de los conflictos entre el Estado y los empleados públicos, sea su vínculo de naturaleza funcionarial o laboral; erigiendo una nueva excepción para la presentación de dicha garantía jurisdiccional. En palabras de la propia Corte:

42. Con este antecedente, esta Corte identifica una nueva excepción a partir del presente caso: cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, como por ejemplo, la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, en-

tre otras, el conocimiento del caso corresponde por regla general a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto implica un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, pues previamente, la Corte ha determinado que, por regla general, los conflictos laborales entre empleados y empleadores (sean estos de empresas públicas o privadas) corresponden a la jurisdicción ordinaria.

Esta excepción parte de un reconocimiento general: la plena idoneidad de la jurisdicción contencioso administrativa para atender los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores; entendiendo así que el sistema judicial ordinario diseñado por constituyente y legislador tiene las capacidades necesarias para ofrecer una solución efectiva a los problemas que se susciten en este ámbito. Esta declaración es importante, ya que refleja un cambio radical de posición por parte de la Alta Corte, circunstancia que no varía ni porque en la propia sentencia se establezca que esta excepción no opera *“asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionálísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen”* (CCE, sentencia 2006-18-EP/24, párr. 43).

La sentencia 3173-17-EP/24 de la CCE resulta esclarecedora. En este caso, relativo a la expulsión de una estudiante de la Escuela Naval por una presunta discriminación en razón de su orientación sexual, la Corte realizó un control de mérito de la acción de protección y formuló como subproblema jurídico: *“¿La resolución que impuso la sanción por la infracción tipificada como ‘Violar gravemente órdenes o regulaciones de la Escuela’ vulneró la garantía de la motivación?”* La Corte concluyó que la Escuela Naval omitió identificar cuál era la orden o regulación inobservada, y no justificó la gravedad de la conducta para ser tratada como infracción atentatoria. Es decir, la Corte verificó la insuficiencia motivacional del acto administrativo.<sup>8</sup>

---

8 CCE, sentencia 3173-17-EP/24, párrs. 83-91. La Corte verificó que la resolución sancionatoria de la Escuela Naval no identificó cuál era la orden o regulación inobservada ni justificó la gravedad de la conducta.

Lo relevante es que este mismo problema —la motivación insuficiente de un acto administrativo sancionatorio— es formulado como problema jurídico central en la jurisdicción contencioso-administrativa. En el Juicio 09802-2017-00752, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CNJ examinó la suficiencia motivacional de un acto administrativo de destitución, integrando simultáneamente jurisprudencia de la Corte IDH y de la CCE para establecer que el Estado se encuentra imposibilitado de sancionar conductas que no estén determinadas en la norma. (CNJ, Juicio 09802-2017-00752, sentencia, párrs. 7.4-7.5) La diferencia entre ambos análisis no reside en el contenido del examen —que es idéntico: verificar si el acto contiene una estructura argumentativa mínimamente completa— sino en la vía procesal por la que se accede.

La sentencia 940-21-EP/25 presenta un caso particularmente revelador. La Corte aceptó la acción extraordinaria de protección al verificar que la Sala provincial omitió analizar la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la inobservancia de la sentencia 3-19-CN/20 respecto de la declaratoria jurisdiccional previa al inicio de sumarios administrativos contra jueces y fiscales (CCE, sentencia 940-21-EP/25, párr. 15-18) La Corte recordó: (CCE, sentencia 940-21-EP/25, párr. 17).

[L]a motivación en materia de garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales, lo cual implica: [...] iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto (CCE, sentencia 1158-17-EP/21, párr. 61).

Paradójicamente, el contenido material analizado en el caso 940-21-EP/25 —la legalidad del procedimiento disciplinario y la observancia de la declaratoria jurisdiccional previa— es sustancialmente similar al que en otras sentencias la propia Corte ha derivado a la jurisdicción contencioso-administrativa por considerarlo de “mera legalidad”. Esta inconsistencia confirma

lo que Cevallos advierte: la distinción no responde a razones teóricas necesarias, sino a razones prácticas y funcionales (Cevallos, 2022, p. 91).

El voto concurrente del juez Raúl Llasag Fernández en la sentencia 3064-22-EP/25 aporta una reflexión estructural sobre la dirección de la CCE. Llasag cuestiona que la Corte se concentre en determinar cuándo la acción de protección no procede, en lugar de orientar su jurisprudencia hacia los escenarios donde sí cabe. Advierte que este enfoque erosiona la función garantista de la acción de protección y deja a las judicaturas de instancia sin parámetros claros. En sus palabras, la Corte deja de ser guía pedagógica y se convierte en una instancia adicional de apelación (CCE, sentencia 3064-22-EP/25, voto concurrente Llasag Fernández, párrs. 6-7).

La crítica de Llasag refuerza la tesis de que la distinción legalidad/constitucionalidad es una herramienta funcional y no teórica.<sup>9</sup> Si la propia Corte reconoce que el análisis de improcedencia no debería ser su función principal, y que al hacerlo se aproxima a las funciones de una instancia ordinaria, la frontera entre ambas jurisdicciones se desdibuja desde dentro del máximo órgano de justicia constitucional.

Con esta pequeña sucesión de decisiones queremos mostrar la evolución que nuestra Corte Constitucional ha tenido sobre esta problemática, partiendo de la denegación (en la práctica) del rol de la justicia ordinaria para solventar conflictos que involucren derechos fundamentales hasta la declaración de su papel trascendental en esta situación. Sin embargo, estas decisiones han sido percibidas por cierto sector del foro como una válvula de escape utilizada por el Alto Tribunal para achicar su ámbito competencial, en desmedro de la ciudadanía.

---

9 El voto concurrente de la jueza Karla Andrade Quevedo en la sentencia 3032-22-EP/26 introduce una dimensión adicional relevante para esta discusión. La jueza, aunque coincide con la decisión, advierte que el análisis debió abordar la aplicación del precedente contenido en la sentencia 234-18-SEP-CC, que establece el deber de notificar el informe motivado a los funcionarios sumariados por el Consejo de la Judicatura. Andrade señala que la sentencia impugnada por la Sala Provincial se fundamentó precisamente en este precedente para declarar la vulneración del derecho a la defensa.

### 2.3.1. Desde la justicia ordinaria no hay distinción entre lo constitucional y legal

La Corte Nacional de Justicia, desde su Sala de lo Contencioso Administrativo, ha incorporado de manera sistemática estándares constitucionales y convencionales en el ejercicio de su función jurisdiccional. El análisis de estas sentencias permite identificar tanto la importancia que adquieren la Corte IDH y la Corte Constitucional en la fundamentación de las decisiones, como la manera en que se integran razonamientos de dimensión constitucional y convencional en sede contenciosa.

La comprensión misma de garantías como la de motivación se realizan de manera integral: considerando la jurisprudencia constitucional. Por ejemplo, en el Juicio 17811-2013-0893, la Sala fundamentó íntegramente su análisis de motivación en la sentencia 1158-17-EP/21, citando textualmente el criterio rector de la CCE: una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente.<sup>10</sup> La Sala aplicó además las categorías de vicios motivacionales desarrolladas por la CCE —incongruencia frente a las partes y frente al Derecho—, demostrando que el marco analítico constitucional permea completamente la decisión contenciosa.<sup>11</sup>

Esta incorporación sistemática de estándares constitucionales por parte de la CNJ no es accidental, sino que responde a la lógica del Estado constitucional: si la motivación es una garantía constitucional, su violación no puede ser considerada un asunto de “mera legalidad” independientemente de la sede en que se la analice.

---

10 CNJ, Juicio 17811-2013-0893, sentencia, párrs. 7.1-7.3. La Sala cita textualmente la sentencia 1158-17-EP/21 de la CCE como estándar de motivación.

11 Lo mismo que en el Juicio 17811-2018-00707, relativo a una expropiación, la CNJ desarrolló extensamente la garantía constitucional de la motivación como requisito básico para la validez de las resoluciones del poder público, citando directamente el art. 76.7.1 de la CRE y la sentencia 1158-17-EP/21. CNJ, Juicio 17811-2018-00707, sentencia, párrs. 5.3-5.5. La Sala desarrolla la garantía de motivación citando directamente el art. 76.7.1 de la CRE y la sentencia 1158-17-EP/21.

### **a) Juicio 17811-2013-5979: análisis desde la sentencia 234-18-SEP-CC**

En este caso, relativo a la destitución de un servidor del Consejo de la Judicatura, la CNJ examinó si el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo podía invocar jurisprudencia constitucional para sustentar la nulidad de un proceso disciplinario. El Consejo de la Judicatura, como recurrente, argumentó: (CNJ, Juicio 17811-2013-5979, sentencia, párr. 4.1.2)

El TDCA afirma que, la falta de notificación del informe motivado vulneró el derecho a la defensa del sumariado, y en virtud de ejercer el control de legalidad, expone la sentencia No 234-18-SEP-CC, emitida el 27 de junio de 2018, por la Corte Constitucional, la cual a criterio del TDCA determinó una línea jurisprudencial. Sin embargo, la sentencia No 234-18-SEP-CC no tiene efectos vinculantes, no es *erga omnes* ni constituye jurisprudencia, ni tiene efectos retroactivos. (CNJ, Juicio 17811-2013-5979, sentencia, párr. 4.1.2)

Lo relevante de este caso radica en que el control ejercido por el TDCA —al invocar estándares de la jurisprudencia constitucional para evaluar la validez de un procedimiento disciplinario— resulta materialmente indistinguible del control que habría realizado un juez constitucional en una acción de protección. El tema de la declaratoria jurisdiccional previa, analizado por la CCE en la sentencia 3-19-CN/20 y retomado en la sentencia 940-21-EP/25, es el mismo que la CNJ aborda en sede contenciosa.

### **b) Juicio 17811-2013-5086: control de constitucionalidad desde la sentencia 34-17-IN/21**

En este caso, la CNJ resolvió un recurso de casación relativo a una sanción impuesta por la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero con base en el art. 77 de la Ley de Hidrocarburos. La Sala incorporó directamente un pronunciamiento de la Corte Constitucional para fundamentar su decisión: (CNJ, Juicio 17811-2013-5086, sentencia, párrs. 6.5-6.6)

*En contraposición de este criterio, la Corte Constitucional refirió que 'la remisión del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos completamente en blanco a los reglamentos sobre la materia reservada es incompati-*

*ble con la reserva de ley establecida por los artículos 132 numeral 2 y 76 numeral 3 de la Constitución*. (CCE, sentencia 34-17-IN/21, párr. 43; citada en CNJ, Juicio 17811-2013-5086, sentencia, párr. 6.5)

La Sala construyó además una línea jurisprudencial propia sosteniendo que la imposición de sanciones administrativas conforme el art. 77 de la Ley de Hidrocarburos, por remisión a normas reglamentarias de manera general, contraviene el principio de legalidad, tipicidad y reserva de ley. Este caso demuestra cómo la CNJ realiza un genuino control de constitucionalidad al aplicar directamente una sentencia de la CCE para resolver una controversia contencioso-administrativa.

### **c) Juicio 09802-2017-00752: estándar de motivación con referencia a la Corte IDH y la CCE**

En este caso de destitución de una servidora pública por expresiones injuriosas, la CNJ desarrolló un estándar de suficiencia motivacional en procedimientos sancionatorios integrando simultáneamente la jurisprudencia de la Corte IDH y de la CCE: (CNJ, Juicio 09802-2017-00752, sentencia, párrs. 7.4-7.5)

*La CCE reconoció que la motivación tiene ‘contextos particulares’ tales como los actos administrativos. De manera específica, refirió la CCE, que esta garantía ‘ha estado vinculada a ramas punitivas o sancionatorias’, motivo por el cual el estándar sufre una ‘variación’. Esta variación se traduce, en palabras de esta Sala de lo Contencioso Administrativo, a que el Estado se encuentra ‘imposibilitado de sancionar una conducta que no esté determinada en la norma’.* (CNJ, Juicio 09802-2017-00752, sentencia, párrs. 7.4-7.5)

Inmediatamente después, la Sala invocó la jurisprudencia interamericana:<sup>12</sup>

*La Corte IDH sostiene que en estos procedimientos se debe realizar una ‘cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita’. La CCE por su parte, expresa que debe realizarse una ‘específica-*

---

12 CNJ, Juicio 09802-2017-00752, sentencia, párr. 7.5. La Sala cita la Corte IDH y la CCE para establecer el estándar de suficiencia motivacional en procedimientos sancionatorios.

*ción' de las conductas contrarias a la ley; y que debe exteriorizarse una justificación para que la conducta sea 'tratada como una infracción atentatoria'. (CNJ, Juicio 09802-2017-00752, sentencia, párr. 7.5)*

#### **d) Juicio 13802-2020-00208: aplicación directa de la sentencia 26-18-IN/20 de la CCE**

Este caso versa sobre compras de renuncia obligatoria del Ministerio de Inclusión Económica y Social. La CNJ resolvió en estricta sujeción al precedente constitucional, incorporando incluso el auto de aclaración y ampliación de la Corte Constitucional: (CNJ, Juicio 13802-2020-00208, sentencia, párrs. 6.2-6.7)

*La Corte Constitucional estableció lo siguiente: 'A fin de no incurrir en la prohibición expresa del artículo 96.1 de la LOGJCC, los jueces estaban impedidos de aplicar una disposición ya expulsada del ordenamiento jurídico por inconstitucional [...] esta declaratoria de inconstitucionalidad no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso judicial concreto, sino al momento de que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión' (CCE, auto de aclaración y ampliación sentencia 26-18-IN/20, párr. 40; citado en CNJ, Juicio 13802-2020-00208, sentencia, párr. 6.6).*

La CNJ consolidó una línea jurisprudencial uniforme en casos idénticos, aplicando directamente el criterio constitucional. Este caso evidencia que la Sala Contenciosa construye su decisión enteramente sobre la base de un pronunciamiento de la Corte Constitucional, difuminando cualquier frontera entre lo “legal” y lo “constitucional”.

#### **2.4. Fragmentación del discurso jurídico**

De esta realidad surgen una serie de inconvenientes que afectan el diseño jurisdiccional querido por nuestro constituyente y por nuestro legislador. Entre ellas: el ejercicio abusivo de las garantías jurisdiccionales, la desconfianza en la justicia ordinaria para atender ciertas polémicas, la sobrecarga procesal irregular de ciertas judicaturas, e incluso, un inusual *forum shop-*

*ping*, pues algunos litigantes de pocos escrúpulos buscan ciertas unidades judiciales éticamente deficitarias donde pueden obtener bastante más de lo que nuestro sistema jurídico permite.

No obstante, quisiéramos concentrarnos en uno de los efectos más perniciosos para el estudio y la crítica del derecho. Pues, ¿qué podría pasar si distintas jurisdicciones – constitucional y ordinaria – controlan de manera paralela actuaciones públicas semejantes, o dicho de otra manera, resuelven conflictos comunes al mismo tiempo? Sin perjuicio del espacio de disenso o polémica que toda regulación jurídica lleva de suyo, lo esperable sería que esas causas se resuelvan de forma meridianamente parecida, ya que se sujetan al mismo universo normativo, más aún en un estado unitario como el nuestro.

La respuesta a esa interrogante no es tan sencilla. Partiendo de la existencia de ramas del derecho, cuyos especialistas se caracterizan por un bagaje de conocimiento y experiencia determinada, se produce un lenguaje propio en cada una de dichas ramas. De estos ‘lenguajes particulares’ (y de quienes los utilizan) surgen parcelización de la práctica del derecho, conforme el análisis que de diversos autores ha hecho Gallegos Herrera (2018). Este fenómeno, denominado **fragmentación del discurso jurídico**, tiene al menos tres síntomas concretos: la interpretación heterodoxa del derecho, basados en estándares distintos o ampliados; la contraposición de regímenes específicos que regulan idénticos asuntos, que pueden ser conocidos por autoridades diferentes y dependiendo de la especialidad del resolutor, las consecuencias pueden ser diferentes, e; institucionalización de excepciones firmes al Derecho general.

La contraposición entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria nos da varios ejemplos de, al menos, los dos primeros síntomas anotados por Gallegos Herrera. Solo concentrándonos en la esfera contencioso administrativa, esta fragmentación se hace evidente. Para empezar, en nuestra materia se entienden a los actos de simple administración como aquellas actuaciones de órganos internos de una entidad pública que sirven de soporte para la toma de decisiones de las autoridades, tales como: informes o dictámenes en los expedientes administrativos sanciones, entre otros. (art. 120 Código

Orgánico Administrativo, y de manera similar, art. 74 ERJAFE). Dado que esta clase de actuaciones no generan efectos directos a los ciudadanos, la legislación y jurisprudencia administrativa han estimado, desde antiguo, que no es imprescindible que sean notificados a los ciudadanos. Desde la jurisprudencia constitucional, la respuesta ha sido distinta. Así tenemos la sentencia 234-18-SEP-CC, que erige la obligación de notificar los informes motivados previos a la emisión de una sanción administrativa, concretamente las del ejercicio de potestad disciplinaria por parte del Consejo de la Judicatura.

Esta decisión tuvo un impacto considerable, ya que deshacía una ‘regla’ [la no notificación de actos de simple administración] que para los administrativistas tenía rango prácticamente dogmático. Sin embargo, esta regla jurisprudencial admite matices, como el expresado en la sentencia 2901-19-EP/23 (párr. 62), en la cual se reconoce que se tuvo conocimiento de dicho informe motivado ‘pues fue expresamente impugnado’. De ello podría desprenderse, que el verdadero propósito de la regla jurisprudencial señalada, más que el respeto al debido proceso mediante la notificación, es el acceso al expediente administrativo, que podría garantizarse por medio de otros mecanismos.

Otro ejemplo sobre este fenómeno está relacionado con la lesividad de actos administrativos favorables. Por definición, la lesividad es un mecanismo de limitación a las administraciones públicas, para que no puedan dejar sin efecto los actos administrativos favorables a los ciudadanos por sí mismos, en precautela de los derechos subjetivos de quienes se benefician de dichas actuaciones. Pero este medio tiene una limitación fundamental: los vicios que provocan nulidad de pleno derecho. Las entidades públicas tienen el deber de restablecer la juridicidad en sus actuaciones, y por tal razón, es imperativo que utilicen sus potestades revisoras de los actos para revocar toda actuación que adolezca de una nulidad absoluta, sin necesidad de acudir al proceso judicial de lesividad.

Sin embargo, la Corte Constitucional ha valorado soluciones distintas ante un escenario concreto. Nos referimos al caso de los nombramientos regulares para el ejercicio del funcionariado público sin que preceda la declarato-

ria de ganador de concurso de méritos y oposición, exigido por el sistema meritocrático que consagra nuestra Constitución (art. 228). A criterio del máximo intérprete constitucional, a fin de precautelar las expectativas legítimas de los funcionarios que gozan de nombramiento regular pese a este vicio, la entidad correspondiente debe iniciar procesos judiciales de lesividad para que sea un juez, y no el ente estatal, el que resuelva la revocatoria del acto de nombramiento (esta regla jurisprudencial se encuentra en las sentencias 030-18-SEP-CC y 223-18-SEP-CC).

Como pueden observar, la posición de esta Corte lleva de suyo una disminución de las atribuciones de las instituciones estatales para expulsar de la vida jurídica a las actuaciones con vicios así de groseros y evidentes; siendo contrario al criterio que desde el derecho administrativo podría tenerse del mismo asunto. Y sobra decir que las decisiones de la CC son de obligatorio cumplimiento para toda la estructura de la Función Judicial.

Es muy rescatable el fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del caso 17741-2017-0165, en la que el juez ponente Iván Larco Ortuño desarrolla los criterios del derecho administrativo clásico y de la justicia constitucional, para advertir de los peligros de este último, sin desobedecerlo (CNJ, Juicio 17741-2017-0165, sentencia).

#### **2.4.1. El caso de Patricio Chávez**

Para comprender a cabalidad la disfuncionalidad de separar tajantemente los distintos niveles de escrutinio judicial, es necesario examinar la fragmentación del discurso jurídico frente a un mismo conflicto.

Gutiérrez Colantuono ha sostenido la necesidad de tensionar la suerte de monopolio judicial del control de convencionalidad interno para llevarlo hacia ámbitos no judiciales (Gutiérrez Colantuono, 2025, pp. 8-9).

En el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, la Corte IDH condenó a Colombia a considerar:

Las sanciones de destitución e inhabilitación de funcionarios públicos democráticamente electos por parte de una autoridad adminis-

trativa disciplinaria, en tanto restricciones a los derechos políticos no contempladas dentro de aquellas permitidas por la Convención Americana, son incompatibles no solo con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención, sino también con el objeto y fin del mismo instrumento (Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia*, 2020, párr. 98).

La Corte IDH determinó además como garantía de no repetición:

La vigencia de las normas que facultan a la Procuraduría a imponer sanciones de inhabilitación o destitución de funcionarios democráticamente electos [...] constituyen un incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno (Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia*, 2020, párr. 136).

En Ecuador, la Contraloría General del Estado materializó este control de convencionalidad de manera directa en su propia sede administrativa. Mediante el Memorando No. 0196-DNPR-2025, la Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidades rechazó la sanción de destitución contra un alcalde. Lo notable de esta actuación es el razonamiento empleado: la CGE no se limitó a verificar el cumplimiento de la normativa secundaria, sino que realizó un genuino control de convencionalidad al invocar directamente el art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y la sentencia de la Corte IDH en el caso *Petro Urrego*:

El artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece un límite al ejercicio de la sanción de destitución que tiene atribuida la Contraloría General del Estado, cuando se trata de funcionarios de elección popular, lo cual es sustentado en el artículo 424 de la Constitución [...] En conclusión, no se sanciona con destitución al Sr. (...), en calidad de alcalde. (CGE, Memorando No. 0196-DNPR-2025, 2025).

El ejercicio de control realizado por la CGE presenta dos dimensiones que conviene distinguir. Primero, un control de convencionalidad propiamente dicho: la CGE confronta su potestad legal de destituir (prevista en la LOCGE) con la norma convencional (art. 23.2 de la CADH interpretado

por la Corte IDH), y ante la incompatibilidad, hace prevalecer la norma convencional aplicando el art. 424 de la Constitución que establece la prevalencia de los tratados de derechos humanos. Segundo, un control de constitucionalidad en concreto: mediante el Memorando No. 0204-DNPR-2025, la misma Dirección rechazó una destitución por falta de norma expresa que tipifique la conducta, invocando directamente el art. 76.3 de la Constitución y la sentencia 34-17-IN/21 de la CCE:

El principio de legalidad sancionatoria constituye un límite transversal al poder punitivo del Estado, con independencia de si se trata de un asunto de materia penal, administrativa o de cualquier otra índole, cuyo objetivo es tutelar a las personas a través de una doble garantía: (i) la reserva de ley [...] y (ii) el principio o mandato de tipicidad (CCE, sentencia 34-17-IN/21, párr. 31; citada en CGE, Memorando No. 0204-DNPR-2025, 2025).

En este segundo caso, la CGE aplica directamente una sentencia de la CCE como parámetro de control, verificando si la conducta imputada se encuentra tipificada en una norma con rango de ley. La Administración no se limita a ejecutar la ley, sino que evalúa si la ley cumple con los estándares constitucionales de tipicidad antes de aplicarla. Este es un ejercicio de control de constitucionalidad difuso que tensiona —en el sentido que propone Gutiérrez Colantuono— el monopolio judicial del control constitucional.

El caso del asambleísta Patricio Chávez Zavala resulta particularmente esclarecedor porque demuestra cómo una misma resolución administrativa puede ser objeto de una *fragmentación* en el discurso jurídico. La CGE emitió la Resolución No. 44103 de 20 de septiembre de 2018, determinando responsabilidad administrativa culposa con sanción de destitución. La resolución fue notificada el 11 de octubre de 2018. Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de 2024 —más de cinco años después— que la CGE remitió la resolución al Ministerio de Trabajo para el registro del impedimento de ejercer cargo público, momento en el cual Chávez ya ejercía como asambleísta electo por votación popular.

*El control de constitucionalidad.* La primera instancia constitucional, en el Juicio No. 17U05-2024-00099, aceptó parcialmente la acción de protección.

El juez constitucional declaró vulnerados los derechos a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y al debido proceso (art. 76.1 CRE), centrandó su análisis en la falta de notificación oportuna de la CGE al Ministerio de Trabajo. El razonamiento del juez integró los derechos de participación política del art. 61 de la CRE y la jurisprudencia interamericana —en particular el caso *Petro Urrego vs. Colombia*— como marco de referencia para evaluar las restricciones a los derechos políticos de un funcionario democráticamente electo. Como medida de reparación, el juez dispuso dejar sin efecto el oficio de registro del impedimento y ordenó que se establezca como fecha de registro la correspondiente al oficio de 26 de julio de 2021, que atendió el recurso de revisión.<sup>13</sup>

*El control de legalidad:* Sin embargo, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha revocó parcialmente esta decisión en segunda instancia. La Sala consideró que la discusión sobre la oportunidad del registro del impedimento correspondía a la jurisdicción ordinaria. Respecto a la seguridad jurídica, determinó que no existía vulneración porque las normas aplicadas eran previas, claras y públicas. En cuanto al debido proceso, señaló que los desacuerdos sobre la aplicación de normas deben ser corregidos por los jueces competentes, no mediante la vía constitucional. Sobre los derechos de participación, la Sala estableció que el CAL se limitó a reconocer y cumplir lo dispuesto por el Ministerio de Trabajo, sin haber destituido al accionante de su cargo de asambleísta. En otras palabras, la segunda instancia recondujo la controversia a la esfera de la mera legalidad.<sup>14</sup>

---

13 Juzgado constitucional de primera instancia, juicio 17U05-2024-00099, 2024. El juez constitucional aceptó parcialmente la acción de protección, declarando vulnerados los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso por la falta de notificación oportuna de la CGE al Ministerio de Trabajo. El juez invocó los derechos de participación política y el caso *Petro Urrego vs. Colombia* como marco de referencia.

14 Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Sala Especializada de lo Civil y Mercantil, sentencia de segunda instancia, 2024. La Sala revocó parcialmente la sentencia de primera instancia, considerando que la discusión sobre la oportunidad del registro del impedimento correspondía a la jurisdicción ordinaria y no a la constitucional, al tratarse de un asunto de mera legalidad. Determinó además que el CAL se limitó a reconocer y cumplir lo establecido en el oficio del Ministerio de Trabajo, sin haber destituido al accionante.

*El control de convencionalidad.* La propia CGE —mediante los memorandos de no predeterminación— ha adoptado criterios que cuestionan los fundamentos de su propia potestad sancionadora. En el Memorando No. 0196-DNPR-2025, la CGE rechazó la destitución de un alcalde invocando el art. 23 de la CADH y el caso *Petro Urrego*, reconociendo un límite convencional al ejercicio de la potestad sancionadora cuando se trata de funcionarios de elección popular. Y en el Memorando No. 0204-DNPR-2025, rechazó otra destitución invocando el principio de tipicidad del art. 76.3 de la CRE y la sentencia 34-17-IN/21. La contradicción es manifiesta: si la CGE reconoce que no puede destituir a funcionarios de elección popular porque el art. 23 de la Convención lo prohíbe, entonces el registro tardío del impedimento de Chávez —que afectaba a un asambleísta electo— debió haber sido sometido a estos mismos estándares convencionales. En otras palabras, la Administración aplica criterios de protección de derechos más garantistas que los que la segunda instancia constitucional estuvo dispuesta a reconocer.

Gutiérrez Colantuono afirma que el control de convencionalidad es simétrico, sinérgico y complementario del control de constitucionalidad. (Gutiérrez Colantuono, 2025, p. 9) Cevallos cierra el círculo: lo que importa es la jurisdicción de los derechos, compuesta por una confluencia de componentes de normatividad legal y constitucional. (Cevallos, 2022, p. 94) La eficacia del control de convencionalidad desde el ámbito administrativo resulta manifiesta. Mientras los procesos jurisdiccionales del caso Chávez tardaron años, la aplicación directa de estándares convencionales por la Administración permitió una protección preventiva e inmediata. Gutiérrez Colantuono enfatiza que la tarea interpretativa administrativa juega un rol central en la prevención de violaciones (Gutiérrez Colantuono, 2022). Esta prevención se expresa mediante la convencionalidad aplicada en la propia sede de las Administraciones públicas, de oficio, de buena fe, removiendo obstáculos que afecten la juridicidad (Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay*, supervisión de cumplimiento, 2013).

En definitiva, la fragmentación procesal evidenciada en el caso de Patricio Chávez y en las resoluciones de la Contraloría General del Estado ratifica que la división estricta de controles constituye una ficción teórica inoperante en

la práctica. Resulta paradójico que sea la propia Administración Pública la que, en ejercicio de un genuino control de convencionalidad, aplique estándares protectores más rigurosos y preventivos que los reconocidos por la propia justicia constitucional de instancia. Esta realidad confirma que el análisis jurídico debe centrarse en la jurisdicción de los derechos como un bloque unitario; superar la fragmentación del discurso jurídico no es solo una cuestión de depuración académica, sino un imperativo inexcusable para garantizar la tutela efectiva frente al poder estatal.

### 3. Repensar la justicia ordinaria

Pese a que tales críticas pueden tener ciertos fundamentos válidos y comprensibles, apuntar todos los dardos exclusivamente a la Corte Constitucional es, en demasía, injusto. La autolimitación proveniente de los precedentes constitucionales es una labor necesaria para dotar de equilibrio a nuestro sistema judicial, aunque insuficiente. Debe complementarse con otras medidas que, a nuestro criterio, exceden el campo de lo que esta Corte puede realizar.

Esta declaración de relevancia de la justicia ordinaria en la resolución de conflictos que envuelven a derechos fundamentales es un primer paso importante, pero generaría una decepción en los justiciables (incluso en los potenciales) si los mecanismos ordinarios se mantienen en su situación actual, sin una adecuación y actualización necesaria a los tiempos que corren.

Sería soberbio de nuestra parte pretender enlistar qué mejoras deberían introducirse a la Función Judicial a nivel macro, no solo porque muchas de estas tienen relación con aspectos organizacionales y de recursos, lo que excede el enfoque de este texto. Pero sí podemos, desde nuestra experiencia, hacer breves pinceladas sobre cómo podría hacerse más atractiva la justicia contencioso administrativa.

En primer lugar, deben **mejorar las condiciones de acceso** a esta jurisdicción. Ya han pasado más de treinta años desde la distritalización del contencioso administrativo, pero estimamos que ese sistema ya ha caducado. La producción de actividades jurídicas de la Administración susceptibles de ser

impugnadas judicialmente se realiza, de manera constante y compulsiva, en todos los rincones del país. De tal suerte que los destinatarios de esas decisiones, potencialmente justiciables, no tendrían cerca de su domicilio una justicia especializada en derecho público que los atienda, salvo que residen en cinco ciudades específicas de nuestra geografía.

Desde luego que somos conscientes de las dificultades estructurales y logísticas de extender el número de judicaturas en esta materia, más aún por su especial configuración de tribunales de instancia única, sin posibilidad recursiva de alzada salvo la casación. Pero ello también merece debate. Para lograr un acceso hacia más rincones del país, también es imprescindible repensar el sistema de única instancia, ya que existirán muchísimas discusiones (pueden ser de empleo público o de responsabilidad financiera, tal vez limitado por cuantías menores) que podrían conocerse sin problema ante un juez unipersonal administrativo, sea que le agreguemos o no una instancia recursiva ordinaria.

Como segundo punto, debe existir un mayor desarrollo de las **medidas cautelares en sede ordinaria**. A diferencia de la regulación constitucional, en el derecho procesal administrativo nacional solamente se encuentra una sola fórmula de cautelar: la suspensión del acto administrativo [Art. 330 COGEP]. Cabe anotar que dicha fórmula es manifiestamente subutilizada por los tribunales distritales, y carece de cualquier tipo de control jurisdiccional de alzada, ya que ni es susceptible de recurso de casación y tampoco lo sería, justamente por su carácter precautorio, de una acción extraordinaria de protección. El accionar administrativo es muy variado, y el mecanismo cautelar no debería reducirse a la suspensión de los efectos del acto, debiendo extenderse a otras posibilidades que incluyan medidas innovativas y no innovativas. Empero, somos conscientes que la falta de desarrollo en este ámbito no depende únicamente de reformas legales o de desarrollo jurisprudencial, sino fundamentalmente de voluntad política por parte de las autoridades gubernamentales de respeto a la independencia judicial de la justicia administrativa, en el ejercicio de este mecanismo de contrapeso de poderes.

En tercer lugar, volvemos a un tema ya comentado: **el conocimiento y difusión de los conceptos** en esta materia. Sea por la distancia de los tribunales distritales de la mayor parte de centros urbanos del país, o porque las normas que regulan la justicia contencioso administrativa siguen cánones que en su país de origen ya han sufrido necesarias actualizaciones, lo cierto es que la comunidad litigante y universitaria siente al derecho administrativo en general, y al procesal administrativo en particular, como un cúmulo de conceptos lejanos y de difícil aprehensión. En este punto, tiene mucho mérito la difusión que ha logrado el derecho procesal constitucional tanto a nivel del foro como de la academia. Ello produce una consecuencia fácilmente deducible: el litigante promedio preferirá contender en los territorios que mejor conoce, con las reglas que le sean más comprensibles. Lo dicho impone una dura tarea a quienes nos dedicamos al derecho público desde el ejercicio de la profesión, la docencia universitaria y el oficio judicial. Desde la discusión académica debemos ser lo suficientemente sinceros y humildes para repensar los conceptos y categorías de esta rama del derecho, así como las metodologías de enseñanza de los mismos, que logren como efecto que mayor cantidad de usuarios del servicio logren comprender su real sentido y alcance.

Un cuarto punto podría ser **la carga de formalidades y requisitos** que existe en nuestra jurisdicción. Y nos queremos concentrar en los requisitos de carácter temporal. En efecto, la necesidad de estabilidad de las decisiones administrativas cierra la posibilidad de que existan vías ordinarias imprescriptibles o incaducables. Sin embargo, el problema radica en la discordancia que existe entre las distintas acciones contencioso administrativas. De un término de noventa días para las acciones subjetivas o de plena jurisdicción, a dos años para las acciones objetivas a cinco años para las acciones contractuales, de responsabilidad patrimonial u “otras competencias”. Habría que pensar si el lapso de la acción más utilizada en nuestra jurisdicción (la subjetiva) es excesivamente corto en comparación con los demás; ya que sin duda dicho término desalienta a los potenciales litigantes en esta rama.

Con relación a otras formalidades, han existido avances considerables, ya que a diferencia de lo que pasa en la mayor parte de países de nuestro medio,

en el Ecuador no es obligatorio el agotamiento de la vía administrativa. Tampoco es imprescindible que el accionante califique por sí mismo cuál es el tipo de acción que está proponiendo, siendo esta una atribución del tribunal contencioso administrativo (Corte Nacional de Justicia, 2015, Resolución N.º 13-2015). Otra discusión ya superada refería al tipo de acción (y su lapso de caducidad) de los actos administrativos producidos durante la ejecución contractual. Luego del debate correspondiente, el pleno de la Corte Nacional de Justicia se decantó por que sea el lapso de caducidad de cinco años para la impugnación de estos especiales actos administrativos (Corte Nacional de Justicia, 2023, Resolución n.º 05-2023).

Y finalmente, estimamos que debe discutirse el rol de la justicia contencioso administrativa para determinar los **modos de reparación ante vulneraciones a derechos subjetivos**. Como brevemente mencionamos antes, una mayor exigencia del principio de congruencia procesal obligaría a los jueces en esta materia a conceder únicamente las pretensiones que se han señalado, que incluirían de qué manera estima el demandante que debe ser reparados sus daños. Ello representa un inconveniente por dos razones. La primera es muy obvia: muchas veces los justiciables no solicitan medidas de reparación razonablemente acordes a los daños provocados; lo que sumiría al tribunal en la disyuntiva si denegar o no la reparación a sabiendas de que el daño si se cometió, o en su defecto, conceder un modo de reparación distinta, pero no solicitada expresamente.

En este punto uno puede encontrarse con fallos, incluso célebres, que no se han sujetado estrictamente a las pretensiones planteadas, en aras de determinar una fórmula que realmente se acerque lo más posible a la naturaleza de las lesiones sufridas y a las particularidades del caso. Ejemplo de ello es el clásico caso “Andrade c. Emelmanabi”, en la cual se solicitaron daños y perjuicios por las quemaduras sufridas por un menor de edad a causa del contacto con un cable eléctrico, pero la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la entonces Corte Suprema de Justicia “lo recondujo” hacia un modo de ejecución no solicitado en la demanda: la constitución de un fideicomiso para el goce futuro de las indemnizaciones determinadas

(Corte Suprema de Justicia, 2007, Gaceta Judicial. Año CVIII. Serie XVIII, No. 4. p. 1618).

En la actualidad, la Corte Nacional de Justicia ha establecido que el principio de congruencia no tiene el mismo impacto en el contencioso administrativo, ejemplo de ello es la Resolución No. 11-2025, en la cual se establece que el control jurisdiccional no se encuentra supeditado a los puntos aportados por las partes sino a “todos los aspectos relacionados a la controversia judicial y a aquellos que tienen relación directa con ella” [Corte Nacional de Justicia, 2025, Resolución N.º 11-2025]. Pero en este caso, el asunto no controvierte el principio de congruencia, ya que existe expresa habilitación legal para ello, concretamente en el art. 313 COGEP, que instituye un control de antecedentes del acto impugnado. No obstante, no existe similar permisión legal para el caso de la determinación de medidas de reparación.

En suma, queda un largo camino por recorrer para (re)construir un adecuado equilibrio entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria. Camino que no puede ser trazado desde una sola orilla, correspondiendo al legislador, academia y judicatura converger en esfuerzos para esta noble finalidad.

#### 4. Conclusiones

Primera. **La irradiación constitucional hace insostenible la distinción cualitativa entre legalidad y constitucionalidad.** La transición al Estado constitucional transformó el principio de legalidad en un principio de juridicidad integral. La Constitución irradia todo el ordenamiento jurídico, de modo que cualquier argumentación judicial —sea en sede constitucional u ordinaria— descansa, en última instancia, sobre premisas constitucionales. Esta constatación cuestiona la viabilidad teórica de trazar una distinción material entre ambos controles: la diferencia entre la argumentación de la Corte Constitucional y la de los tribunales ordinarios no es cualitativa, sino funcional y procedimental.

Segunda. **El control de convencionalidad es una dimensión del control de constitucionalidad, no una categoría autónoma.** Por efecto del bloque de

constitucionalidad, el control convencional opera como una extensión del control constitucional. Todo órgano con potestad para ejercer el control de constitucionalidad tiene, correlativamente, la obligación de ejercer el control de convencionalidad. Negar lo segundo mientras se acepta lo primero introduce una inconsistencia insalvable en el sistema normativo. La dicotomía analítica correcta es, por tanto, legalidad/constitucionalidad —con la convencionalidad integrada en esta última—, y no una tricotomía.

**Tercera. Los criterios de la CCE para delimitar la “mera legalidad” son funcionales y contingentes, no teóricos ni necesarios.** Las sentencias 2006-18-EP/24 y 3032-22-EP/26 revelan que la Corte habilita o deniega su competencia a partir de criterios fácticos —urgencia y relevancia material—, no jurídicos. El voto concurrente del juez Llasag Fernández en la sentencia 3064-22-EP/25 refuerza esta conclusión: al concentrarse en cuándo la acción de protección no procede, la Corte erosiona su función garantista y se aproxima a las funciones de una instancia ordinaria, confirmando que la distinción legalidad/constitucionalidad es una herramienta funcional, no una frontera de principio.

**Cuarta. La justicia ordinaria ejerce genuino control constitucional y convencional.** El análisis de la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CNJ demuestra que el juez ordinario integra, de manera sistemática, estándares constitucionales y convencionales en sus decisiones. Los juicios 17811-2013-0893, 17811-2013-5086, 09802-2017-00752 y 13802-2020-00208 evidencian que la Sala cita y aplica directamente jurisprudencia de la CCE y de la Corte IDH, construyendo un marco analítico materialmente indistinguible del que emplearía un juez constitucional. En estos casos, la distinción entre ambas sedes es, en esencia, de naturaleza procesal, no sustantiva.

**Quinta. La fragmentación del discurso jurídico genera inconsistencia sistémica.** El caso Patricio Chávez ilustra con precisión esta disfuncionalidad: la misma resolución administrativa recibió tratamientos jurídicos divergentes en primera instancia constitucional, en segunda instancia constitucional y en sede administrativa. Paradójicamente, fue la propia Contraloría General del Estado —mediante los memorandos 0196-DNPR-2025 y 0204-DNPR-

2025— quien aplicó estándares convencionales y constitucionales más garantistas que los reconocidos por la justicia constitucional de instancia, demostrando que el control de convencionalidad no es monopolio judicial y que puede ejercerse de manera preventiva e inmediata desde la propia Administración pública.

**Sexta. La amparización de la justicia es un síntoma estructural que exige respuestas sistémicas.** La preferencia de los justiciables por las garantías jurisdiccionales constitucionales no responde a una opción caprichosa, sino a ventajas objetivas: mayor celeridad, menor carga formal, imprescriptibilidad y mayor amplitud en las medidas de reparación. Revertir este fenómeno exige no solo la autolimitación jurisprudencial de la CCE —que ha avanzado significativamente en las sentencias 2901-19-EP/23 y 2006-18-EP/24—, sino, sobre todo, la modernización de la justicia contencioso-administrativa.

**Séptima. La modernización de la justicia contencioso-administrativa es un imperativo para el equilibrio del sistema.** El reconocimiento de la capacidad del juez ordinario para tutelar derechos fundamentales será estéril si no se acompaña de reformas estructurales en cuatro dimensiones: (i) ampliar las condiciones de acceso territorial, superando el modelo distrital que excluye a gran parte de la población; (ii) diversificar el catálogo de medidas cautelares más allá de la suspensión del acto administrativo; (iii) simplificar las cargas formales y armonizar los plazos de caducidad; y (iv) precisar el alcance del principio de congruencia en materia de reparación, dotando al juez contencioso de herramientas equiparables a las del juez constitucional. Este equilibrio es tarea colectiva: legislador, academia y judicatura deben converger en este propósito.

## Referencias bibliográficas

- Andrade Ubidia, S. (2001). Intervención: Mesa redonda: Los actos administrativos en el amparo. En *Guía de litigio constitucional* (Vol. 2, pp. 71-109). Corporación Latinoamericana para el Desarrollo.
- Cassagne, J. C. (2015). *Los grandes principios del Derecho público: constitucional y administrativo*. La Ley.
- Cevallos, D. J. (2022). Breves notas sobre la distinción constitucional/legalidad en las garantías jurisdiccionales en Ecuador. En M. Hernández Terán (dir.), *El Derecho público en la práctica* (pp. 89-94). UCSG.
- Gallegos Herrera, D. (2018). Las consecuencias de las decisiones del constituyente en las finanzas públicas: el caso de las jurisdicciones paralelas. *Conpedi Law Review*, 4(2), 128-145.
- Gutiérrez Colantuono, P. Á. (2022). *Control de convencionalidad en la Administración pública*. Astrea.
- Gutiérrez Colantuono, P. Á. (2025). Estándares de la Corte IDH en materia de derecho administrativo: una dimensión global del derecho administrativo. *Suplemento de Derecho Administrativo, El Derecho*, 8, 1-15.
- Hammergreen, L. (2004). La experiencia peruana en reforma judicial: tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras. En L. Pásara (ed.), *En busca de una justicia distinta: Experiencias de reforma en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- López Cárdenas, C. M., y Acosta Páez, E. (2017). De la teoría clásica del control de legalidad al control de convencionalidad: la construcción de un nuevo paradigma jurídico. En M. A. Restrepo Medina (ed.), *Derecho administrativo: reflexiones contemporáneas* (pp. 141-160). Editorial Universidad del Rosario.
- Lozada Prado, A., y Ricaurte Herrera, C. (2015). *Manual de argumentación constitucional*. Corte Constitucional del Ecuador / CEDEC.

- Sagüés, N. P. (2004). Desafíos de la jurisdicción constitucional en América Latina. *Foro Constitucional Iberoamericano*, 8, 1-12.
- Sagüés, N. P. (2013). *La interpretación judicial de la Constitución*. Porrúa.
- Storini, C., Masapanta Gallegos, C., y Guerra Coronel, M. (2022). Control de constitucionalidad en Ecuador: muchas alforjas para tan corto viaje. *Foro: Revista de Derecho*, 38, 7-30.
- Vigo, R. L. (2012). *Constitucionalización y judicialización del derecho*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Corte IDH. (2006). *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006.
- Corte IDH. (2010). *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia*. Sentencia de 1 de septiembre de 2010.
- Corte IDH. (2011). *Caso Gelman vs. Uruguay*. Sentencia de 24 de febrero de 2011.
- Corte IDH. (2013a). *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Sentencia de 28 de agosto de 2013.
- Corte IDH. (2013b). *Caso Gelman vs. Uruguay*. Supervisión de cumplimiento de sentencia, resolución de 20 de marzo de 2013.
- Corte IDH. (2020). *Caso Petro Urrego vs. Colombia*. Sentencia de 8 de julio de 2020.
- Corte Nacional de Justicia (CNJ), Sala de lo Contencioso Administrativo. (s. f.a). *Sentencia. Juicio 17811-2013-0893*.
- Corte Nacional de Justicia (CNJ), Sala de lo Contencioso Administrativo. (s. f.b). *Sentencia. Juicio 17811-2018-00707*.
- Corte Nacional de Justicia (CNJ), Sala de lo Contencioso Administrativo. (2021). *Sentencia. Juicio 17741-2017-0165*, 29 de septiembre de 2021.
- Corte Nacional de Justicia (CNJ), Sala de lo Contencioso Adminis-

- trativo. (2025a). *Sentencia. Juicio 09802-2017-00752*, 5 de junio de 2025.
- Corte Nacional de Justicia (CNJ), Sala de lo Contencioso Administrativo. (2025b). *Sentencia. Juicio 17811-2013-5086*, 24 de marzo de 2025.
- Corte Nacional de Justicia (CNJ), Sala de lo Contencioso Administrativo. (2026a). *Sentencia. Juicio 13802-2020-00208*.
- Corte Nacional de Justicia (CNJ), Sala de lo Contencioso Administrativo. (2026b). *Sentencia. Juicio 17811-2013-5979*, 5 de febrero de 2026.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2018a). *Sentencia 030-18-SEP-CC*, 24 de enero de 2018.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2018b). *Sentencia 223-18-SEP-CC*, 20 de junio de 2018.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2018c). *Sentencia 234-18-SEP-CC*, 27 de junio de 2018.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2019). *Sentencia 1285-13-EP/19*, 4 de septiembre de 2019.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2020a). *Auto de aclaración y ampliación de la sentencia 26-18-IN/20*, 11 de noviembre de 2020.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2020b). *Sentencia 179-13-EP/20*, 4 de marzo de 2020.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2020c). *Sentencia 3-19-CN/20*.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2021a). *Sentencia 1158-17-EP/21*, 20 de octubre de 2021.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2021b). *Sentencia 34-17-IN/21*, 21 de julio de 2021.

- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2023a). *Sentencia 2301-19-EP/23*, 12 de octubre de 2023.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2023b). *Sentencia 2901-19-EP/23*, 27 de septiembre de 2023.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2023c). *Sentencia 3096-19-EP/23*, 20 de diciembre de 2023.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2023d). *Sentencia 3246-19-EP/23*, 6 de diciembre de 2023.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2024a). *Sentencia 237-19-EP/24*, 17 de enero de 2024.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2024b). *Sentencia 754-20-EP/24*, 21 de febrero de 2024.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2024c). *Sentencia 2006-18-EP/24*, 13 de marzo de 2024.
- Ecuador. Corte Constitucional Ecuador (CCE). (2024d). *Sentencia 3173-17-EP/24*, 18 de abril de 2024.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2025a). *Sentencia 497-22-EP/25*, 31 de julio de 2025.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2025b). *Sentencia 934-21-EP/25*, 28 de noviembre de 2025.
- Ecuador. Corte Constitucional Ecuador (CCE). (2025c). *Sentencia 940-21-EP/25*, 11 de diciembre de 2025.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2025d). *Sentencia 2632-22-EP/25*, 20 de noviembre de 2025.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2025e). *Sentencia 3064-22-EP/25*.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2026). *Sentencia 3032-22-EP/26*, 22 de enero de 2026
- Pleno de la Corte Nacional de Justicia. (2015). *Resolución n.º 13-*

2015, 30 de septiembre de 2015.

Pleno de la Corte Nacional de Justicia. (2023). *Resolución n.º 05-2023*, 12 de abril de 2023.

Pleno de la Corte Nacional de Justicia. (2025). *Resolución n.º 11-2025*, 21 de mayo de 2025.

Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2013). *Sentencia de 26 de noviembre de 2013*.

Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Sala Especializada de lo Civil y Mercantil. (2024). *Sentencia de segunda instancia. Juicio 17U05-2024-00099*, 10 de septiembre de 2024.

Juzgado constitucional de primera instancia. (2024). *Sentencia. Juicio 17U05-2024-00099*, 21 de mayo de 2024.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. (2007). *Gaceta Judicial, año CVIII, serie XVIII, n.º 4*, p. 1618. (Quito, 11 de abril de 2007).

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo (TDCA). (2024). *Sentencia. Juicio 17811-2022-02459*, 27 de febrero de 2024.

Contraloría General del Estado (CGE). (2025a). *Memorando n.º 0196-DNPR-2025*. Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidades.

Contraloría General del Estado (CGE). (2025b). *Memorando n.º 0204-DNPR-2025*. Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidades.



ISBN: 978-9942-7452-7-9



9 789942 745279



[www.corteconstitucional.gob.ec](http://www.corteconstitucional.gob.ec)