



LW  
LP

U<sup>Q</sup>FQ

LAW WORKING PAPERS





LAW WORKING PAPERS

---

## Por una Justicia Constitucional Especializada (El Caso de la Acción de Protección)

Daniela Patricia Romero Sánchez

2021 / 07

USFQ Law Working Papers

Colegio de Jurisprudencia  
Universidad San Francisco de Quito USFQ  
Quito, Ecuador

---

**En contestación a:** n/a

**Recibido:** 2021 / 06 / 10

**Difundido:** 2021 / 07 / 14

**Materias:** derecho constitucional, justicia ordinaria

**URL:** <https://ssrn.com/abstract=3887099>

**Citación sugerida:** Romero Sánchez, Daniela Patricia. “Por una Justicia Constitucional Especializada (El Caso de la Acción de Protección)”. *USFQ Law Working Papers*, 2021/07, <https://ssrn.com/abstract=3887099>.

---

© Daniela Patricia Romero Sánchez

El presente constituye un documento de trabajo (*working paper*). Puede ser descargado bajo acceso abierto en: <http://lwp.usfq.edu.ec>. Sus contenidos son de exclusiva responsabilidad de los autores, quienes conservan la titularidad de todos los derechos sobre su trabajo. USFQ Law Working Papers no ostenta derecho o responsabilidad alguna sobre este documento o sus contenidos.

Acerca de

## USFQ Law Working Papers

USFQ Law Working Papers es una serie académico-jurídica de difusión continua, con apertura autoral para profesionales y de acceso abierto. Introduce en Ecuador un novedoso tipo de interacción académica que, por sus características particulares, tiene el potencial de ser pionero en rediseñar el discurso público del Derecho. Su objetivo es difundir documentos de trabajo (*working papers*) con impacto jurídico, que pueden abarcar cualquier asunto de las ramas de esta ciencia y sus relaciones con otras áreas del conocimiento, por lo que está dirigida a la comunidad jurídica y a otras disciplinas afines, con alcance nacional e internacional.

USFQ Law Working Papers difunde artículos académicos y científicos originales, entrevistas, revisiones o traducciones de otras publicaciones, entre otros, en español o inglés. Los contenidos son de exclusiva responsabilidad de sus autores, quienes conservan la titularidad de todos los derechos sobre sus trabajos. La difusión de los documentos es determinada, caso a caso, por el Comité Editorial. Se prescinde de la revisión por pares con el fin de dar a toda la comunidad académica la oportunidad de participar, mediante la presentación de nuevos trabajos, en la discusión de todos los contenidos difundidos.

USFQ Law Working Papers nace, se administra y se difunde como una iniciativa de la profesora Johanna Fröhlich (PhD) y un grupo de *alumni* del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito USFQ (Ecuador). Su difusión se realiza gracias al apoyo del Instituto de Investigaciones Jurídicas USFQ (Ecuador).

**Más información:** <http://lwp.usfq.edu.ec>

**POR UNA JUSTICIA CONSTITUCIONAL ESPECIALIZADA (EL CASO DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN)<sup>1</sup>**

**TOWARDS A SPECIALIZED CONSTITUTIONAL JUSTICE (THE CASE OF THE “ACTION FOR PROTECTION”)**

Daniela Romero<sup>2</sup>

danielaromeros97@gmail.com

**RESUMEN**

La estructura de la administración de justicia determina la competencia de los órganos jurisdiccionales, entre ellos, los jueces ordinarios que conocen las garantías jurisdiccionales como la acción de protección. Los jueces deben cumplir con principios constitucionales como la celeridad, informalidad y sencillez. Con base en estudios cuantitativos y sentencias de la Corte Constitucional se demostrará que la acción de protección no se resuelve oportunamente debido a diferentes factores. En consecuencia, se examinará la pertinencia o no de una justicia constitucional especializada dentro del Estado ecuatoriano.

**ABSTRACT**

The structure of the justice administration determines the competence (powers) of the jurisdictional bodies, among them, the ordinary judges who deal with the so-called jurisdictional guarantees such as the “action for protection”. Judges must fulfill constitutional principles such as the so-called principles of haste, informality, and simplicity. Based on quantitative studies and Constitutional Court rulings, it will be shown that the action for protection is not seasonably resolved due to different factors. Hence, the pertinence of a specialized constitutional justice system within the Ecuadorian State will be examined.

**PALABRAS CLAVE**

Derecho Constitucional; Justicia Constitucional Especializada; Justicia Ordinaria; Principios Constitucionales; Acción de Protección.

**KEY WORDS**

Constitutional Law; Specialized Constitutional Justice; Ordinary Justice; Constitutional Principles; Action for Protection.

Fecha de lectura: 18 de diciembre de 2020

Fecha de publicación: 18 de diciembre de 2020

---

<sup>1</sup>Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogada. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por: Mauricio Maldonado Muñoz.

<sup>2</sup> © DERECHOS DE AUTOR: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

## SUMARIO

1.-INTRODUCCIÓN. 2.- JUSTICIA CONSTITUCIONAL ESPECIALIZADA Y JUSTICIA ORDINARIA. 3.- ANÁLISIS RESPECTO A LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN. 4.- ESTUDIOS CUANTITATIVOS SOBRE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN. IMPORTANCIA DEL PROCESO. 5.- LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR Y LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN. 6.- RAZONES PARA UNA JUSTICIA CONSTITUCIONAL ESPECIALIZADA EN EL ECUADOR. 7.- CONCLUSIONES.

### 1. Introducción

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, cuyo fin principal –de acuerdo con la propia Constitución– es la tutela de los derechos. La Constitución (en adelante, CRE) es la norma jurídica de mayor jerarquía. Ella establece los derechos y deberes de los ciudadanos, pero, sobre todo –y esto es lo más importante a nuestros efectos–, determina los deberes del Estado; en particular, garantizar la protección de los derechos de las personas (art. 3 núm. 1 CRE). Los derechos reconocidos por la Constitución no agotan el catálogo de los derechos de los que las personas son titulares. Ello, en virtud de dos consideraciones: la así llamada cláusula abierta de derechos<sup>3</sup> y el bloque de constitucionalidad que reconoce diferentes derechos en los instrumentos internacionales<sup>4</sup>.

La protección de derechos se materializa por medio de garantías que, como indica Ferrajoli, son de dos tipos: primarias y secundarias.

Garantía primaria es la obligación de prestación o la prohibición de lesión dispuestas en garantía de un derecho subjetivo. Garantía secundaria es la obligación de anulación o condena predisuestas en garantía de la anulabilidad de un acto inválido o de la responsabilidad de un acto ilícito<sup>5</sup>.

Las garantías primarias serían garantías legales al comprender “las obligaciones, que, en materia de derechos, las normas imponen al legislador (e indirectamente a la administración)”<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Ver, Artículo 417, Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008, reformada por última vez R.O. Suplemento 181 de 15 de febrero de 2018.

<sup>4</sup> Ver, Juan Carlos Riofrío. «El bloque de constitucionalidad pergeñado por el Tribunal Constitucional». *Foro, Revista De Derecho*, n.º 6 (2006), 55.

<sup>5</sup> Luigi Ferrajoli. «Principia Iuris: Teoría del derecho y la democracia. 1. Teoría del derecho». *Editorial Trotta*, n.º 1 (2011): 631.

<sup>6</sup> Ver, Gerardo Pisarello Prados. «Ferrajoli y los derechos fundamentales: ¿qué garantías?» *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, n.º 4 (2001): 7.

y las secundarias serían garantías jurisdiccionales<sup>7</sup>. Mediante la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC) se establecen varias “garantías jurisdiccionales”; es decir, aquellas que, de acuerdo con el artículo 6, tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación<sup>8</sup>.

Es importante mencionar que el Estado constitucional ecuatoriano busca la protección de derechos integrando garantías de manera genérica y específica<sup>9</sup>. Mientras otras garantías jurisdiccionales, tienen por objeto garantizar derechos específicos<sup>10</sup>, como, por ejemplo, el hábeas corpus, la acción de acceso a la información pública o el hábeas data, la acción de protección (en adelante, AP) tiene por objeto el amparo general de los derechos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, salvo aquellos que poseen una garantía específica.

La AP es por ello, una garantía genérica; en particular, al no señalarse en la LOGJCC un derecho específico ha garantizar (como tampoco en la Constitución, véase art. 88 CRE), por lo que, para presentarla, es necesario que no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado para proteger el derecho violado; es decir, “el derecho que se reclama no debe estar amparado por alguna de las otras seis garantías jurisdiccionales consagradas en la Constitución”<sup>11</sup>.

De acuerdo con el artículo 88 de la Constitución, esta acción “tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales”<sup>12</sup>, en los siguientes casos: (i) todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos; (ii) toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías; (iii) todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías; y, (iv) todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado,

---

<sup>7</sup> *Id.*, 3.

<sup>8</sup> Artículo 6, Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC]. R.O. Suplemento 42 de 22 de octubre de 2009.

<sup>9</sup> *Ver*, Fabian Soto Cordero. « Hábeas data: garantía jurisdiccional del derecho a la autodeterminación informativa». *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*. (2013). 185-201.

<sup>10</sup> La acción de hábeas corpus busca proteger el derecho a la libertad, la integridad física, la vida; la acción de acceso a la información pública el acceso a la información pública cuando ha sido negada; la acción de hábeas data el acceso a documentos; así específicamente en las demás garantías jurisdiccionales.

<sup>11</sup> Karla Andrade Quevedo. «La acción de protección desde la jurisprudencia constitucional». *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*. (2013): 111-136.

<sup>12</sup> Artículo 88, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

cuando ocurra al menos una de las circunstancias establecidas en el artículo 41 de la LOGJCC<sup>13</sup>.

De acuerdo con la Constitución y la LOGJCC (y antes aún, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 25) todas las personas tienen derecho a un recurso rápido, eficaz y sencillo ante jueces competentes; con el fin, en particular, de que las actuaciones procesales sean oportunas y estén dirigidas a tutelar los derechos de las personas. Sin embargo, existe falta de confianza en la administración de justicia; en particular, debido a que hay una conciencia nacional de que se encuentra prácticamente<sup>14</sup>. En un entorno de desconfianza en la administración de justicia, uno de los problemas es que jueces no especialistas conocen sobre asuntos que tienden a resolver de manera “equivocada”; ello, de acuerdo con determinados estándares de la materia de la que se trata. Esto afecta a la eficiencia de la administración de justicia, por lo que es dable preguntarse: ¿es oportuno crear una justicia constitucional especializada?

Para responder esta pregunta, en todo caso, y por razones de espacio y oportunidad, me limitaré a realizar un estudio relacionado con la AP, al ser una garantía jurisdiccional genérica altamente utilizada en el Ecuador y de suma importancia para el amparo de los derechos reconocidos en la Constitución, por lo que mi argumentación se centrará en ella, dejando de lado las demás garantías jurisdiccionales.

En primer lugar, se estudiará la justicia constitucional especializada frente a la justicia ordinaria; en segundo lugar, la importancia del estudio de la AP junto con principios constitucionales como la celeridad, informalidad y sencillez; en tercer lugar, se analizarán estudios cuantitativos realizados en el cantón Quito durante el año 2011, por Ramiro Ávila y Agustín Grijalva, y estudios entre 2008 a 2014, realizados por José Luis Castro-Montero, Pablo Valdivieso, Luis Llano y Wladimir García; además, se expondrán datos estadísticos de la Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura de demandas de AP presentadas desde marzo hasta agosto de 2020, esto, con el fin de tener una visión reciente de la cantidad de acciones que se presentan; en cuarto lugar, recogidos estos datos y realizado el estudio antedicho, se analizarán algunas sentencias de la Corte Constitucional sobre la AP.

## **2. Justicia constitucional especializada y justicia ordinaria**

---

<sup>13</sup> Artículo 41, LOGJCC.

<sup>14</sup>Ver, Santiago Andrade Ubidia. «La Función Judicial Y La Nueva Constitución Política De La República». *Foro, Revista De Derecho*, n.º 7 (2007): 55.

## a) Justicia constitucional especializada

El desarrollo de la justicia constitucional puede observarse desde dos puntos de vista:

El primero, como parte orgánica de la Constitución; el segundo, como protección de su parte dogmática, es decir, de los derechos y libertades constitucionales, en definitiva, no es más que la manifestación de la garantía constitucional del derecho fundamental del ciudadano al respecto de la supremacía constitucional, es decir, a la tutela judicial efectiva de dicha supremacía<sup>15</sup>.

La justicia constitucional existe a efectos de garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Los derechos fundamentales, en uno de los sentidos de la expresión, son aquellos derechos positivizados en la Constitución, esto es, como dice Guastini, derechos fundamentales en tanto que “fundamentan” el sistema jurídico<sup>16</sup>. En este sentido, el derecho constitucional, a través de las cortes, “hace el papel de darles un cumplimiento obligatorio y velar por el respeto y vigencia de los mismos”<sup>17</sup>.

A propósito de la expresión “especialización judicial”, esta puede referirse a diferentes fenómenos. Por un lado, a la especialización orgánica, en donde el término “especialización” se refiere a los órganos jurisdiccionales en los que se estructura la Función Judicial, como juzgados, tribunales o salas<sup>18</sup>. Por otro lado, a la especialización de los jueces, los cuales tienen (o deberían tener) conocimientos particularmente amplios en determinada rama del derecho. Por un lado, se trata de un concepto *institucional*, por otro, de un concepto *personal* respecto a los jueces.

En el segundo caso, se puede distinguir entre especialización formal y la especialización informal. La formal es fruto de la “articulación de mecanismos jurídicos tendentes a garantizar que los jueces adquieran determinados conocimientos antes de incorporarse a ciertos órganos jurisdiccionales”<sup>19</sup>. La informal, en cambio, se da cuando un juez desempeña sus funciones en

---

<sup>15</sup> Allan Brewer-Carías. «Justicia constitucional y jurisdicción constitucional». *Editorial Jurídica Venezolana*, (2007): 49.

<sup>16</sup> Ver, Mauricio Maldonado Muñoz. «Los derechos fundamentales. Un estudio conceptual». *Biblioteca de Filosofía del Derecho*, (2018): 34.

<sup>17</sup> Gerardo Gianni Prado. «Los derechos fundamentales y la aplicación en la justicia constitucional». Córdoba: El Cid Editor | apuntes, 2009. Accessed October 25, 2020. ProQuest Ebook Central.

<sup>18</sup> Ver, Pascual, Gabriel Doménech, y Juan S. Mora. «El mito de la especialización judicial». *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, n.º 1 (2015): 16-33.

<sup>19</sup> *Id.*, 9.

un órgano judicial especializado durante tanto tiempo que el mismo termina adquiriendo el conocimiento necesario para juzgar los casos específicos<sup>20</sup>.

### **b) Ventajas y desventajas de la especialización judicial**

Tal como señalan Gabriel Doménech y Juan Mora-Sanguinetti, existen ventajas y desventajas de la especialización judicial. Entre las ventajas consta la reducción de los costes marginales de la resolución de los asuntos, lo que implica que el tiempo requerido para juzgar un caso tienda a disminuir y que el coste marginal de producir una sentencia decrezca debido a que el juez especializado, al estar en constante conocimiento de las mismas causas, adquiere la técnica para resolver de la manera más adecuada y eficaz un caso. Adicionalmente, trae la posibilidad de resolver acorde a los plazos establecidos para cada uno de los procesos, incrementando el número de asuntos resueltos y mejorando –por hipótesis– la calidad de las decisiones judiciales; ello, debido a las horas liberadas por la especialización: los jueces podrían ocupar su tiempo en revisar causas anteriores para observar cómo han sido motivadas. También se “mitiga el riesgo de que [...] se dicten decisiones incoherentes, lo cual redundan en beneficio de la seguridad jurídica e igualdad de los justiciables”<sup>21</sup>.

Con respecto a las desventajas, se puede mencionar a los costes de establecimiento y funcionamiento en los que se tendría que incurrir para que existan salas especializadas. Otra de las desventajas surge al momento de definir en dónde se ubicarán los juzgados especializados. En caso de que se dé una centralización territorial, esto implicaría un incremento en los costes que para los litigantes o defensores suponen desplazamientos a la sede del órgano especializado correspondiente. Además, se requiere “delimitar determinados tipos de asuntos a los efectos de fijar sus competencias”<sup>22</sup>. En otros términos, las competencias de los jueces deben estar claramente definidas respecto a las materias que van a conocer. Si antes un juez de primera instancia conocía las garantías jurisdiccionales, en el caso de una justicia constitucional especializada, este será el nuevo juez que las conozca.

A partir de las ventajas y desventajas de la especialización judicial, sobre todo para efectos del presente trabajo sobre la justicia constitucional especializada, es importante analizar también la justicia ordinaria y la manera en que la justicia ecuatoriana se encuentra estructurada al momento de resolver la AP.

---

<sup>20</sup> *Id.*, 10.

<sup>21</sup> *Id.*, 12.

<sup>22</sup> *Id.*, 13.

### **c) Justicia ordinaria**

La Constitución ha previsto, en el artículo 169, que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Al respecto, la Corte Constitucional para el período de transición, en la sentencia No. 055-11-SEP-CC, ha indicado que la justicia ordinaria se “constituye en un mecanismo para la tutela de los derechos subjetivos”<sup>23</sup>.

En este punto, es necesario observar la estructura de la justicia ordinaria, a través de dos tipos de normas procesales, o con incidencia en el ámbito procesal: (i) normas procesales en sentido estricto y (ii) normas orgánicas. Las primeras son aquellas que determinan las condiciones para el desarrollo y terminación del proceso; es decir, son normas que se instituyen para resolver conflictos conforme a determinados procedimientos jurídicos. Las segundas son las que establecen la competencia e integración de los órganos del Estado<sup>24</sup>.

En su parte orgánica, la Constitución regula lo relativo a la estructura de los órganos del poder, así como sus relaciones recíprocas; en especial, en el caso de la Función Judicial, esta se compone de órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos. En lo que respecta a los órganos jurisdiccionales, la Constitución, en el artículo 178, establece los siguientes: Corte Nacional de Justicia, cortes provinciales de justicia, tribunales, juzgados que establezca la ley y juzgados de paz<sup>25</sup>.

En el ámbito de la AP, la LOGJCC dispone que sean los jueces de primer nivel los que conozcan y resuelvan en primera instancia la AP, por un lado, y que los jueces de las cortes provinciales conozcan los recursos de apelación en contra de los autos y sentencias de los jueces de primera instancia, por otro<sup>26</sup>.

## **3. Análisis respecto a la acción de protección**

### **a) Normativa internacional y legislación nacional**

---

<sup>23</sup> Sentencia No. 055-11-SEP-CC, Caso N° 0564-10-EP, Corte Constitucional para el período de transición, 15 de diciembre de 2011, 21.

<sup>24</sup> *Ver*, Ana Carolina Bustamante Donoso. «Estructura de la justicia ordinaria en el Ecuador», pro manuscrito (2019).

<sup>25</sup> *Ver*, Artículo 178, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>26</sup> *Ver*, Artículo 167 y 168, LOGJCC.

Uno de los deberes del Estado es “garantizar justicia” a los ciudadanos por medio de garantías judiciales que sean sencillas y rápidas con el fin de proteger derechos. *Sencilla* implica que esté desprovista de formalismos que pueden resultar en trabas para que las personas accedan a la justicia; *rápida*, por su parte, que los plazos en los que se conoce y resuelve una garantía deban ser cortos<sup>27</sup>.

Al respecto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el artículo 8, establece que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes<sup>28</sup>. De la misma manera, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 2, prevé que “[t]oda persona cuyos derechos [...] hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo [...]”<sup>29</sup>.

La familia de las garantías jurisdiccionales que suelen denominarse amparo, acción de tutela, acción de protección, etc., se hallan muy difundidas en el derecho comparado; ello, en el sentido de que se han recogido en los distintos ordenamientos –en Iberoamérica, por ejemplo, en alrededor de veinte países a nivel constitucional<sup>30</sup>– a efectos de la protección de derechos constitucionales que han sido vulnerados.

Sin pretensiones de exhaustividad, se pueden traer a colación ejemplos importantes. Así, en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, se señala que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales<sup>31</sup>. En México se prevé que el juicio de amparo se seguirá a instancia de parte agraviada siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la Constitución y se afecte a su esfera jurídica<sup>32</sup>. En Perú, la acción de amparo procede por el hecho u omisión por parte de cualquier persona que vulnera o amenaza los derechos reconocidos en la Constitución<sup>33</sup>.

En Ecuador, la figura de la AP se introdujo con la Constitución de 2008. Casi un año después, el 22 de octubre de 2009, se publicó la LOGJCC, la cual versa sobre todas las garantías jurisdiccionales, especialmente con relación a varios de sus aspectos formales. Desde el artículo

---

<sup>27</sup> *Ver*, Ismael Quintana Garzón. «La acción de protección» (3a. ed.). Corporación de Estudios y Publicaciones, (2020): eLibro, 78.

<sup>28</sup> *Ver*, Declaración Universal de Derechos Humanos, París, 10 de diciembre de 1948.

<sup>29</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, 16 de diciembre de 1966.

<sup>30</sup> *Ver*, Eduardo Ferrer Mac Gregor. "El amparo iberoamericano." *Estudios Constitucionales* 4, no. 2 (2006): 49.

<sup>31</sup> *Ver*, Artículo 86. Constitución Política de Colombia. *Gaceta Constitucional* 114 de 4 de julio de 1991.

<sup>32</sup> *Ver*, Artículo 107. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada DOF 08-05-2020.

<sup>33</sup> *Ver*, Artículo 200, Constitución Política del Perú de 30 diciembre de 1993.

39 hasta 42 se regula lo relativo al objeto, requisitos, procedencia, legitimación pasiva e improcedencia de la AP<sup>34</sup>.

## **b) Principios constitucionales relevantes**

Normalmente se conviene que los sistemas jurídicos no están integrados solo por reglas, sino que incluyen también principios que los jueces deberán emplear en determinados casos: normalmente aquellos en donde es aplicable el mecanismo de razonamiento que suele llamarse “ponderación”, pero también en otros en donde estos constituyen directivas u objetivos. Visto que este asunto específico rebasa los límites de este trabajo, aquí basta con tomar nota de que, junto al razonamiento con reglas, se encuentra –convencionalmente– aquel referido a los principios<sup>35</sup>.

De acuerdo con el principio *iura novit curia*, los jueces conocen el derecho (o han de conocerlo), supliendo incluso las “fallas” en la argumentación de los justiciables<sup>36</sup>. En lo que aquí importa, los jueces deben tener conocimiento, especialmente, de los principios establecidos en el Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante, COFJ) y en la LOGJCC.

Los principios establecidos en el COFJ deben ser aplicados por los jueces de manera general, no solo en casos específicos<sup>37</sup>. Para efectos del presente trabajo, sin restar la importancia de los demás principios, se destacan los principios de especialidad y celeridad<sup>38</sup>.

---

<sup>34</sup> La Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia No. 029-14-SEP-CC, caso N° 118-11-EP, de fecha 22 de abril de 2014 ha sostenido que la AP es un “mecanismo exclusivo de protección del componente constitucional reconocido a las personas o colectivos, y por consiguiente requiere de un procedimiento sencillo, rápido y eficaz, autónomo, directo y sumario”.

<sup>35</sup> Ver, Mauricio Maldonado Muñoz. «Los derechos fundamentales. Un estudio conceptual». *Biblioteca de Filosofía del Derecho*, (2018): 49-55.

<sup>36</sup> Ver, Artículo 11 y 13, LOGJCC.

<sup>37</sup> Bien mirado, hay un problema ulterior que ha de tenerse en cuenta: la Función Judicial está integrada por determinados órganos jurisdiccionales a los que le son aplicables determinadas normas procesales que se pueden denominar “genéricas”. Por otra parte, algunos órganos “ordinarios” de la Función Judicial conocen algunas garantías jurisdiccionales, pero a ellas se aplican, generalmente, normas que se pueden denominar “especializadas”. Por otro lado, la propia Corte Constitucional conoce algunas garantías jurisdiccionales, pero ella no hace parte, de acuerdo con la Constitución, de la Función Judicial. En todo caso, al tratarse de un tema que rebasa parcialmente el objeto de este trabajo, no lo trataré en lo posterior.

<sup>38</sup> El artículo 11 del Código Orgánico de la Función Judicial, sobre el principio de especialidad, dispone que: “La potestad jurisdiccional se ejercerá por las juezas [...] en forma especializada, según las diferentes áreas de la competencia. [...] en lugares con escasa población de usuarios o en atención a la carga procesal, una jueza o juez podrá ejercer varias o la totalidad de las especializaciones [...]”.

En el artículo 20 del mismo Código, sobre el principio de celeridad se prevé que: “La administración de justicia será rápida y oportuna, tanto en la tramitación y resolución de la causa, como en la ejecución de lo decidido. Por lo tanto [...], una vez iniciado un proceso, las juezas y jueces están obligados a proseguir el trámite dentro de los términos legales, sin esperar petición de parte”.

En el COFJ, la especialidad se refiere a la potestad jurisdiccional que tienen los jueces según en el área de su competencia. Para efectos del presente trabajo, es necesario explicar la especialización, en el sentido de la formación profesional de los jueces. La especialización judicial implica que el juez adquiera, por medio de la formación académica correspondiente, conocimientos, habilidades y competencias específicas en determinada materia o rama del derecho<sup>39</sup>.

La celeridad, en nuestro sistema jurídico, ha sido elevada a principio constitucional<sup>40</sup>, al encontrarse en el artículo 75 de la Constitución. De acuerdo con este principio, los procesos judiciales se deben realizar de forma pronta, evitando dilaciones innecesarias<sup>41</sup>. Esto implica que los jueces actúen de manera rápida desde el momento en el que conocieron la demanda, evitando formalismos, que afecten al interés de las partes de recibir una decisión con rapidez.

Dicho lo anterior, en lo concerniente al derecho procesal constitucional, la LOGJCC, en el artículo 4, establece varios principios procesales en los que la justicia constitucional se sustenta. Entre ellos, el principio dispositivo o de instancia de parte, de acuerdo con el cual el proceso se inicia o se activa por parte de la persona que lo solicita, pues no hay manera de que el juez entre a conocerlas y resolverlas de oficio.

También hay que mencionar aquí al principio de “dirección del proceso y de economía procesal”, que tiene estrecha relación con el principio de celeridad antes indicado. El principio de dirección del proceso “sitúa al juez en el deber de controlar la actividad de las partes, evitando una conducta procesal obstruccionista”<sup>42</sup>. En función de este principio, el juez puede solicitar a las partes aclaraciones o repreguntas, con el fin de dirigir el proceso judicial.

El principio de economía procesal se aplica al trabajo, al tiempo y al coste de los procesos. Al trabajo, persiguiendo la mínima complejidad del proceso, es decir, que se ahorren diligencias innecesarias, de manera que sea lo menos complicado posible. Al tiempo, debido a que cada una de las fases del proceso, debe tener la máxima brevedad y menor duración posible. Finalmente, al coste, intentando que los costos de los actos procesales sean los menores<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Ver, Jorge Malem Seña. «El error judicial y la formación de los jueces». Barcelona: Editorial Gedisa, (2008): eLibro, 208.

<sup>40</sup> Ver, Juan Falconi Puig. «Estudios procesales». Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, (2012): eLibro, 37.

<sup>41</sup> Al respecto, el artículo 4 de la LOGJCC dispone que la celeridad conlleva limitar el proceso a las etapas, plazos y términos provistos en la ley.

<sup>42</sup> Luis Castillo-Córdova. «Los principios procesales en el Código Procesal Constitucional». *Actualidad Jurídica: información especializada para abogados y jueces*, (2005): 4.

<sup>43</sup> Ver, Adolfo Carretero. «El principio de economía procesal en lo contencioso administrativo». *Revista de administración pública*, (1971): 102.

Con respecto a la AP, la Corte Constitucional, en la sentencia No. 029-14-SEP-CC, ha sostenido que “el proceso constitucional está regido por los principios de informalidad, celeridad y sencillez”<sup>44</sup>. La informalidad se refiere, llanamente, a que esta garantía puede ser propuesta sin las formalidades exigidas para otro tipo de procesos. Tal como señala Ismael Quintana, “sin necesidad de citar normas y sin necesidad de patrocinio de abogados”<sup>45</sup>, lo que trae consigo la sencillez del proceso.

### **c) Sobre el estado de la cuestión**

La Función Judicial, en lo que aquí concierne, está estructurada por varios órganos jurisdiccionales establecidos en el artículo 178 de la Constitución, los cuales tienen determinada jurisdicción y competencia. Al respecto, la jurisdicción es la facultad que tiene el Estado para administrar justicia a través de los órganos jurisdiccionales instituidos al efecto; y la competencia se refiere a la facultad que tiene el juez o tribunal para desarrollar la jurisdicción<sup>46</sup>. Esta distinción, en términos teóricos, puede ser puesta en entredicho, como parte de una concepción no unitaria de las normas de competencia (por lo que no habría una separación neta entre una y otra)<sup>47</sup>. Este tema, en todo caso, rebasa los intereses aquí buscados, por lo que no será tratado en lo sucesivo.

Dentro de los órganos jurisdiccionales que tiene la Función Judicial se encuentran los juzgados y tribunales de primera instancia, entre ellos, salas de lo civil, de lo laboral, de lo contencioso administrativo. etc. Sin que exista alguna unidad judicial que se dedique específicamente a la materia constitucional; en otras palabras, no existen juzgados o tribunales de lo constitucional.

A criterio de Santiago Andrade Ubidia, es necesario que en la Constitución se establezca un fuero constitucional, creando juzgados de primera instancia y cortes de apelación para el conocimiento de las acciones constitucionales y, de esta manera, asegurar una administración de justicia constitucional especializada, aliviando la carga de trabajo de los juzgados de instancia<sup>48</sup>.

---

<sup>44</sup> Ver, Sentencia No. 029-14-SEP-CC, Caso N° 118-11-EP, Corte Constitucional del Ecuador, 22 de abril de 2014, 9.

<sup>45</sup> Ver, Ismael Quintana Garzón. «La acción de protección» (3a. ed.). Corporación de Estudios y Publicaciones, (2020): eLibro, 46.

<sup>46</sup> Ver, Adolfo Alvarado Velloso. «Jurisdicción y competencia». Editorial Astrea SRL, (2015): 30.

<sup>47</sup> Ver, Alejandro Calzetta, Prolegómenos a los principios de la competencia de los sistemas jurídicos. Pro manuscrito, (2010).

<sup>48</sup> Ver, Santiago Andrade Ubidia. «La Función Judicial Y La Nueva Constitución Política De La República». Foro, Revista De Derecho, n.º 7 (2017), 55.

El hecho de que no exista una justicia constitucional especializada puede implicar que los jueces emitan fallos de tutela sobre temas que no son acordes a su especialidad, lo que pone en riesgo, por hipótesis, la “correcta aplicación del derecho”<sup>49</sup>. Se da el caso de que los jueces que conocen la AP no necesariamente tienen una especialización en derecho constitucional, sino en distintas materias.

Con respecto a la AP, Karla Andrade Quevedo, en el Manual de Justicia Constitucional ecuatoriana, ha señalado:

Las causales de improcedencia de la acción de protección contenidas en la LOGJCC contienen presupuestos ambiguos que, por un lado, los usuarios constitucionalicen todo tipo de vulneración de derechos y, por el otro, los jueces nieguen las demandas aduciendo que existe vía judicial para impugnar el acto sin verificar adecuadamente si se trata de una vulneración a un derecho constitucional<sup>50</sup>.

El hecho de que los jueces no verifiquen adecuadamente si se trata de una violación de un derecho constitucional, como parece que se puede sostener, afecta a la seguridad jurídica del accionante, así como al principio de celeridad al que está sujeto el juez. Como señala José Luis Castro-Montero, esta garantía no se resuelve con la debida celeridad, lo que afecta a la esencia de la AP como mecanismo garantista de derechos constitucionales. Adicionalmente, la falta de celeridad debe analizarse con el hecho de que “el rendimiento judicial depende de la carga procesal de las diferentes judicaturas, ya que, además de la acción de protección, las judicaturas conocen una gran cantidad de procesos en función de la materia de su competencia”<sup>51</sup>.

#### **4. Estudios cuantitativos sobre la AP. Importancia del proceso**

Antes de empezar con el análisis de los estudios que se han realizado sobre la AP. Se considera importante revisar la Resolución 049-2020 del Consejo de la Judicatura sobre el “Informe Plan de Cobertura Judicial 2020”. En este contexto, la Dirección Nacional de

---

<sup>49</sup> Ver, Crithian Fernando Franco, Carlos Javier Toro Velásquez, y Helmut Weibmar Ortiz Mejía. «Jueces de Tutela Especializados: garantía a los Derechos Fundamentales (Una revisión a la Justicia Material)». *Iustitia*, n.º 11 (2013): 346.

<sup>50</sup> Ver, Karla Andrade Quevedo. «La acción de protección desde la jurisprudencia constitucional». *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*. (2013): 112.

<sup>51</sup> José Luis Castro, Santiago LLanos Escobar, Pablo Valdivieso Kastner, y Wladimir García Vinuesa. «La Acción de Protección como mecanismo de garantía de los derechos: configuración institucional, práctica y resultados». *Ius Humani: Revista de Derecho*, n.º 5 (2016): 21.

Innovación Desarrollo y Mejora Continua del Servicio Judicial realiza un seguimiento permanente a la capacidad de atención que tienen cada una de las dependencias judiciales.

El objetivo de este informe es:

Determinar el número adecuado de jueces que deberían conformar las unidades judiciales de primer nivel, [...] así como también las salas de cortes provinciales a nivel nacional; estableciendo además la cantidad de dependencias judiciales en las que estos prestarían sus servicios a la ciudadanía<sup>52</sup>.

El informe señala que Ecuador cuenta con un total de 1925 jueces y una población de 17.226.904 habitantes por lo que se concluye que la tasa de jueces inicial es de 11,17 jueces por cada cien mil habitantes. Además, muestra cada una de las unidades judiciales de primer nivel y corte provinciales en las que evidencia un incremento de jueces debido al nivel de carga procesal que mantienen en trámite.

Con respecto a la provincia de Pichincha, existen un total de 49 dependencias judiciales. En el año 2020, se cuenta con la disponibilidad de 383 jueces, por lo que se registra una tasa de 12 jueces por cada cien mil habitantes. Además, indica que el número de jueces de la Sala Civil de la Corte Provincial creció de 13 a 15 jueces debido a que mantiene un nivel de carga procesal elevado con un promedio de 154 causas anuales por juez<sup>53</sup>.

A lo largo del informe se puede observar que el aumento de jueces en la mayoría de las dependencias judiciales se da por el nivel de carga procesal que tienen los administradores de justicia; en otros términos, con base a los procesos que reciben o se encuentran en trámite, se dispone el aumento en el número de jueces, para en teoría brindar un mejor acceso a la justicia.

El aumento en la carga procesal de una dependencia judicial puede ocasionar la vulneración de derechos al no responder de manera adecuada, o dentro de los términos legales, un proceso. Trae consigo diferentes implicaciones como “elevar los costos de litigio, retardar el procedimiento, provocar un desgaste psicológico en los actores vinculados e incrementar quejas contra jueces y auxiliares”<sup>54</sup>.

En este sentido el Estado ecuatoriano, debe velar por el cumplimiento del derecho a recibir respuestas motivadas, atendiendo las peticiones de los accionantes con base en los hechos. El derecho de acceso a la justicia, el derecho al debido proceso y la tutela judicial están

---

<sup>52</sup> Resolución 049-2020, Consejo de la Judicatura [Plan de Cobertura Judicial para servidoras y servidores de la carrera judicial jurisdiccional a nivel nacional 2020-2021], Registro Oficial 650 de 9 de junio de 2020.

<sup>53</sup> *Id.*, 102.

<sup>54</sup> *Ver*, Wilson Hernández Breña. «La carga procesal bajo la lupa: por materia y tipo de órgano jurisdiccional». *Justicia Viva vol. 1*, (2008): 9.

estrechamente ligados, esto, además, en armonía con el derecho a ser juzgado por un juez competente y el derecho a obtener resoluciones dotadas de la correspondiente motivación (se trata de un entramado de derechos que, en clave tuitiva, no pueden desligarse entre sí)<sup>55</sup>. Esto implica que la ciudadanía tenga todos los mecanismos necesarios para evitar o cesar la vulneración a sus derechos, por ello, “[d]eviene indispensable dotar al servicio público de justicia con un mínimo de eficiencia tanto de infraestructura como de formación profesional y académica de sus empleados”<sup>56</sup>.

### **a) Estudio 2011**

En 2011, Ramiro Ávila junto con Agustín Grijalva realizaron un estudio sobre la forma en como deciden los jueces al resolver posibles violaciones de derechos en el marco de varias garantías jurisdiccionales, también se analiza el tiempo que están utilizando para ello. El estudio comprende 2204 procesos constitucionales de la provincia de Pichincha, desde el 01 de enero hasta el 31 de octubre de 2011.

En el estudio se señaló que la AP es la garantía sobre la cual existe mayor porcentaje de procesos en trámite, con un total del 67,79%. A lo largo del año 2011 se presentaron, en total, 1299 acciones de protección, observándose una alta tasa de personas naturales como accionantes, en total 620 personas.

Al respecto, en el estudio se indica que “el incremento del número de procesos de garantías constitucionales ha sido absorbido por los jueces de primer nivel”<sup>57</sup>. Los juzgados conocieron 2204 acciones de protección desde el 01 de enero hasta el 31 de octubre de 2011, aumentándose la cantidad de causas en los juzgados en un 41%, a comparación del año 2010<sup>58</sup>.

El conocimiento de la AP por parte del juez debe ir acompañado de una actitud activa en la dirección del proceso<sup>59</sup>, es decir, el juez debe dirigir el proceso de la manera más eficaz posible, contemplando los principios de celeridad, sencillez e informalidad.

Dentro del estudio se señala lo siguiente:

---

<sup>55</sup> Ver, Mauricio Maldonado Muñoz. «Tributos, regla solve et repete y afianzamiento tributario. Crítica a la decisión de la Corte Constitucional ecuatoriana». *Cálamo*, (2014): 100-103.

<sup>56</sup> Juan Falconi Puig. «Estudios procesales». Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, (2012): eLibro, 70.

<sup>57</sup> Ver, Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez. «Eficacia de las garantías constitucionales». Report. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, (2012): 11.

<sup>58</sup> *Id.*, 13.

<sup>59</sup> Ver, Wilson Yesid Suárez. «El rol del juez en el Estado constitucional». *Iustitia*, n.º 12 (2014): 116.

En el informe de Derechos Humanos de 2010, se detectó una alta tasa de rechazo a las acciones de protección, pues 82.56% de éstas eran negadas, es decir ocho de cada diez de estas acciones fueron negadas por los jueces [...] para 2011 este porcentaje se incrementó a 87.69%, es decir en un 5,13%<sup>60</sup>.

El hecho de que la AP sea negada puede darse por las causales de improcedencia, establecidas en el artículo 42 de la LOGJCC. Este artículo incluye dos términos: improcedencia e inadmisión. La falta de requisitos de fondo provoca la improcedencia, y la omisión o defecto en el cumplimiento de los requisitos formales acarrea la inadmisibilidad<sup>61</sup>. Sin embargo, el legislador utiliza indistintamente estos términos<sup>62</sup>, lo que puede perjudicar la fase de admisibilidad. Además, pueden darse otras situaciones por las cuales esta no sea procedente, como indicaba Karla Andrade, algunas veces los jueces niegan las demandas de AP aduciendo que existe otra vía judicial para impugnar el acto<sup>63</sup>.

Otra de las razones por las cuales la AP es negada es por la inadecuada gestión en los manejos de casos debido a la lentitud e incertidumbre del administrador de justicia<sup>64</sup>. En el estudio se indica que en la práctica los jueces tardan hasta 32 días para resolver la AP lo que es preocupante pues “muestra cada vez mayor violación de los plazos máximos de la ley y en particular del debido proceso y su principio de celeridad”<sup>65</sup>.

En relación con lo anterior, el tiempo que los jueces tardan en resolver, no solo la AP, sino los demás procesos judiciales, esta estrechamente relacionado con la eficiencia que deben tener los procesos para la adecuada protección de derechos. La eficiencia implica que el juez actúe de manera rápida y oportuna con el fin de tomar una decisión al menor costo, respetando los términos y plazos establecidos por la ley y los principios constitucionales<sup>66</sup>.

## **b) Estudio 2008 – 2014**

---

<sup>60</sup> Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez. «Eficacia de las garantías constitucionales». Report. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, (2012): 13.

<sup>61</sup> Claudia Storini y Marco Navas. «La Acción de Protección en Ecuador. Realidad jurídica y social». *Corte Constitucional del Ecuador*. (2013). 101.

<sup>62</sup> *Id.*, 100.

<sup>63</sup> Ver, Karla Andrade Quevedo. «La acción de protección desde la jurisprudencia constitucional». *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*. (2013): 111-136.

<sup>64</sup> Ver, Carlos G. Gregorio. «Gestión judicial y reforma de la administración de justicia en América Latina». National Center for State Courts, (1996): 1.

<sup>65</sup> Ver, Ramiro Ávila Santamaría y Agustín Grijalva Jiménez. «Eficacia de las garantías constitucionales». Report. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, (2012): 18.

<sup>66</sup> Ver, Wilson Yesid Suárez. «El rol del juez en el Estado constitucional». *Iustitia*, n.º 12 (2014): 118.

En 2016, José Luis Castro-Montero, Pablo Valdivieso, Luis Llano y Wladimir García publicaron una investigación realizada desde noviembre de 2008 a junio de 2014, donde se estudió la AP en la ciudad de Quito. El estudio comprende una muestra de 1184 procesos de AP en el que se toman en cuenta parámetros como la celeridad en la resolución de procesos, legitimación activa y pasiva, derechos invocados, la resolución, entre otros<sup>67</sup>.

Con respecto a la celeridad, se buscó determinar si el tiempo transcurrido entre la presentación de la demanda y la emisión de la resolución se ajusta a los criterios de agilidad establecidos en las normas<sup>68</sup>. Se observó la existencia de procesos con una duración menor a un día hasta un proceso que tomó 2106 días.

En la siguiente tabla se muestra la duración de los procesos de acuerdo con el rango de días:

Gráfico No. 1. Duración de los procesos

Rango (No. de días)	No. de procesos	Porcentaje
Más de 100 días	286	16%
Entre 61 y 100 días	178	10%
Entre 29 y 60 días	404	23%
Entre 11 y 28 días	601	34%
Entre 0 y 10 días	306	17%

Fuente: Elaboración a partir del Estudio 2008-2014<sup>69</sup>.

En la práctica, menos del 7% de las causas se resuelven dentro del tiempo previsto por la normativa. El análisis de estos rangos está estrechamente relacionado con el principio de celeridad y también con los principios procesales de la LOGJCC. Especialmente, el artículo 4 (número 6), sobre la dirección del proceso, el cual señala que el juez deberá dirigir los procesos de forma activa, evitando dilaciones innecesarias<sup>70</sup>. Adicionalmente, del mismo artículo, en el numeral 11, sobre economía procesal, dispone que el juez debe tomar en cuenta la celeridad, en otras palabras, limitar el proceso a los plazos y términos previstos en la ley<sup>71</sup>.

<sup>67</sup> Ver, José Luis Castro, Santiago LLanos Escobar, Pablo Valdivieso Kastner, y Wladimir García Vinueza. «La Acción de Protección como mecanismo de garantía de los derechos: configuración institucional, práctica y resultados». *Ius Humani: Revista de Derecho*, n.º 5 (2016): 16.

<sup>68</sup> Al respecto el artículo 13 de la LOGJCC numeral 1 y 2 indica: (1) que el juez debe calificar la demanda dentro de las veinticuatro horas siguientes a su presentación; (2), debe señalar el día y la hora en que se efectuará la audiencia, que no podrá fijarse en un término mayor de tres días desde la fecha en que se calificó la demanda.

<sup>69</sup> Ver, José Luis Castro, Santiago LLanos Escobar, Pablo Valdivieso Kastner, y Wladimir García Vinueza. «La Acción de Protección como mecanismo de garantía de los derechos: configuración institucional, práctica y resultados». *Ius Humani: Revista de Derecho*, n.º 5 (2016): 16.

<sup>70</sup> Ver, Artículo 4, número 6, LOGJCC.

<sup>71</sup> Ver, Artículo 4, número 11, LOGJCC.

Con base en los datos recabados, la resolución de acciones de protección en primera instancia ha tomado 27 días desde la presentación de la demanda hasta la emisión de la sentencia; ello, con relación a la época del estudio referido. Siendo así que la AP presenta “complicaciones a la hora de su atención por el tiempo de trámite que demoran, en sentido contrario a los mandatos constitucionales que pregonan su naturaleza como de sencilla y pronta para reparar derechos”<sup>72</sup>. En este sentido, se muestra una preocupante tendencia al crecimiento del tiempo promedio de resolución por año<sup>73</sup>.

De los procesos que han sido presentados sin la asistencia de un abogado, se han presentado en total 32 acciones de protección, las cuales han sido negadas. Aquí se debe recordar el artículo 7 de la LOGJCC, que establece que “no se requerirá el patrocinio de un abogado para proponer la acción ni para apelar”<sup>74</sup>. Si bien la ley establece aquello, en la práctica se evidencia que los jueces tienden a no admitir aquellas acciones que presentan las personas sin patrocinio de un abogado.

A través de estos estudios cuantitativos, se puede observar que uno de los problemas que presenta la justicia ordinaria al momento de conocer la AP, es un problema de eficacia debido a que los jueces, la mayoría de las veces, no respetan los plazos establecidos por la LOGJCC, los jueces no solo conocen las garantías jurisdiccionales sino también procesos de la materia que esté a su cargo.

### c) Datos 2020

En el presente epígrafe se mostrarán datos estadísticos sobre la AP desde marzo hasta agosto de 2020 dentro del Complejo Judicial Norte de la Provincia de Quito. Por medio de oficio a la Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura, se obtuvo el desglose de la siguiente información:

Gráfico No. 2. Causas ingresadas y resueltas

Mes	Causas Ingresadas	Causas Resueltas
Marzo	19	21

<sup>72</sup> Holger Córdova Vinueza. «Derecho Procesal Constitucional: estudios críticos de doctrina, dogmática, argumentación y jurisprudencia». Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, (2016): eLibro, 248.

<sup>73</sup> Ver, José Luis Castro, Santiago LLanos Escobar, Pablo Valdivieso Kastner, y Wladimir García Vinueza. «La Acción de Protección como mecanismo de garantía de los derechos: configuración institucional, práctica y resultados». *Ius Humani: Revista de Derecho*, n.º 5 (2016): 16.

<sup>74</sup> Ver, Artículo 3, número 7, LOGJCC.

Abril	3	6
Mayo	18	22
Junio	39	37
Julio	40	33
Agosto	80	42

Fuente: Elaboración propia<sup>75</sup>.

En el anterior gráfico se muestra la cantidad de personas que consideran que sus derechos han sido vulnerados, por lo que han presentado una AP, con el fin de obtener el amparo directo y eficaz de sus derechos.

Adicionalmente, se indican las judicaturas han conocido la AP:

Gráfico No. 3. Judicaturas

Judicatura	Número de AP (Marzo – Agosto)
Tribunal Penal	10
UJ Civil	9
UJ Familia Niñez y Adolescencia	7
UJ Laboral	6
UJ Penal	6
UJ Adolescentes Infractores de Quito	2

Fuente: Elaboración propia<sup>76</sup>.

Como se ve, Ecuador no cuenta con judicaturas especializadas en materia constitucional que conozcan específicamente las garantías jurisdiccionales. Son los jueces de primera instancia, de cualquier judicatura, los que conocen la AP<sup>77</sup>.

## 5. La Corte Constitucional del Ecuador y la AP

Antes de empezar con el presente acápite, resulta importante recordar el precedente jurisprudencial obligatorio, número 001-16-PJO-CC, en el que, con respecto a la procedencia de la AP, se determinó lo siguiente: primero, que el derecho que se invoca no esté amparado

<sup>75</sup> Dirección Nacional de Estudios Jurimétricos y Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura. Datos estadísticos sobre la acción de protección desde marzo 2020 a agosto 2020.

<sup>76</sup> *Id.*

<sup>77</sup> *Ver*, Artículo 167, LOGJCC.

por una vía procesal constitucional especial que se pueda considerar más idónea. Por esta razón, el juez debe analizar si la vulneración del derecho constitucional que se invoca es objeto de protección en otras garantías jurisdiccionales. Si en efecto el derecho invocado cuenta con una vía especial en la justicia constitucional, esa debe ser considerada la vía idónea y eficaz para amparar el derecho; y, segundo, se debe constatar que la vulneración a la que se alude en la acción de protección recaiga sobre el ámbito constitucional del derecho vulnerado<sup>78</sup>.

Dicho lo anterior, en el presente acápite se realizará el análisis de algunos casos en los que el desconocimiento en materia constitucional supuso violaciones a los derechos fundamentales de las personas. Los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución son varios y de distinta naturaleza<sup>79</sup>; empero, para efectos de este análisis, se tomará en cuenta en particular el derecho al debido proceso y el derecho a la tutela judicial efectiva.

Por un lado se dice que, en términos genéricos, el derecho al debido proceso alude al cumplimiento de ciertas acciones formales, de trámite y de procedimiento, para llegar a una solución judicial mediante sentencia<sup>80</sup>. El debido proceso encierra en sí mismo un conjunto de garantías básicas, como lo ha previsto la Constitución en el artículo 76. Por otro lado, el derecho a la tutela judicial efectiva se entiende usualmente como “el [derecho a] acudir al órgano jurisdiccional del Estado, para que este otorgue una respuesta fundada en derecho a una pretensión determinada, sin que esta respuesta deba ser necesariamente positiva a la pretensión”<sup>81</sup>.

Son varias las sentencias de la Corte Constitucional en las que se ha analizado la tarea del juez de primera instancia que conoce la AP. Entre ellas, la sentencia No. 102-13-SEP-CC. Se trata de una AP que fue conocida inicialmente por la Primera Sala de lo Civil del Azuay, planteada en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Una vez superada la fase de verificación de los requisitos formales<sup>82</sup>, se debía continuar con el trámite de la AP. Sin embargo, la jueza analizó la causal del artículo 42 numeral 4 de la LOGJCC<sup>83</sup>, sin que conste actuación procesal alguna que muestre que cumplió con el procedimiento constitucional.

La jueza “sostuvo una causal de inadmisión [...], formándose un criterio de improcedencia de la acción, o sea de lo que a su entender era el fondo del asunto, sin recurrir al análisis

---

<sup>78</sup> Ver, Sentencia No. 001-16-PJO-CC, Corte Constitucional del Ecuador, 22 de marzo de 2016, párr. 56.

<sup>79</sup> Ver, Hernán Salgado. «Derechos fundamentales en la Constitución ecuatoriana». Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, (1995): 15.

<sup>80</sup> Ver, César Landa. «El derecho fundamental al debido proceso y a la tutela jurisdiccional». Pensamiento Constitucional PUCP, n° 8 (2002): 448.

<sup>81</sup> Vanesa Aguirre Guzmán. «El derecho a la tutela judicial efectiva: una aproximación a su aplicación por los tribunales ecuatorianos». *Foro, Revista De Derecho*, n.º 14 (2010): 8.

<sup>82</sup> El artículo 10 de la LOGJCC indica el contenido de la demanda.

<sup>83</sup> Ver, Artículo 42, numero 4, LOGJCC.

constitucional al que estaba obligada”. En definitiva, lo que hizo “fue tomar solo una parte de las alegaciones de la propia demanda, y no observó nada respecto del resto de alegatos que fundamentaban la omisión constitucional de la autoridad pública”<sup>84</sup>.

La Corte Constitucional indicó que el proceder de la jueza de primera instancia y de los jueces de apelación, quienes se ratificaron en la decisión, constituye una verdadera denegación de justicia, que atenta contra el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva. El único argumento que se utiliza en la sentencia es “la no existencia de evidencias que denoten una vulneración de los derechos constitucionales”<sup>85</sup>.

Con ello, se puede observar la falta de motivación por parte de los jueces dentro del presente caso, lo cual afecta a la seguridad jurídica del accionante. La motivación es trabajo de suma importancia del juez debido a que son las razones que utilizan o deberían utilizar a la hora de justificar sus decisiones<sup>86</sup>.

Los jueces tienen la obligación de motivar sus decisiones, con base en la sentencia No. 202-14-SEP-CC, la motivación debe cumplir con condiciones mínimas, entre ellas, que sea una decisión razonable, lo que implica que esté fundada en principios constitucionales; que sea una decisión “lógica”, lo que implica coherencia entre las premisas y la conclusión; y, por último, que sea una decisión comprensible con claridad en el lenguaje<sup>87</sup>. Lo que, según la Corte Constitucional, no se puede evidenciar dentro del presente caso.

Al respecto de la inadmisión de la demanda, la Corte Constitucional indicó que esto no puede ser utilizado como una forma de escape del juzgador para evitar su obligación constitucional y legal en la tutela de los derechos constitucionales. Finalmente, en la sentencia de este caso, la Corte Constitucional termina declarando la vulneración al derecho la tutela judicial efectiva y al derecho al debido proceso.

Mediante sentencia No. 282-13-JP/19, el Subsecretario Nacional de la Administración Pública presentó una AP en contra del Editorial Minotauro S.A y Diario La Hora por un artículo titulado “2012: 71 millones de propaganda”. Este proceso fue conocido por un juez de lo civil de Pichincha, que aceptó la AP. En esta parte, el accionante indico en su demanda que “la

---

<sup>84</sup> Sentencia No. 102-13-SEP-CC, Caso N° 0380-10-EP, Corte Constitucional del Ecuador, 4 de diciembre del 2013, pág. 11.

<sup>85</sup> *Id.*

<sup>86</sup> *Ver*, Rafael Asís. «El juez y la motivación en el derecho». Madrid: Dykinson, (2006): eLibro, 15.

<sup>87</sup> *Ver*, Sentencia No. 202-14-SEP-CC, Caso N° 0950-13-EP, Corte Constitucional del Ecuador, de 13 de noviembre de 2014, pág. 7.

persona pública afectada es la administración de justicia, en particular la Función Ejecutiva y el Gobierno Nacional”<sup>88</sup>.

El proceso llegó a la Corte Constitucional del Ecuador para analizar si es procedente que el Estado sea titular de derechos y presente una AP. Por lo que la Corte señaló:

Reconocer al Estado, sus funciones y órganos, como titulares de derechos que son inherentes a la dignidad de las personas implica una desnaturalización de la noción de derechos prevista en los artículos 10 y 11 de la Constitución, noción que se refleja a lo largo del texto constitucional en su integralidad<sup>89</sup>.

El Estado no puede ser titular del derecho al honor; al contrario, como ha dicho la Corte Constitucional, el Estado está llamado a respetar y proteger el derecho al honor. La Corte revocó la sentencia y dispuso al Consejo de la Judicatura, que “realice hasta el primer trimestre del año 2020 al menos una capacitación, presencial o virtual, dirigida a las juezas y jueces a nivel nacional que conocen garantías jurisdiccionales, en la cual se desarrolle de manera específica la garantía de acción de protección y se incluya el contenido de la presente decisión”<sup>90</sup>. En el presente caso, es de suma importancia el rol del juez, como se indicó en la sentencia No. 016-16-SEP-CC, los jueces deben cumplir con un papel activo y protagonista<sup>91</sup> en la protección de los derechos constitucionales, por lo que, deben verificar si en el caso concreto existió una vulneración de derechos constitucionales<sup>92</sup>.

Otro caso: la sentencia No. 689-19-EP/20, es de un trabajador de la Secretaría Nacional de Comunicación (SECOM), padre de un niño de cuatro años, con discapacidad del 99%, quien fue notificado con la terminación del contrato, debido al proceso de reestructuración de la entidad.

La Corte Constitucional indicó que los jueces de primera instancia:

Se limitaron a determinar que no procedía la acción de protección por existir un contrato ocasional, sin resolver en derecho la pretensión constitucional planteada por una persona perteneciente a un

---

<sup>88</sup> Sentencia No. 282-13-JP/19, Caso N° 283-13-JP, Corte Constitucional del Ecuador, 04 de septiembre de 2019, párr. 11.

<sup>89</sup> *Id.*, párr. 34.

<sup>90</sup> *Id.*, párr. 109.

<sup>91</sup> En relación con esto, el artículo 4, en el numeral 6, de la LOGJCC, se prevé que los jueces deben dirigir los procesos de forma activa.

<sup>92</sup> *Ver*, Sentencia No. 016-16-SEP-CC, Caso N° 2014-12-EP, , Corte Constitucional del Ecuador, 13 de enero de 2016, pág. 13.

grupo de atención prioritaria, quien alegaba vulneración de derechos que le asisten por su condición de sustituto y la afectación de derechos de un niño con discapacidad de 99%<sup>93</sup>.

Se declaro la vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la estabilidad laboral del trabajador. Debido a que el accionante no pudo acceder materialmente a la justicia a través de “una decisión legítima, motivada y argumentada, sobre una petición amparada por la ley”<sup>94</sup>. En relación con este caso, existe una sentencia de la Corte Constitucional, en la que se indicó que es indispensable que los jueces consideren en su análisis la situación de las supuestas víctimas de las vulneraciones a derechos<sup>95</sup>.

En este caso, N° 0578-14-EP, una persona presentó la AP en contra del director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, quien declaró como indebidas las aportaciones que realizó en calidad de afiliada voluntaria, lo que trajo como consecuencia la pérdida de su calidad de afiliada. Los jueces de primera instancia y de apelación indicaron que “la acción de protección no cabe frente a resoluciones administrativas que declaran indebidas aportaciones”<sup>96</sup>, lo cual no es así, ya que en el artículo 41 de la LOGJCC se dispone que esta procede contra todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos<sup>97</sup>. Esto afecta el derecho a la tutela judicial efectiva, en el sentido de que no se ha garantizado que el proceso sea sustanciado de forma efectiva y expedita, de manera que se obtenga una decisión debidamente fundamentada en derecho<sup>98</sup>.

En estos casos, las decisiones de los jueces no aseguran el derecho al debido proceso y el derecho a la tutela judicial efectiva del accionante, al punto que deben usar otros mecanismos, como la acción extraordinaria de protección, para el amparo de sus derechos vulnerados. Por ello, es imperioso que los jueces, como administradores de justicia, tengan conocimiento de la LOGJCC y del derecho procesal constitucional al momento de conocer la AP. Las decisiones de los jueces deben estar acorde a la legislación material, para que cuando decidan sobre los

---

<sup>93</sup> Sentencia No. 689-19-EP/20, Caso N° 689-19-EP, Corte Constitucional del Ecuador, 22 de julio de 2020, párr. 28.

<sup>94</sup> Sentencia No. 1943-12-EP/19, Caso N° 1943-12-EP, Corte Constitucional del Ecuador, 26 de septiembre de 2019, párr. 44.

<sup>95</sup> *Ver*, Sentencia No. 287-16-SEP-CC, Caso N° 0578-14-EP, Corte Constitucional del Ecuador, 31 de agosto de 2016, pág. 22.

<sup>96</sup> *Id.*, pág. 36.

<sup>97</sup> *Ver*, Artículo 41, LOGJCC.

<sup>98</sup> *Ver*, Sentencia No. 019-16-SEP-CC, Caso N° 0542-15-EP, Corte Constitucional del Ecuador, 20 de enero de 2016, pág. 17.

asuntos judiciales a su cargo, lo hagan sin desmedro de los derechos constitucionales de las personas<sup>99</sup>.

## **6. Razones para una justicia constitucional especializada en el Ecuador**

Se suele decir, a modo de generalización, que todos los jueces son constitucionales, y que, por tanto, no existe la necesidad de una especialización. Sin embargo, a manera de epílogo, se puede decir que existen varias razones por las cuales es deseable una justicia constitucional especializada en el Ecuador. En particular, como han sostenido varios autores, la falta de confianza en la administración de justicia, lo que genera, con frecuencia, incertidumbre los accionantes (por supuesto, este es un fenómeno generalizado, pero se incrementa con la falta de especialización); ello, además, se puede observar en algunas de las sentencias de la Corte Constitucional, que señaló que se dieron vulneraciones al derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva de los accionantes; ello, por parte de los jueces de primera instancia y de apelaciones que debían garantizarlos.

Esto se suma al hecho de que los jueces ordinarios no solo conocen las garantías jurisdiccionales, sino también las acciones y recursos en torno a las materias de su competencia. Como se vio desde el inicio, las ventajas de la especialización también pasan por un mejor conocimiento de determinadas materias.

Como se observó, a través de la Resolución 049-2020 del Consejo de la Judicatura, se ha dado un incremento en el número de jueces, debido a la “carga procesal” que tienen en cada una de sus judicaturas. Como se observó en los datos estadísticos, pese a que los jueces deben aplicar el principio de celeridad, el tiempo que tardan en resolver las garantías jurisdiccionales es normalmente muy amplio. Esto puede afectar, como ya he argumentado, al derecho al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva.

Por todo lo desarrollado dentro del presente trabajo, es oportuno mencionar que el “conocimiento de los procesos constitucionales, demanda competencias especiales”<sup>100</sup>. Por mucho que sea deseable pensar en que todos los jueces deban ser “jueces constitucionales” en este sentido, lo cierto es que usualmente la especialización constitucional –como por lo demás cualquier forma de especialización– requiere un tipo de formación específica que los

---

<sup>99</sup> Ver, Alfonso Guarín. «Teórica visión constitucional del derecho procesal y de reforma procedimental: Críticas a la Ley 1395 de 2010 y al proyecto reformativo de la Constitución Política en asuntos relacionados con la justicia». *Bogotá: Universidad del Rosario*, (2012): 85.

<sup>100</sup> Edwin Figueroa Gutarra, «Jueces Constitucionales». *Revista Oficial del Poder Judicial*, (2016): 139.

jueces no suelen poseer. Sería conveniente tomar nota al respecto y conformar una justicia constitucional especializada con jueces que no sean solo “formalmente” constitucionales; competentes en el sentido de que sean los “jueces naturales” de determinados casos, sino que sean también competentes en la materia sobre la que van a resolver; competentes, es decir, en el conocimiento del derecho constitucional, suficientemente versados en aquel.

Con respecto a ello, en el 2008, la Asamblea Nacional tuvo un debate sobre la necesidad de contar con jueces especializados en primera y en segunda instancia. Allí se señaló:

La justicia especializada significa una erogación significativa en el presupuesto de la función judicial; si de lo que se trata es que todos los jueces puedan ejercer control constitucional en los casos que conocen, [...] no tiene sentido que exista una desproporción entre jueces, [...] existe una capacidad instalada que puede funcionar en cualquier momento, aunque, hay que reconocer que los jueces deben ser debidamente capacitados para aplicar adecuadamente la Constitución<sup>101</sup>.

Lo primero hay que decir es que aquí se realiza un uso erróneo de la expresión “control constitucional”. Sin embargo, más allá de tal error conceptual, se deja en evidencia que en este debate se postuló que ha de priorizarse el presupuesto de la Función Judicial frente a la idea de crear una justicia constitucional especializada. Al respecto, debería entenderse que el establecimiento de órganos especializados apunta “a la consolidación de una nueva cultura judicial, a la formación de nuevos patrones de dirección y resolución del proceso y a una respuesta más celerante ante las afectaciones sustantivas a los derechos fundamentales”<sup>102</sup>. Apunta, en particular, a la defensa de los derechos de los ciudadanos. Por lo demás, no está claro que las decisiones erradas de los jueces de instancia en materia de la acción de protección no supongan, después, una carga mayor. Al menos, en algún sentido, lo ha sido para la Corte Constitucional, como muestran las sentencias brevemente analizadas en este trabajo. Por último, el coste en cuanto a la posible vulneración de derechos es aquel que más debería preocuparnos, visto que, de acuerdo con la propia Constitución, protegerlos es el más alto deber del Estado.

Para poder implementar la justicia constitucional especializada, es necesario observar que la Constitución ha previsto sobre los procedimientos para modificar el texto constitucional; entre ellos, la enmienda y la reforma parcial<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Ramiro Ávila. «Las garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008». Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, n° 2 (2008):100.

<sup>102</sup> Edwin Figueroa Gutarra, «Jueces Constitucionales». *Revista Oficial del Poder Judicial*, (2016): 146.

<sup>103</sup> Ver, Artículo 441 y 442, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

La enmienda constitucional se da siempre y cuando no se altere a la estructura fundamental de la Constitución y a los elementos constitutivos del Estado. En palabras algo imprecisas se dice que, por medio de este procedimiento, no se puede alterar el “contenido esencial” de la Constitución<sup>104</sup>. Sin embargo, vista la disciplina de la enmienda, se entiende al objetivo al que se apunta cuando se usa tal expresión. La enmienda constitucional puede realizarse mediante referéndum solicitado por el presidente de la República, por la ciudadanía<sup>105</sup>, o por iniciativa de un número no inferior de la tercera parte de la Asamblea.

La reforma parcial procederá siempre que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución, ni suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales<sup>106</sup>. Se puede dar a solicitud de la ciudadanía<sup>107</sup>, por iniciativa del presidente o mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional. A través de este procedimiento se podría modificar los elementos constitutivos o de la estructura del Estado<sup>108</sup>.

Respecto a los elementos constitutivos o de la estructura del Estado, la Corte Constitucional, ha señalado que los elementos constitutivos del Estado:

No se circunscriben únicamente a características<sup>109</sup>, sino que implica una amplia dimensión espacial, institucional, jurídica, política y social de la organización estatal [...], no se puede reducir una lista de ítems cuantitativos, en su lugar implica un concepto cualitativo, integral y profundo<sup>110</sup>.

Sería posible plantear un debate en torno a la necesidad de una reforma parcial, o solamente de una enmienda, para realizar la modificación constitucional que permita la institución de una justicia constitucional especializada. En particular, aunque no solamente, con relación a lo determinado en la parte pertinente de los numerales 2 y 3 del artículo 86 de la Constitución. Si hemos de entender que esta implementación requeriría de una reforma parcial, ello supondría que con ella se alteraría la estructura fundamental de la Constitución o los elementos constitutivos del Estado<sup>111</sup>. Esta hipótesis, según creo, no resulta del todo persuasiva. Si esto es así, podría sostenerse que bastaría con una enmienda constitucional. Este, de todos modos,

---

<sup>104</sup> Ver, Dictamen No. 001-14-DRC-CC, Caso N° 001-14-RC, Corte Constitucional del Ecuador, 31 de octubre de 2014, pág. 27.

<sup>105</sup> Con el respaldo de al menos el ocho por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.

<sup>106</sup> Ver, Artículo 442, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

<sup>107</sup> Con el respaldo de al menos el uno por ciento de las personas inscritas en el registro electoral.

<sup>108</sup> Ismael Quintana Garzón, «Limitaciones y Control de la Reforma Constitucional». Corporación de Estudios y Publicaciones, (2019): eLibro, 34.

<sup>109</sup> Esto lo hace en referencia al Dictamen No. 001-11-DCR-CC, donde la Corte Constitucional indicó que los elementos constitutivos del Estado se encuentran contenidos desde los artículos 1 al 9 de la Constitución.

<sup>110</sup> Dictamen No. 4-18-RC/19, Caso N° 4-18-RC, Corte Constitucional del Ecuador, 09 de julio de 2019, párr. 25.

<sup>111</sup> Por medio de la reforma parcial, la iniciativa debe estar contenida en un proyecto o propuesta normativa que pasa a la aprobación parlamentaria y luego es sometida a referéndum popular. Ver, Sentencia 3-19-RC/19, Caso N° 3-19-RC, Corte Constitucional del Ecuador, 01 de agosto de 2019, párr. 13.

es un asunto que tiene que ver con la forma, no con el fondo; que es, ante todo, aquello sobre lo que aquí se ha tratado de argumentar.

## **7. Conclusiones**

La acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución. Además de los principios constitucionales como la celeridad, informalidad y sencillez, los jueces deben tener todos los conocimientos necesarios para conocer la acción de protección, para que, de esta manera, se garantice el derecho al debido proceso y a la tutela judicial efectiva.

Desde los estudios cuantitativos hasta las sentencias de la Corte Constitucional, se observó como existen algunos problemas estructurales al momento de que el juez conoce la acción de protección. Problemas de eficiencia que van desde el tiempo en que el juez se tarda en resolver la acción de protección, hasta problemas de conocimiento por el hecho de que los jueces no verificaron adecuadamente si se trata o no de una violación a sus derechos constitucionales, además, como se ha visto, de los problemas atinentes a la motivación.

Es por ello que surge la necesidad de una justicia constitucional especializada en el Ecuador, con el objetivo de tener jueces que se dediquen exclusivamente a resolver temas de derecho constitucional, entre ellos, las garantías jurisdiccionales como la acción de protección; y que, por medio de este tipo de justicia, se dé –por hipótesis– una “mejor aplicación del derecho”, mejor en el sentido de que redunde en la protección de los derechos de las personas. La justicia constitucional especializada garantizaría, también, el derecho de las personas a recibir un recurso sencillo y rápido. Solo los jueces especializados en esta materia (en un sentido relevante) conocerían este tipo de procesos.