



UNIVERSIDAD
BOLIVARIANA
DEL ECUADOR

TRABAJO DE TITULACIÓN

UNIVERSIDAD
BOLIVARIANA
DEL ECUADOR



UNIVERSIDAD BOLIVARIANA DE ECUADOR

MAESTRÍA EN CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÁNEO Y GOBERNANZA
LOCAL

TRABAJO DE TITULACIÓN

PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
MAGÍSTER EN CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÁNEO Y GOBERNANZA
LOCAL

TEMA

Procedencia de la acción de protección en casos de control político en Ecuador

Autor/es:

Ab. César Andrés Yáñez De la cruz

Ab. Carlos Adrián Ruiz rodríguez

Tutor/a:

Dra. Ximena Ron Erráez

ECUADOR

Guayaquil, 2024



La Universidad para todos



UNIVERSIDAD
BOLIVARIANA
DEL ECUADOR

TRABAJO DE TITULACIÓN

DEDICATORIA

Este trabajo se lo dedico a Dios, nuestro padre celestial, por habernos permitido llegar hasta esta etapa en mi vida, a mis padres por el apoyo y los consejos brindados, a mi amada esposa Ab. Cindy Torres Ojeda, por haber sido pieza angular durante el desarrollo de este proyecto e incluso en mi vida, y muy especialmente, para ti, Max, mi pequeño milagro, sé que desde el vientre de tu amada madre estás muy orgulloso de papá. Por ustedes y para ustedes, va este proyecto de investigación.

Ab. César Andrés Yáñez De La Cruz

Dedico mi esfuerzo y el resultado obtenido en primer lugar a Dios, ser celestial sin el cual nada de lo obtenido sería permitido, a mi familia por sus palabras y consejos que nunca faltaron durante el desarrollo personal y profesional, a mis padres por sus esfuerzos y sacrificios sin los cuales nada de esto sería posible y con profundo sentimiento dedico este aporte académico a mi esposa y a mi pequeña hija Laia A. Ruiz Zambrano a quien anhelo lograr inspirar en su vida, todo el mérito, los resultados, y logros son de ustedes.

Ab. Carlos Adrián Ruiz Rodríguez



La Universidad para todos



UNIVERSIDAD
BOLIVARIANA
DEL ECUADOR

TRABAJO DE TITULACIÓN

AGRADECIMIENTO

Agradecemos a la Universidad Bolivariana del Ecuador, noble Institución de la cual nos llevamos el orgullo de formar parte y quienes nos han acompañado durante el desarrollo de nuestra Maestría, a los excelentes docentes que impartieron sus cátedras y compartieron con nosotros sus conocimientos, procurando siempre guiarnos en el camino de la ética y el profesionalismo.

También hacemos extensivo este agradecimiento a nuestra dilecta Tutora Dra. Ximena Ron Erráez, quien ocupó un papel fundamental y activo durante el desarrollo de nuestra tesis, reforzando nuestros conocimientos y exigiendo que este proyecto trascienda en su desarrollo cognitivo y académico.



La Universidad para todos



RESUMEN

El presente trabajo de investigación implicó un análisis profundo de la necesidad de limitar el uso de la acción de protección como medio para que los funcionarios públicos puedan evadir un proceso de control político, en especial la fiscalización, comparecencia e incluso el enjuiciamiento, censura y destitución, por lo que se ha buscado, mediante el uso de la doctrina, normativa y otros estamentos, analizar sobre los requisitos de procedibilidad e improcedencia de las acciones de protección conforme al ordenamiento jurídico ecuatoriano, y una de estas causales es cuando existen mecanismos jurisdiccionales para la protección del derecho violentado. Cabe resaltar que este trabajo fue desarrollado mediante un enfoque cualitativo, de orden descriptivo y explicativo, en el cual se ha utilizado en mayor medida la sistematización doctrinaria y la investigación bibliográfica-documental. Como resultado final, se entiende que la acción de protección, en definitiva, no debe usarse para evadir un juicio político o interferir en actos inherentes a la Función Legislativa, por lo que la propuesta analizada pretende evitar este tipo de abusos.

Palabras clave: derecho, acción de protección, juicio político, fiscalización.





ABSTRACT

The present research work implied an in-depth analysis of the need to limit the use of the protection action as a means for public officials to evade a process of political control, especially the supervision, appearance and even prosecution, censure and dismissal, for which it has been sought, through the use of the doctrine, regulations and other levels, to analyze the requirements of proceduralness and inadmissibility of protection actions in accordance with the Ecuadorian legal system, and one of these grounds is when there are jurisdictional mechanisms for the protection of the violated right. It should be noted that this work was developed through a qualitative approach, of descriptive and explanatory order, in which doctrinal systematization and bibliographic-documentary research have been used to a greater extent. As a final result, it is understood that the action of protection, in short, should not be used to evade impeachment or interfere in acts inherent to the Legislative Function, so the proposal analyzed aims to avoid this type of abuse.

Keywords: right, protection action, impeachment, oversight.





ÍNDICE GENERAL/FIGURAS/TABLAS/ANEXOS

ÍNDICE GENERAL

FICHA SENESCYT PARA EL REPOSITORIO.....	2
COPIA INFORME DE SIMILITUD (ANTIPLAGIO).	4
CERTIFICACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS DEL AUTOR (ES).....	5
AVAL DEL TUTOR DE LA TESIS.....	6
DEDICATORIA	7
AGRADECIMIENTO	8
RESUMEN	9
ABSTRACT.....	10
ÍNDICE GENERAL/FIGURAS/TABLAS/ANEXOS.....	11
ÍNDICE GENERAL	11
PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN EN CASOS DE CONTROL POLÍTICO EN ECUADOR.....	1
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO	6
1.1 Antecedentes del Estudio	6
1.2 Enfoque Teórico-Conceptual	10
1.2.1 Acción de Protección. Naturaleza y Generalidades	10
1.2.1.1 Concepto de Acción de Protección	10
1.2.1.2 Naturaleza jurídica de la acción de protección	11





1.2.1.3 Procedimiento para la acción de protección	12
1.2.1.4 Criterios de la Corte Constitucional sobre la acción de protección	13
1.2.1.5 Procedencia de la acción de protección	15
1.2.1.6 Abuso del derecho en la interposición de acciones de protección	22
1.2.2. El juicio político como instrumento de control de la acción de gobierno.....	24
1.2.2.1 Antecedentes históricos del juicio político	24
1.2.2.2 Antecedentes Históricos del Juicio Político en el Ecuador, antes de la Constitución de 2008.....	27
1.2.2.3 El enjuiciamiento político en la Constitución de 2008	29
1.2.2.4 Otros medios de control político.....	33
1.2.3 Criterios de la Corte Constitucional respecto de la acción de protección frente a procesos de control político	35
1.2.3.1 Sentencia No. 2137-21-EP/22 (Caso No. 2137-21-EP).....	35
1.2.3.2 Caso No. 372-23-EP/23	37
1.2.3.3 Sentencia 122-22-JC/23 (Caso No. 122-22-JC).....	39
1.2.3.4 Sentencia No. 3664-22-JP/24 (Caso No. 3664-22-JP).....	41
CAPÍTULO 2. METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN Y ESTUDIO DIAGNÓSTICO	43
2.1 Precisión del Tema.....	43
2.2 Objetivos de la investigación	43
2.2.1 Objetivo General.....	43
2.2.2 Objetivos Específicos.....	43
2.3 Variables de la Investigación.....	44





2.4 Hipótesis	44
2.5 Identificación de Métodos a Emplear	44
2.6 Métodos Empíricos	45
2.6.1 Entrevistas.....	45
2.7 Métodos Teóricos.....	45
2.7.1 Método Analítico - Síntesis.....	45
2.7.2 Método Exegético	45
2.8 Tipos de Investigación	45
2.9 Principales aportes	46
2.9.1 Aportes Teóricos	46
2.9.2 Aportes Prácticos	46
CAPÍTULO III. PROPUESTA DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADO	47
3.1. ¿Procede la acción de protección en casos de control político?.....	47
3.2. Estándares interamericanos sobre la protección de los derechos constitucionales en casos de control político	49
3.3. Propuestas de reforma normativa.....	51
CONCLUSIONES	56
RECOMENDACIONES	57
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	58





UNIVERSIDAD
BOLIVARIANA
DEL ECUADOR

TRABAJO DE TITULACIÓN

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Países latinoamericanos que poseen sistema parlamentario bicameral y unicameral.	26
Tabla 2. Diferencias entre el juicio político a funcionarios y el desarrollado en contra del presidente y vicepresidente de la República	30



La Universidad para todos





PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN EN CASOS DE CONTROL POLÍTICO EN ECUADOR

INTRODUCCIÓN

Desde tiempos remotos, se ha buscado la forma en la cual se garanticen y protejan los derechos y en especial la dignidad de las personas, mismos que en muchos momentos de la historia se han visto vilipendiados por la impiedad en la que se suele ejercer el poder político, tal es el caso de muchos sistemas gubernamentales basados en la anarquía, el despotismo y la tiranía; incluyendo esta región latinoamericana, epicentro de algunos de estos regímenes en el contexto histórico-evolutivo.

La implementación, en tiempos de la Revolución Francesa, del sistema democrático, basado en los parámetros “Liberté, Égalité, Fraternité” y en la separación de poderes de Montesquieu, ha permitido sentar las bases de un régimen en el cual se otorgan, garantizan y respetan los derechos de la ciudadanía en general, lo cual incluye una delimitación y conversión del poder judicial hacia un modelo garantista de los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, durante el siglo XIX y al menos principios del XX, los sistemas gubernamentales en muchos países han privilegiado únicamente a la clase política y la burguesía, en detrimento de quienes, por su condición socio-económica, se ven siempre desfavorecidos.

Ello hasta que se implementó un sistema de gobierno basado principalmente en la importancia de respetar la Constitución y la modalidad como ésta irradia hacia otras normas del ordenamiento jurídico, dando origen al constitucionalismo. Ferrajoli (2011) en este sentido destaca que “el rasgo de este constitucionalismo es la existencia de una *lex superior* a la ordinaria, con independencia de las técnicas que garantizan su superioridad, mediante los controles difuso y concentrado” (p. 19). Sin embargo, este modelo podía dejar incluso por fuera el reconocimiento



y garantía de ciertos derechos iusnaturalistas, como es el caso del derecho a la vida, debido a su configuración como criterios axiológicos respaldados en normas débiles.

Mientras que, en el constitucionalismo garantista o neoconstitucionalismo, permite la normativización férrea de los derechos humanos y aun los garantizados por tratados internacionales y lineamientos infra constitucionales, ya que trascienden el campo axiológico y tienen un carácter vinculante para el gobierno y las autoridades que a él se adscriban. Esto no significa contrariedad al positivismo jurídico, sino que más bien lo refuerza con cuestiones deontológicas en cuanto a la protección de los derechos de los ciudadanos de un país.

Ecuador se encuentra inmerso en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, una vertiente de lo que se ha dado en llamar un “nuevo constitucionalismo democrático latinoamericano” en el cual se destaca que el contenido de la Carta Fundamental debe guardar *sindéresis* con la verdadera y real democracia, generando de ese modo medios para que la ciudadanía pueda participar directamente en las decisiones que se tomen para su beneficio, así como garantizar la totalidad de los derechos fundamentales, incluso por vía judicial.

Montalvo y Baquerizo (2022) mencionan, respecto a la importancia de garantizar judicialmente los derechos consagrados en el ordenamiento jurídico, “que la creación de las mismas obedece a la necesidad de respetar el marco jurídico constitucional y efectivizar los derechos allí contenidos” (p. 125). Por lo tanto, el objetivo de estas garantías contenidas en el marco constitucional es, en primer lugar proteger el marco de derechos establecidos en la Constitución y tratados internacionales, y buscar el resarcimiento de los daños ocasionados a partir de la vulneración de estos derechos constitucionales.

En este sentido, la acción de protección constituye la garantía jurisdiccional por excelencia, debido a que, salvo ciertos derechos específicos como la vida de las personas privadas de libertad o el acceder a la información pública o privada personal o de terceros, protege la totalidad de los derechos establecidos en la Carta Fundamental, he allí el carácter expedito de la que goza, aun cuando los jueces que la conocen sean de jurisdicción ordinaria, debido al poder investido desde el origen mismo de la Constitución para garantizar su inmediato cumplimiento.



Ahora bien, ¿puede usarse la acción de protección como mecanismo de control del poder político del Estado? La respuesta sería, parcialmente sí, puesto que el objetivo de la misma es únicamente amparar derechos constitucionales, por lo que el control de la acción de gobierno y por ende, de las acciones del Estado, se ampara a la aplicación directa e inmediata de los preceptos constitucionales, mas no a fiscalizar la forma como el presidente de la República, los jueces o ministros de estado desarrollen sus actividades o ejerzan sus potestades como Administración Pública, para ello se han delimitado otros poderes como delegados, como la Asamblea Nacional.

Por lo tanto, esta investigación permite contribuir a la investigación jurídica y profundizar los conocimientos adquiridos en la materia constitucional, al reafirmar profundamente, en primer lugar, cuáles son las atribuciones que la Constitución y las leyes pertinentes otorgan a la Función Legislativa y otras funciones del Estado en cuanto a fiscalizar los actos y atribuciones del poder político y administrativo, y en segundo lugar, establecer cuál es el objetivo real de la acción de protección dentro del control de la acción de gobierno y manejo de la política del Estado ecuatoriano.

La elección temática nace a raíz del surgimiento de casos judiciales en los cuales varios actores políticos, en especial aquellos que fueron elegidos democráticamente por la ciudadanía, como asambleístas, prefectos provinciales, alcaldes, al verse inmersos en actos como el *impeachment* o juicio político, han usado la acción de protección como medio para impedir que sean procesados ante el Legislativo, y en especial, en las comisiones encargadas de vigilar el correcto cumplimiento de las funciones constitucionalmente asignadas.

Es importante destacar, que la Constitución de la República del Ecuador menciona como una de las principales funciones que posee la Asamblea Nacional en cuanto al control de la acción gubernamental y de los funcionarios públicos, el enjuiciamiento político tanto del presidente, vicepresidente y otras funciones del Estado, cuando exista incumplimiento o arrogación de funciones que no sean las que se establezcan en la normativa. Dicho enjuiciamiento político únicamente se dará en caso de que exista un voto favorable de los asambleístas, salvo excepciones



en donde se requiere la mayoría simple¹, con lo cual se censura y destituye a la autoridad de comprobarse, mediante el debido proceso, las infracciones allí destacadas.

Sin embargo, la interposición de una garantía como la acción de protección sólo sería factible si del proceso de enjuiciamiento político o fiscalización legislativa o por otro medio, se desprende la existencia de hechos violatorios de derechos y garantías constitucionales como el debido proceso, tutela judicial efectiva y seguridad jurídica, si se traspasa esa línea y se pretende con ello entorpecer una función legítima determinada por el mismo Estado, no existiría algo que se conoce como “abuso del derecho”, susceptible de sanciones en lo administrativo, civil e incluso penal, puesto que la justicia constitucional no puede ser usada como medio de impunidad y un óbice en contra del correcto funcionamiento de la Administración Pública.

Como “abuso del derecho” se entiende como la extralimitación que asume el accionante para la interposición inorgánica e indiscriminada de acciones de protección, muchas veces sin que exista una razón natural que conlleve a su interposición, con afán de entorpecer funciones constitucionalmente establecidas o con dolo. En este caso la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que, de ocurrir este aprovechamiento, el profesional del Derecho que incurra en aquello puede ser sancionado administrativa, civil o penalmente.

Esta investigación es pertinente, novedosa y significativa ya que permite el abordaje profundo de la importancia que tiene el uso correcto de las garantías jurisdiccionales dentro de la rama constitucional, de tal forma que se permita el cumplimiento correcto de las funciones del Estado y que exista una relación armónica con los criterios constitucionales vigentes, además de analizar los casos concretos en los que se ha excedido el límite legal para el uso de esta garantía y las consecuencias que conllevaron.

El problema que se presenta dentro de la investigación, hace referencia a la procedencia de la interposición de acciones de protección como mecanismo para ejercer el control de la acción política y de gobierno que se ejerce en el Ecuador, en especial dentro de casos donde se la ha

¹ Con el voto favorable de las dos terceras partes de los legisladores.



interpuesto como medio para impedir el proceso de enjuiciamiento político y/o destitución de autoridades por incumplimiento de las funciones establecidas en la Constitución y la ley competente, además del análisis del abuso del derecho en cuanto al uso excesivo de esta garantía como interrupción de las facultades que poseen ciertos organismos de control como la Asamblea o la Función de Transparencia y Control Social.

La acción de protección es una garantía jurisdiccional de carácter residual (solamente puede interponerse en caso de que no exista otro mecanismo más eficaz para la protección de derechos vulnerados) en la cual se debe procurar el respeto de los privilegios alcanzados en la norma *normarum*, al igual de buscar que se garantice de ese modo la seguridad jurídica de las actuaciones administrativas, judiciales, públicas o privadas en donde se vean inmiscuidos derechos fundamentales, lo cual incluye el control que se realiza al poder político. No obstante, muchas personas, en especial autoridades estatales suelen abusar de su jurisdicción para poder lograr cierta impunidad ante sanciones de carácter político, civil o penal.

En resumidas cuentas, el problema de investigación comporta si ¿La acción de protección es pertinente para modificar los resultados de un fallo derivado del control político del Estado ecuatoriano?



CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

1.1 Antecedentes del Estudio

Previo a realizar un análisis científico del tema en cuestión, es importante conocer el pensamiento de otros autores e investigadores acerca de la acción de protección y su manejo como mecanismo dentro del control de las acciones gubernamentales, cabe resaltar que se dará preeminencia a los estudios realizados en el Ecuador puesto que la acción de protección es aplicable exclusivamente en el ordenamiento jurídico nacional, aunque en el extranjero existan mecanismos procesales de nombre similar, como la tutela o el amparo constitucional.

Cabe resaltar, que, en países como Perú, se denomina a la acción de protección como “amparo” o “acción de amparo”, la cual mantiene el mismo objetivo, proteger y resarcir derechos constitucionales violentados. Sobre esto, el investigador y abogado peruano Rafael Viera Arévalo desarrolló en el año 2015 un trabajo denominado “Aspectos Procesales del Amparo” en el cual se realizó un estudio que abarcó las generalidades, objeto de protección del amparo constitucional, así como una crítica a la desnaturalización existente por su uso indiscriminado. Viera destacó en dicho trabajo, los siguientes puntos a tratar:

El proceso de amparo es una manifestación de la tutela urgente satisfactiva, en donde se busca proteger los derechos constitucionales no protegidos por el proceso de Habeas Corpus o Habeas Data, de carácter residual, excepcional y subsidiario de protección de derechos constitucionales, en el cual deben verificarse los presupuestos de verosimilitud, peligro en la demora y adecuación. (Viera Arévalo, 2014, p. 174)

En esta investigación se destaca en cambio, el carácter residual y exclusivo de dicha acción, tendiente únicamente a la satisfacción de derechos constitucionales que hayan sido violentados de diversas formas por el poder público o instancia privada, que no sean tutelados por otras acciones constitucionales como el habeas corpus (más ligado a la protección de la vida



e integridad de personas privadas de libertad) y habeas data (acceso a información, transparencia y publicidad), por lo que no puede ser usado con fines ajenos a los creados.

Para la legislación de Colombia, este proceso recibe el nombre de “tutela” y, al igual que en la normativa peruana, busca proteger derechos fundamentales, ya sea antes de un acto violatorio, durante su emisión o ejecución o después de ello, como mecanismo reparador de daños y perjuicios producidos por éste. La profesora colombiana Magdalena Correa Henao, en su artículo “Los efectos de la acción de tutela” describe de forma explícita y sucinta a la vez, el aparato contenedor de este proceso, dándole fuerza de control constitucional y un carácter “omnicomprensible” a pesar de que, al igual que en el caso anterior, se ha desnaturalizado su objetivo original. Correa detalla más sobre esta problemática en el siguiente apartado:

Por esta "omnicomprensibilidad", no resulta difícil entender la razón por la cual la tutela ha superado su función mediata o instrumental y se ha convertido, simbólica y ontológicamente, en derecho y en derecho fundamental. Su propósito va más allá de procurar la integridad constitucional y la coherencia del ordenamiento jurídico respecto de la Carta fundamental, porque supera los límites del razonamiento normativo, porque al ser el principio que procura garantizar la realización de los derechos de quien la utiliza, hace que la acción penetre en el ordenamiento colombiano la subjetividad, humanidad y "calidez" propia de los derechos. (Correa Henao, 1997, p. 64)

La crítica realizada por la jurista colombiana en cuanto al carácter genérico de la tutela, va más allá de ser considerada simplemente como una acción para proteger los derechos básicos de ciudadanos y/o personas jurídicas, aparte que ha sido entendido más allá de ello, como un medio de control del funcionamiento armónico de la Constitución con las normas infra constitucionales e incluso penetra en la validez jurídica de normas e instrumentos públicos o privados.



Chile, al igual que Perú denomina esta acción constitucional de protección de derechos con el nombre de “amparo constitucional²”, el cual tiene las funciones similares a las de los anteriores regímenes, en este sentido se puede analizar como un antecedente internacional al presente trabajo, una ponencia presentada por la jueza (ministra) del Tribunal Constitucional chileno María Pía Silva Galinato, denominada “Alcances del Amparo Constitucional y de la Acción de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad en Chile”, el cual también se consideraría como un estudio de los alcances que tiene esta acción para la defensa de los derechos de la ciudadanía chilena y cuáles son las limitaciones otorgadas por el mismo ordenamiento jurídico.

Silva (2019) destaca en este análisis, que: “el proceso de amparo constitucional se caracteriza porque es legitimado activo cualquiera que vea vulnerado sus derechos, siendo potestad de conocerlos, tanto de los tribunales ordinarios de justicia como de la magistratura constitucional” (p. 2)., lo cual establece una competencia dualista en cuanto a las potestades jurisdiccionales para conocimiento y posterior juzgamiento en cuanto al amparo de derechos fundamentales, ya que no solamente los jueces ordinarios pueden conocer de los actos, sino también las Cortes Constitucionales, aunque en el caso chileno solamente los primeros pueden resolverlas.

Ya revisados los antecedentes internacionales, los cuales pueden ser revisados incluso desde el derecho comparado, ahora procede el análisis de los principales trabajos elaborados por autores e investigadores ecuatorianos, cabe recalcar que la acción de protección, desde su implementación a la luz de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ha sido objeto de estudio de autores, juristas, investigadores del Derecho e incluso materia de trabajos de titulación en las universidades ecuatorianas.

Uno de ellos fue desarrollado en el año 2013 por la investigadora jurídica María Isabel Tobar Subía Contenido, para la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sede Ibarra, denominado “Aspectos Generales de la Acción de Protección en el Ecuador”, en el cual se busca

² Al mencionar el término “amparo” en la legislación chilena, se hace clara referencia al habeas corpus, es decir, la acción que se presenta para defender los derechos a la vida y libertad de la persona que ha sido



una delimitación conceptual más holgada de dicha garantía jurisdiccional, considerada la más importante y vital para el reconocimiento de los derechos establecidos a la luz de la Carta Fundamental, siempre y cuando se cumpla con los prerrequisitos normativos exigibles. Esta investigadora ha concluido con su trabajo indicando lo siguiente:

La Constitución establece los medios suficientes para el cumplimiento de la Acción de Protección: el primero de ellos es su supremacía y el segundo su capacidad para asegurar la protección de los derechos constitucionales enmarcados en ella. Para el cumplimiento de tales objetivos, la Constitución prevé la existencia de jueces constitucionales que garanticen la efectiva vigencia y ejercicio de los derechos de los ciudadanos con el objetivo de asegurar esa supremacía. (Tobar Subía Contenido, 2013, p. 21)

Lo manifestado con anterioridad por la autora, obedece a que la acción de protección se encuentra blindada por dos medios constitucionales que aseguran su éxito dentro de su implementación, siendo la supremacía que tiene la Constitución frente a otras leyes inferiores que puedan incluso menoscabar derechos, y segundo la capacidad procesal de esta garantía para tutelarlos, con lo cual se enviste a los jueces ordinarios del poder suficiente para la defensa y protección de aquellas facultades básicas inherentes a la condición de ciudadano.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la acción de protección como medio para el control de los particulares, se tiene en cuenta el artículo científico denominado “La Procedencia de la Acción de Protección contra particulares en el Ecuador” en el cual se ha analizado la procedencia de este mecanismo de control jurisdiccional en contra de empresas privadas e incluso personas naturales, a fin de que no se menoscaben normas fundamentales que benefician a la colectividad, además de ser considerado un medio de control y limitación de ciertos actos del poder público. Entre las consideraciones finales se pudo cotejar lo siguiente:

La eficacia horizontal de los derechos humanos reconocida en la Constitución parece no haberse traducido en el ejercicio constante de las garantías jurisdiccionales contra entes no estatales, al menos no con la frecuencia en la que estas son activadas en contra del



Estado. Este desinterés puede deberse también a la limitada jurisprudencia emitida por la CCE en esta materia, que no ha prestado demasiada atención a desarrollar los supuestos de procedencia de la AP y demás garantías contra particulares, así como las particularidades procesales de su activación contra entes no estatales. (Abad Jara & Egiguren Calisto, 2022)

1.2 Enfoque Teórico-Conceptual

Dentro del presente apartado se hará una introspección profunda de los conceptos y teorías que sustentan esta investigación, tales como la definición de acción de protección a través de los componentes doctrinales, jurídicos y mediante la jurisprudencia de la Corte Constitucional, además del procedimiento señalado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional para su tramitación en primera instancia, como la apelación ante la Corte Provincial. Este enfoque será meramente enunciativo puesto que su desarrollo será casi exclusivamente conceptual e introductorio a la gnoseología del problema.

1.2.1 Acción de Protección. Naturaleza y Generalidades

1.2.1.1 Concepto de Acción de Protección

La acción de protección es una garantía jurisdiccional establecida en la Constitución de la República del Ecuador, que reemplaza al antiguo amparo proveniente del bloque de constitucionalidad de 1998, y tiene como objetivo principal “amparar directa y eficazmente todos los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales de Derechos Humanos” (Constitución de la República del Ecuador, 2021). Por lo tanto, se puede considerar este medio como el más efectivo para la defensa de los derechos de la colectividad.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es mucho más específica en el tema, ya que destaca, además, que dicho amparo recae exclusivamente sobre derechos no tutelados por otras acciones de naturaleza constitucional como el habeas corpus,



habeas data, acceso a la información pública, entre otros procesos (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009). Para lo cual, esta misma ley menciona una serie de requisitos *sine qua non* para su procedencia y posterior tramitación, ligadas a la necesidad de que exista un derecho vulnerado por acción u omisión de autoridad competente e incluso que este derecho no puede ser tutelado por otra garantía jurisdiccional e incluso por la justicia ordinaria.

La Corte Constitucional, por su lado, es mucho más específica respecto a su conceptualización, manifestando que “es una garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, los cuales no puedan ser efectivizados mediante la vía ordinaria” (Acción Extraordinaria de Protección, 2013), esto implica que el juzgador que la recepta debe verificar que existe una afectación real, presente o no, de un derecho constitucional o convencional que no sea tutelado por otras acciones del mismo tipo, e incluso por procesos judiciales ordinarios.

1.2.1.2 Naturaleza jurídica de la acción de protección

Si se afirma, en primera instancia, que la acción de protección es una garantía jurisdiccional en la cual se tutelan ciertos derechos constitucionales, es importante destacar que la naturaleza jurídica de la misma se encuentra en su carácter residual, sobre esto, Grijalva (2012) menciona que: “una garantía es residual cuando la acción ante los jueces sólo puede ejercerse al no existir otras acciones legales alternativas” (p. 257). Por ello, no pueden interponerse acciones de protección “a destajo”, atentando contra esta característica y por ende, afectando los derechos e incluso la lealtad procesal de las partes intervinientes.

Previamente, el profesor Juan Francisco Guerrero establece cuáles son las fuentes de los derechos que sí pueden ser tutelados mediante estas garantías y en especial, la acción de protección, delimitando tres modalidades: “Derechos constitucionales, establecidos en tratados internacionales de derechos humanos y otros inherentes a la dignidad humana, reconocidos en virtud de la cláusula abierta” (Guerrero del Pozo, 2020, p. 3). Por lo tanto, su tutelaje, protección y resarción será por medio de la jurisprudencia constitucional y de la mecánica procesalista;



mientras que los primeros ya cuentan con un marco legal que garantiza su cumplimiento, por lo que la acción de protección tendría un carácter más bien correctivo.

Además, el insigne tratadista italiano Luigi Ferrajoli menciona implícitamente que las garantías jurisdiccionales forman parte de la concepción del garantismo y por ende, otra modalidad del constitucionalismo moderno, puesto que se busca en este sentido no solamente introducir un medio que permita la fiabilidad de que estos derechos serán legítimamente protegidos, sino más bien se actúa para que no exista esta vulneración. Dichas garantías se clasifican en primarias, es decir las obligaciones y prohibiciones que tiene el Estado para no menoscabar los derechos y las secundarias, correspondientes a los juzgadores, más con carácter correctivo y reparador. (Ferrajoli & Barberis, 2016).

Entonces, en resumen, la naturaleza jurídica de la acción de protección reside en su carácter reparador, correctivo de derechos afectados por decisiones administrativas o legislativas, residual, subsidiario y exclusivo, y una garantía de orden secundario para tutelar, resarcir y blindar derechos inherentes a la dignidad humana, que se encuentren implícitos o no, dentro de la Constitución de la República del Ecuador y tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Estado.

1.2.1.3 Procedimiento para la acción de protección

En cuanto al procedimiento, es importante destacar que la acción de protección puede ser planteada por cualquier persona, conforme a lo señalado en la Carta Fundamental, por sí misma, o a nombre de otra persona afectada³ por el acto violatorio. Dentro de la LOGJCC se establece que puede proponerse por actos administrativos, políticas públicas o actos privados y públicos que menoscaben garantías, aunque no en todos los casos. De hecho, la acción de protección no procede si no existen violaciones de derechos, en caso de que los actos violatorios sean revocados o extinguidos, cuando el acto pueda ser impugnado en la vía judicial, en providencias judiciales, entre otros.

³ Eso incluye al Defensor del Pueblo.



La demanda de acción de protección debe estar elaborada conforme a los criterios del artículo 10 de la LOGJCC, esto es, contar con las generales de ley, describir el acto u omisión violatorio, lugar donde se haga conocer de esta acción al legitimado pasivo, además, declarar que no se ha interpuesto otra garantía constitucional con identidad fáctica, parcial y con la misma pretensión, además de medidas cautelares y elementos probatorios, misma que será calificada en 24 horas, caso contrario se dispone su corrección en 3 días término bajo prevención de archivo.

Posteriormente, en la calificación de la demanda, se dispondrá la fecha para la realización de la audiencia, la cual deberá desarrollarse en un máximo de 3 días, así como la disposición de elementos probatorios necesarios y la orden de las medidas cautelares en caso de ser necesario. En la audiencia, misma que estará a cargo del juez, el accionante intervendrá primero alegando los fundamentos fácticos de la acción, luego lo hará el accionado contestando la acción, ambos en veinte minutos, seguidos de diez minutos de réplica y también se oirán a las instituciones solicitadas y terceros interesados (*amicus curiae*). Luego de ello, y de haberse formulado el criterio sobre lo alegado, se podrá dictar sentencia, misma que podrá ser apelada en segunda instancia ante la Corte Provincial.

1.2.1.4 Criterios de la Corte Constitucional sobre la acción de protección

Desde la implementación de la actual Constitución y por ende, la conformación de la Corte Constitucional, ésta ha sido determinante en expresar ciertos criterios sobre la aplicabilidad de la acción de protección. La sentencia No. 151-14-SEP-CC emitida en el año 2014, establece como objeto de la acción de protección “amparar directamente derechos constitucionales, cuando han sido vulnerados por actos emitidos por autoridad pública no judicial” (Sentencia No. 151-14-SEP-CC, 2014, p. 8). Por lo tanto, conforme a estos lineamientos, la acción de protección debe aplicarse en caso de la existencia de actos administrativos emitidos por el Estado o particulares, en donde se vulneren derechos, mas no para sentencias provenientes de la Función Judicial.

Ello porque existen otros modos por los cuales se puede impugnar una resolución o sentencia proveniente de juez o tribunal, dentro de la misma justicia ordinaria, mediante el



esquema de recursos e incluso la interposición de la acción extraordinaria de protección como mecanismo de última ratio, ante la misma Corte Constitucional, pero es importante tener en cuenta que esta procedencia no se da en todos los casos, sino en los que sea estrictamente necesario, esto es, cuando se originen vulneraciones a los principios y criterios supraleales vigentes.

También es importante destacar que la acción de protección solamente puede ser presentada por los particulares, más no por entes del Estado, salvo ciertas excepciones, como muestra la Sentencia No. 282-13-JP/19, que analiza la factibilidad del Estado ecuatoriano como titular de derechos y la posibilidad de interponer una acción de protección. Sobre esto, la Corte detalla lo siguiente:

Dada su íntima vinculación con la dignidad, el Estado no puede ser titular de tales derechos. Por el contrario, es el llamado a respetarlos y protegerlos. Distinto podría ser el caso en el que un funcionario público, como persona natural, busque la protección de su derecho al honor. Es indiscutible que los funcionarios públicos son sujetos del derecho constitucional al honor, en tanto ese derecho es inherente a la dignidad humana. (Titularidad de derechos constitucionales por parte del Estado, 2019, p. 13)

En esta situación, se entiende que la acción de protección solo cabe cuando es presentada por persona natural o jurídica de derecho privado, mas no por entidad alguna del Estado ni por interpuesta persona, salvo que el servidor lo interponga como natural y por sus propios derechos, por lo tanto, el Estado no puede ser titular de ciertos derechos, como el honor o la información veraz, ya que ocasionaría un conflicto con la libertad de expresión de los particulares, en este caso, los periodistas e incluso el propio medio de comunicación, como en el caso concreto, no obstante, ciertas instituciones tienen no solamente la posibilidad, sino la obligación de iniciar acciones de protección para poder defender los derechos de la colectividad.

También se debe tener en cuenta que la acción de protección es exclusivamente tutelar, es decir protectora de derechos establecidos en el libelo constitucional, por lo que no debe buscarse bajo ninguna circunstancia, la impugnación de actos administrativos, el pago de deudas



o que se condene al accionado a una pena privativa de libertad, puesto que cada rama del derecho cuenta con sus propios procesos de conocimiento y reconocimiento de derechos subjetivos, como consta en la sentencia No. 1101-20-EP/22, de conformidad con lo siguiente:

Así pues, la naturaleza de la acción de protección es claramente tutelar y ahí radica la diferencia con las acciones ordinarias de conocimiento, pues, los derechos constitucionales no son declarados, dado que preexisten y lo único que se determina a través de la acción de protección es si concurre la violación de derechos constitucionales. Al contrario de lo que pasa en los procesos de conocimiento de materia ordinaria, en los que las partes litigan la existencia o no de derechos y obligaciones, que en muchas ocasiones nacen, por ejemplo, de un contrato. (Sentencia No. 1101-20-EP/22, 2022, p. 20)

1.2.1.5 Procedencia de la acción de protección

Una vez analizados los criterios de la Corte Constitucional en cuanto a la acción de protección, se puede decir que la acción de protección únicamente es procedente cuando existe una vulneración clara de los derechos contenidos en la Constitución y tratados internacionales de Derechos Humanos por parte del Estado o particulares en ciertos casos, lo cual resalta de forma exclusiva la residualidad de su interposición y tramitación. Juárez y Zamora destacan en este sentido que, “la ciudadanía debe hacer valer y respetar los derechos ante la vulneración de los mismos y hacer efectivos los mecanismos necesarios para el efecto” (Juárez Suquilanda & Zamora Vásquez, 2022, p. 418).

La misma LOGJCC establece que las acciones son procedentes, en cuanto a las partes procesales, cuando se interponen ante el Estado o particulares, en cuanto a cinco criterios: en primer lugar, quienes presten servicios públicos mediante procesos de autorización o de interés público, concesionarios o delegados, quienes provoquen algún daño grave, cuando exista



subordinación frente a relaciones de poder⁴, o también en caso de actos discriminatorios. Si bien se considera que estos elementos son taxativos, pero pueden ser demostrados por separado.

Así mismo, como ya se mencionó anteriormente, la acción de protección no puede ser presentada por el Estado, ni por representación alguna, para tutelar derechos constitucionales, puesto que, conforme a la concepción armónica existente, el Estado está obligado a respetar y tutelar los derechos consagrados en la Constitución, aunque sus organismos puedan presentar estas acciones a favor de terceros, como el caso de la Defensoría del Pueblo, por citar un ejemplo.

No obstante, en varios casos esta Corte ha declarado la vulneración a la seguridad jurídica por la manifiesta improcedencia de la acción de protección, creando excepciones a la obligación mencionada. Específicamente, cuando la acción de protección se trate sobre: (i) el cobro de cheques, sentencia 1357-13-EP/20; (ii) la extinción de una obligación proveniente de una relación contractual, sentencia 1101-20-EP/22; y, (iii) la impugnación de un visto bueno, en la que únicamente se alegue la transgresión de derechos laborales y no otro tipo de derechos (como discriminación, esclavitud o trabajo forzado), sentencias 1679-12-EP/20, 253- 16-EP/21 y 1329-12-EP/22.

En el primer caso, está la sentencia No. 1357-13-EP/20, en la cual se buscaba el resarcimiento de los derechos a la igualdad y no discriminación, así como otros derivados del debido proceso en un procedimiento de cobro de cheques de la empresa “Galcomex” que se realizan en la entidad bancaria “Banco Internacional” en el año 2012. Cabe resaltar, que dicha demanda en primera instancia fue declarada como improcedente, puesto que el cobro de esta cantidad de dinero se debe desarrollar en la vía civil, y específicamente por procedimiento ordinario⁵, esta decisión fue apelada posteriormente en julio de 2012, habiendo sido aceptada en sentencia emitida por juez ad quem.

⁴ Si bien la relación laboral crea una especie de sojuzgamiento entre dos personas, existe el derecho del trabajo como ente regulador de los conflictos surgidos a partir de un contrato de esta magnitud.

⁵ El cobro de dinero se desarrollaba por procedimiento ordinario y vía ejecutiva.



El criterio de la mencionada sentencia emitida por la Corte Constitucional, establece, en primer lugar, que existen supuestas vulneraciones al debido proceso, debido a que la motivación se ha reducido exclusivamente a reducir los antecedentes fácticos, legales y doctrinales y no a justificar el porqué del accionar de los jueces en cuanto a la aceptación de la acción, aparte de que se ha afectado la seguridad jurídica en cuanto al incorrecto planteamiento de la misma, ya que lo ocurrido podía solucionarse ante un juez de lo civil. Sobre la importancia de la seguridad jurídica, se puede alegar lo siguiente:

En este sentido, para que la acción de protección pueda alcanzar los objetivos establecidos en la Constitución y garantizar la vigencia de los derechos reconocidos en ella, los jueces y juezas constitucionales deben tener un ámbito de acción que les permita, en el ejercicio de sus competencias, adoptar las decisiones que consideren necesarias para la protección de derechos constitucionales (...) (Sentencia No. 1357-13-EP/20, 2020, p. 8)

En otro punto, la sentencia No. 1101-20-EP/22 establece otro punto de vista en cuanto a la desnaturalización de la acción de protección al intentar usarla como medio para resolver acciones de carácter civil, contrariamente a los fines con las que se la estatuyó en la norma jurídica, cuando existe un procedimiento ordinario para poder realizar el cobro de dinero. Ello, a pesar de que previamente, el juez constitucional que conoció de la acción resolvió en favor de quien la propuso en virtud de la vulneración al debido proceso.

Este caso surgido a raíz de un procedimiento coactivo iniciado por la Corporación Financiera en contra de una compañía, a fin de que cumpla con una orden de cobro emitida en el año 2019, evidencia una serie de yerros cometidos en el procedimiento constitucional, empezando por la interposición de una acción de protección a partir de un proceso coactivo, alegando supuestas vulneraciones al debido proceso, en especial aquellas relacionadas con la motivación (especificación de los argumentos normativos, casuísticos y doctrinales) y la seguridad jurídica (en cuanto al análisis integral de las leyes aplicables).



Aparte, se denotó la improcedencia de la acción ya que, por este medio, se buscaba extinguir una obligación contractual, bajo excusa de vulneración de derechos. En esta sentencia se reafirma lo dicho, puesto que: “la naturaleza de la acción de protección es claramente tutelar, pues, los derechos constitucionales no son declarados, dado que preexisten y lo único que se determina a través de esta es si concurre la violación de derechos constitucionales” (Sentencia No. 1101-20-EP/22, 2022). En consecuencia, al analizar el acto administrativo emitido en el año 2019, en el cual se iniciaba el cobro, se puede alegar que éste estuvo bien motivado y, en cambio, fue por potestad discrecional, no aceptó la propuesta solicitada por la compañía para solucionar el conflicto.

Hay otros casos, en los que se suele usar la acción de protección para poder resolver conflictos de orden laboral, a pesar de que el ordenamiento jurídico contempla normativas alusivas a la relación de trabajo y muy específicamente, cuando esta se termina. En los casos 1679-12-EP/20, 253-16-EP/21 y 1329-12-EP/22 se ha analizado la falta de seguridad jurídica, ya que las tres resoluciones surgen a partir de un procedimiento constitucional erróneamente aplicado en contra de acciones de visto bueno que deben ser impugnadas en un procedimiento administrativo laboral ante la Inspectoría de Trabajo y judicialmente, ante las Unidades Judiciales de Trabajo por la vía sumaria del Código Orgánico General de Procesos.

Cabe resaltar, muy sucintamente que la relación contractual de trabajo entre un trabajador y su empleador -y viceversa- puede finalizar por medio de un visto bueno por causales que define el artículo 169 y siguientes del Código del Trabajo, en el caso del empleador-trabajador, puede ser por razones disciplinarias, inobservancia del reglamento interno de la compañía o incluso injurias a su empleador e incluso a miembros de su familia. Mientras que, entre trabajador-empleador, el visto bueno puede darse por falta de cumplimiento de algunos términos del contrato de trabajo; en estos casos, la interposición de una acción de protección debe ser exclusivamente si se desprendiese alguna vulneración de derechos constitucionales, en especial aquellos aunados a garantías procesales.



Por lo tanto, un visto bueno (acto administrativo exclusivo de la naturaleza jurídica del derecho al trabajo, y por ende, de la relación laboral) debe impugnarse ya sea por la vía administrativa ante el mismo Inspector de Trabajo y judicialmente ante los jueces de trabajo, a fin de que éste pueda declarar su validez o nulidad, puesto que allí se analiza la existencia de derechos laborales vulnerados por el empleador hacia el trabajador, así como las inobservancias existentes en cuanto al régimen disciplinario y las disposiciones autónomas que toda empresa contiene en el reglamento interno que, obligatoriamente, deben seguir los trabajadores.

No obstante, la sentencia No. 179-12-EP/20 y posteriormente la 1329-12-EP/22 reafirman que existe un procedimiento laboral para las impugnaciones de visto bueno, y solamente hay dos supuestos en los cuales puede usarse extraoficialmente la acción de protección, en especial cuando se desprenda del accionar del patrono una clara afectación a derechos contemplados en tratados internacionales, e incluso el Código del Trabajo:

Las impugnaciones de visto bueno corresponden a la jurisdicción laboral; sin embargo, establece dos supuestos excepcionales de procedencia de la acción de protección en conflictos entre empleadores y trabajadores, a saber: (i) cuando los hechos demuestren que las actuaciones de los empleadores han afectado otros derechos más allá de los derechos laborales de los accionantes, como por ejemplo, situaciones de discriminación, esclavitud, trabajo forzado o afectaciones al derecho a la integridad personal de los trabajadores; y, (ii) cuando exista la urgencia o necesidad de atender una situación particular, convirtiendo en ineficaz a la vía judicial ordinaria. (Sentencia No. 1329-12-EP/22, 2022, p. 7)

Por lo tanto, se puede decir en este sentido, que existe en las sentencias analizadas una clara desnaturalización de la acción de protección, por lo que se reafirma que ésta no procede como medio para resolver asuntos propios de la jurisdicción ordinaria, salvo en situaciones donde realmente se deban resarcirse derechos fundamentales, en especial aquellos que se encuentran definidos en la Constitución de la República y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, puesto que la acción de protección goza de naturaleza tutelar y residual, tutelar porque en primera



instancia implica el amparo y reparación de derechos, y residual porque solamente debe interponerse en casos donde no hayan otros medios para restituir derechos violentados.

Así mismo, la acción de protección no procede en los casos donde se impugnan actos administrativos procedentes de un proceso de contratación pública, como se muestra en la sentencia No. 001-16-PJO-CC, surgida a raíz de una acción de protección contra el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) debido a la terminación unilateral de un contrato para la rehabilitación de una de las vías del país, en esta situación puede colegirse de igual modo, la desnaturalización de dicha acción se encuentra ligada a la estimación de supuestos derechos constitucionales vulnerados por parte de la entidad contratada, y que, a criterio de esta, deben ser sustanciados en la jurisdicción constitucional.

Claramente, el juez que conoció de la causa desechó la acción de protección interpuesta en el momento, puesto que la situación allí especificada se debió tramitar dentro de un procedimiento contencioso administrativo especificado en el ordenamiento jurídico, reafirmando desde ya el carácter residual y exclusivo de la acción de protección, así como de las demás garantías jurisdiccionales de protección de derechos fundamentales, a lo que el accionante apela, y los jueces ad quem deciden revocar la sentencia de primera instancia y aceptar la acción de protección, argumentando vulneración de ilegalidad, en especial cuando, a criterio de la misma Corte Provincial, las actuaciones del Ministerio han sido arbitrarias.

Sobre esta sentencia, la Corte Constitucional reafirma a la acción de protección como la realización de derechos, así como otorga una naturaleza reparatoria, conforme a lo siguiente: “En conclusión, se puede establecer que la naturaleza jurídica de esta garantía jurisdiccional es la de un proceso de conocimiento, tutelar, sencillo, célere, eficaz y contiene efectos reparatorios” (Sentencia No. 001-16-PJO-CC, 2016, p. 9). Lo cual menciona que esta garantía solamente puede usarse cuando los derechos fundamentales o constitucionales de una persona son vulnerados ante el poder público o actuaciones del privado que impliquen cierta relación con el Estado, mas no como un reemplazo de las instancias o procedimientos establecidos en la jurisdicción ordinaria,



ya que causaría el desconocimiento de la estructura orgánica de la Función Judicial, definida tanto por la Constitución como por el Código de la materia⁶.

Retomando lo inherente a los requisitos y la procedencia que debe tener la acción de protección, el artículo 40 de la LOGJCC destaca que solamente puede interponerse esta acción, de forma exclusiva, cuando existe una violación de derecho constitucional palpable, cuando ésta provenga a raíz de actos u omisiones de autoridad pública o privada, y en especial, al no existir otros medios para la defensa judicial o resarción del derecho violado, como en el caso anterior, la solución del conflicto podía darse en cuanto a un proceso contencioso administrativo, aun con los aspectos temporales del caso, era la medida más viable para el efecto. En efecto:

El primer requisito que exige la referida norma de la LOGJCC es la existencia de la vulneración de un derecho constitucional, esto es que la autoridad pública o persona particular haya menoscabado, vulnerado o causado daño a un derecho de una o varias personas. Que los efectos de esta acción u omisión de autoridad pública o persona particular produjeran un detrimento en el goce de un derecho constitucional. Si no puede verificarse la existencia de un daño, producto de la vulneración de un derecho constitucional, la acción de protección no procede. (Sentencia No. 001-16-PJO-CC, 2016, p. 11)

En este caso, al provenir la controversia a partir de una terminación unilateral de proceso de contratación pública, se puede colegir que no existe ninguna vulneración de derechos constitucionales, por lo que la vía más eficaz, a criterio de la Corte -exclusivamente para efectos de la sentencia-, es que se haya tramitado una demanda en justicia ordinaria, a fin de impugnar el acto administrativo resultante de ello, por lo tanto, los jueces que conocen de una acción de protección deben analizar profundamente el caso en cuanto a la fáctica, a fin de que no sean inducidos a error inexcusable⁷, susceptible incluso de su destitución.

⁶ Código Orgánico de la Función Judicial.

⁷ Falta gravísima estipulada en el COFJ.



1.2.1.6 Abuso del derecho en la interposición de acciones de protección

Ya se ha manifestado en reiteradas ocasiones la definición y naturaleza jurídica de la acción de protección como medio que protege los derechos de las personas que se han visto afectadas por decisiones administrativas del sector público e incluso por iniciativa privada, además, dentro del marco legal ecuatoriano esta acción constitucional debe ser atendida con prioridad incluso ante otros medios judiciales o administrativos, siempre y cuando el objetivo principal sea la defensa de derechos vulnerados, caso contrario se deberá utilizar las normas de la justicia ordinaria, en cuanto a principios y criterios del debido proceso y la tutela judicial efectiva.

Se sabe, además, que la acción de protección puede ser propuesta por cualquier persona natural o jurídica que sienta que sus derechos sean afectados ya sea por el Estado o por algún particular en los términos establecidos por la Ley, por lo que puede ser presentada y deducida en contra de autoridades estatales de naturaleza no judicial, como por ejemplo los ministros y secretarios de Estado, incluso en caso de que existan políticas públicas que vulneran garantías y derechos constitucionales. De este modo, se hace relativa y objetiva la división del poder público, al igual que se permite condenar las políticas de Estado

Cordero y Yépez (2015) destacan que: El juez o jueza que conoce una acción de protección debe manejar un cuerpo normativo muy concreto integrado por las normas constitucionales, las normas adscritas a las disposiciones constitucionales y las normas que integran el “bloque de constitucionalidad” (p. 82). Por lo tanto, la acción de protección es una garantía de derechos exclusivamente constitucionales, en donde poco o nada intervienen otras normas del ordenamiento jurídico, salvo los tratados internacionales de derechos humanos que versan de forma exclusiva sobre el tema que trata el juzgador.

Sobre la procedencia, se entiende que la acción de protección es una garantía jurisdiccional de carácter residual, y por tener un rango constitucional, se entiende que procede



exclusivamente en caso de que, para la defensa y protección de derechos fundamentales, se vierta de que no existe otra garantía o medio de defensa judicial que permita la protección y otorgamiento del derecho violado, incluso mediante la justicia ordinaria o por impugnación de actos administrativos, por esta razón, aunque el juzgador pueda admitir la acción a trámite, es necesario tener en consideración que el móvil de la misma sea exclusivamente el resarcimiento de derechos vulnerados, a más de la reparación integral.

Esta residualidad de la misma da a entender que la acción de protección no es -o no puede ser entendida- una vía jurisdiccional de la misma forma que procesos de naturaleza civil, penal, laboral o contencioso administrativa/tributaria. Caso contrario, se estaría hablando de una consecuencia hacia el sistema judicial y por ende, una afectación directa a principios como la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y otros principios derivados del debido proceso. Por esta razón, solamente puede ser interpuesta de forma extraordinaria y si, de forma motivada, se certificara que no existen otros mecanismos de protección de derechos de manera inmediata.

El hecho de que la acción de protección sea presentada para la defensa de los derechos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, no implica que pueda ser presentada de manera indiscriminada. Es aquí donde surge la figura del “abuso del derecho” como figura en la cual se evidencia una extralimitación en el ejercicio de ciertas acciones. Doctrinariamente, y en el pensamiento de Calderón, Arandia y Rivera se comprende al abuso del derecho de la siguiente forma:

Por tanto, debe considerarse como abuso de derecho todo acto mal intencionado ejecutado por personas conectoras o no del marco legal del Estado Ecuatoriano, con mayor responsabilidad evidente en quien lo conoce y lo desvirtúa en razón de obtener beneficios atropellando la buena voluntad, procedimientos administrativos, agrediendo psicológica o físicamente a terceras personas, así como quien se vale de su poder o investidura para coaccionar hasta lograr un determinado fin en afectación o detrimento de otros o instituciones. (Calderón Ponce et al., 2021, p. 121)



El abuso del derecho es la actividad en la cual se actúa con mala fe y deslealtad procesal en cuanto a la interposición de recursos, impugnaciones o demandas, bajo el pretexto de la defensa de derechos o supuesta “buena voluntad”, incluso con atropellos de índole psicológica en contra de la parte contraria, en este caso se entiende como una vulneración clara de la lealtad y buena fe que debe seguirse incluso, hacia los adversarios en un conflicto judicial, aun existiendo conflictos de índole personal que coadyuven a aquello. Por lo que será inválido todo recurso judicial o acto que pueda perjudicar sobremanera a cualesquiera de las partes intervinientes en el proceso.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional es muy clara y enfática en cuanto al abuso del derecho dentro de la presentación de demandas de garantías jurisdiccionales, y considera en esta categoría, al proceso en el cual el peticionario de garantías o sus abogados por interpuesta persona, estableciendo en este sentido, que se lo detecta cuando el accionante interpone varias demandas simultáneamente, con identidad personal y fáctica. En estos casos, se podrá iniciar los procesos penales y civiles pertinentes, sin perjuicio del procedimiento disciplinario al que se haría acreedor el profesional conforme al Consejo de la Judicatura.

1.2.2. El juicio político como instrumento de control de la acción de gobierno

1.2.2.1 Antecedentes históricos del juicio político

El juicio político como mecanismo de control de las actuaciones a ciertos funcionarios que administran el erario público, como lo señala el jurista Hernán Salgado (2004), “tiene su antecedente en la institución inglesa del *impeachment*, esto es, acusación por delitos o actos graves realizada por la Cámara de los Comunes ante la Cámara de los Lores, contra funcionarios reales” (pp. 385-404). Esto, pone de manifiesto que el juicio político fue de origen mayormente penal, puesto que buscaba dirimir conflictos criminales en donde los funcionarios del reino



estuvieren involucrados, sin embargo, dicha concepción ha mutado con el tiempo, dándole un carácter más bien político.

Precisamente las definiciones realizadas han servido a manera de acercamiento a lo que se constituirá en parte de control político y fiscalización de las funciones del Estado, gozando de tal importancia, que incluso la misma Constitución de los Estados Unidos -base del sistema democrático moderno- adoptó este medio, ya no como una investigación penal sino como una herramienta para controlar las actuaciones del presidente de la nación y los funcionarios que trabajan en torno a éste, siendo una facultad privativa del poder legislativo como parte de la teoría de separación de poderes de Montesquieu y que ha sido base del constitucionalismo democrático moderno.

Respecto al constitucionalismo moderno, el profesor español Leopoldo Gama (2011) lo define como “una propuesta de justificación de los derechos humanos y una teoría de la Constitución, apuntando a un equilibrio entre el gobierno democrático como valor y la protección de derechos fundamentales” (pp. 223-258). Dentro de un sistema constitucional, existe un sincretismo claro entre la aplicación de derechos fundamentales y una Constitución como norma suprema que no sólo contiene el organigrama de Estado donde los poderes se separan y las funciones de sus representantes se alinean a cada poder, sino también garantía de la democracia y protectora de los derechos humanos y fundamentales.

Volviendo a la concepción histórica del *impeachment* o juicio político, su organigrama actual nace a raíz de que el ente fiscalizador levanta la inmunidad al funcionario juzgado, para que una vez destituido, pueda ser investigado y procesado en la Función Judicial, a fin de que responda por todos los yerros cometidos y la responsabilidad obtenida por los mismos, aunque en el caso norteamericano, se daba la potestad a la Corte Suprema de Justicia para que, a través de su presidente, sea quien presida la sesión. Sobre esto, el investigador Pablo Jaramillo Villamagua, destaca que:

El juicio político tiene su origen en el Parlamento Inglés y la causa más invocada era la acusación [...] incurrida en traición o felonía. La felonía tiene connotación solo política



y no jurídica. El nacimiento del juicio político tuvo lugar en Inglaterra; su elaboración teórica se realizó en Francia; y, su aplicación jurídica operó con la Constitución estadounidense de 1787 (Jaramillo Villamagua, 2018).

En definitiva, cada Estado adapta el juicio político conforme a sus necesidades e intereses, además que, en América Latina, se puede detectar que gran parte de los países cuenta con un Legislativo bicameral, es decir que cuentan con dos parlamentos que se encargan de la creación, debate y expedición de leyes, así como el control de la acción gubernamental, apenas unos pocos países en esta parte del mundo cuentan con un Legislativo único; como se podrá mencionar a continuación:

Tabla 1: Países latinoamericanos que poseen sistema parlamentario bicameral y unicameral

Sistema Bicameral	Sistema Unicameral
<ul style="list-style-type: none">• Argentina• Bahamas• Barbados• Bolivia• Brasil• Chile• Colombia• Guayana Francesa (parte de Francia)• Haití• México• Paraguay• Puerto Rico• República Dominicana• Uruguay	<ul style="list-style-type: none">• Costa Rica• Cuba• Ecuador• El Salvador• Guatemala• Guyana• Honduras• Nicaragua• Panamá• Perú• Surinam• Venezuela

Fuente: Elaboración propia con base en información tomada de El Orden Mundial (2021).

En el caso de las naciones con sistemas unicamerales, es el mismo parlamento que se encarga del proceso por medio de las comisiones designadas para el efecto, en cuanto a la elaboración de solicitud, trámite del expediente, convocatoria al funcionario investigado para que se defienda en el pleno y las alegaciones respectivas, previo a la emisión del dictamen que cesa o confirma su estatus de inocencia. Mientras que las naciones bicamerales, una de las dos cámaras es quien se encarga de la parte operativa (cámara baja), mientras que la alta se encarga del



enjuiciamiento propiamente dicho. De hecho, el juicio político tal y como se lo conoce en Latinoamérica, guarda muchas similitudes con el proceso usado en los Estados Unidos.

1.2.2.2 Antecedentes Históricos del Juicio Político en el Ecuador, antes de la Constitución de 2008.

En el caso ecuatoriano, se puede afirmar que el juicio político no es muy ajeno al *impeachment* estadounidense, partiendo de la primera idea de que este término traducido al castellano significa “acusación”, y lo que se realizaba desde el tiempo en que el país empezó a constituirse en una República era precisamente un “principio de acusación”, y así se mantuvo en prácticamente todos los marcos constitucionales a lo largo del siglo XIX y al menos en las tres cuartas partes de la centuria anterior, puesto que si se revisa la literalidad de las cartas fundamentales vigentes desde 1830 hasta 1967, lo que se hacía era una “acusación” a todo funcionario que incumpliese con sus actividades.

El juicio o enjuiciamiento político, tal y como se concibe ahora, se introduce recién en la Constitución Política de 1978, la cual da facultad a la Cámara Nacional de Representantes (nombre que entonces llevaba el Congreso y actualmente la Asamblea Nacional), para el proceso de “enjuiciamiento político” de autoridades como el Presidente, Vicepresidente de la República, miembros de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal Supremo Electoral, Tribunales Fiscales y Contencioso-Administrativos, así como quienes formaban parte del Tribunal de Garantías Constitucionales, en caso de que cometieran ciertas infracciones en el ejercicio de sus cargos. Dicha disposición se encontraba en el artículo 59, literal f *ibidem*.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1998, se han dado ciertas modificaciones, tales como la posibilidad de que las dos terceras partes de los diputados que por entonces formaban parte del Congreso puedan aprobar la implementación del mismo, así como los sujetos pasivos sobre los cuales puede recaer la solicitud, incluyendo a los ministros de Estado, debido a la facultad discrecional que éstos ejecutan y las responsabilidades que recaen sobre las decisiones que toman.



Por lo tanto, al enjuiciar los diputados al presidente y vicepresidente de la República, se suele generar una gran capacidad de fiscalización y control de la acción gubernamental, con lo que se logra una equidad entre el accionar de las autoridades gubernamentales y el control sobre el desarrollo de las acciones del Estado, en una forma muy similar al llamado *impeachment* inglés. Precisamente, la mayor innovación que ha presentado el juicio político en la normativa constitucional de 1998, es la posibilidad de que se enjuicien a los secretarios de Estado debido a que se delegan las actividades gubernamentales en éstos, según la rama de Estado en que se apliquen.

Distinta situación ocurría con los mandatarios, ya que tanto el presidente como el vicepresidente de la República son autoridades que no son designadas sino en virtud de la democracia directa, esto es, mediante el voto de la ciudadanía, por lo que sus responsabilidades muchas veces se consideran compartidas, ya que el segundo mandatario desempeña funciones asignadas por el primero, e incluso llega a encargarse de la primera magistratura en los casos que fuere estrictamente necesario. Por ello el proceso para enjuiciarlo es mucho más complejo, más aún en este periodo.

Sobre los delitos que eran susceptibles de aplicabilidad del juicio político, se puede afirmar que “los funcionarios pueden ser enjuiciados políticamente por infracciones constitucionales y legales, mientras que el presidente y vicepresidente solo por la comisión de delitos contra la seguridad del Estado o por delitos de concusión, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito (Granda Aguilar, 2019, p. 408). Además, se facultaba al Congreso de la República para que, con el voto de las dos terceras partes de los votos de los diputados, pudieran enjuiciar al presidente de la República, mientras que los juzgadores, miembros de la desaparecida Corte Suprema de Justicia, Cortes Superiores, Tribunal Constitucional, entre otros, quedaron exentos de su aplicabilidad.



1.2.2.3 El enjuiciamiento político en la Constitución de 2008

La entrada en vigencia de la Constitución del año 2008, ha instituido una serie de novedades en cuanto al juicio político, lo cual restituye como sujetos pasivos para el procedimiento a los miembros del Consejo de la Judicatura desde un punto de vista netamente administrativo, en igualdad de circunstancias que la Constitución de 1978, aunque con ciertas diferencias, ya que incluso se incorporan a los miembros del Consejo Nacional Electoral y de las autoridades del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. La Asamblea Nacional es el sujeto activo de dicha acción.

Otra de las diferencias en cuanto al tratamiento del juicio político, entre el sistema anterior y el actual, es en cuanto al procedimiento para enjuiciar al presidente y vicepresidente de la República, puesto que el artículo 129 ibidem establece que es necesario que al menos una tercera parte de los asambleístas puede solicitar que se enjuicie a los mandatarios, exclusivamente por comisión de delitos penales que revisten tal gravedad contra el Estado, su administración pública e incluso contra los Derechos Humanos.

En el caso del enjuiciamiento político del presidente, el constituyente ha buscado que, previo a que este pueda ser procesado penalmente, debe existir un dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, aunque este mismo artículo detalla que no es necesario que los mandatarios sean enjuiciados penalmente para que proceda el juicio político. Aun con todo, la existencia de una sentencia penal ejecutoriada en contra del presidente y/o vicepresidente de la República los inhabilita para ejercer cualquier cargo público, y por ende, será inútil la realización de un juicio político ya que no surtiría efecto.

Otra de las novedades implementadas en la Constitución de 2008, es que el juicio político puede desarrollarse exclusivamente mientras ejerce el cargo asignado y hasta un año después, aunque en la praxis ello no se aplicaría puesto que la normativa no contempla juicios políticos post cargo o encontrar indicios en contra de la autoridad una vez que deja el puesto que



desempeñó. Sin embargo, en cuanto a la destitución del primer mandatario, el Legislativo está limitado a hacerlo en los primeros tres años de gobierno y se deberá llamar a nuevas elecciones.

Procedimentalmente, el juicio político se debe desarrollarse en cuanto a la necesidad de “determinar la responsabilidad política del servidor público en cuanto al incumplimiento de las funciones competentes y luego proceder con la aplicación de las sanciones correspondientes” (Espinoza Sarmiento et al., 2022). En este sentido, la responsabilidad a la que se hace referencia, debe ser debidamente comprobada mediante las pruebas pertinentes que demuestren que el funcionario ha incumplido con sus obligaciones y transgredido las prohibiciones allí detalladas.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa establece una distinción en cuanto al procedimiento de juicio político en cuanto a funcionarios del Estado (ministros, asambleístas, Consejo de la Judicatura, Fiscal General del Estado, Defensoría Pública y miembros de las Funciones Electoral y de Transparencia y Control Social), y el desarrollado en contra del presidente y vicepresidente de la República del Ecuador. Aun cuando existe identidad en cuanto a la responsabilidad durante el tiempo que dura el cargo y hasta un año desde el cese de las funciones asignadas, esta norma establece algunos criterios que deben ser tomados en cuenta y analizados a continuación en la presente tabla:

Tabla 2.

Diferencias entre el juicio político a funcionarios y al Presidente y Vicepresidente de la República

Fase	Funcionarios Públicos	Presidente/vicepresidente de la República
Solicitud	Debe ser respaldada con al menos una cuarta parte de los asambleístas.	Se formaliza con el respaldo de la tercera parte de los asambleístas.
Trámite	Debe ponerse en conocimiento del Consejo de Administración Legislativa en un plazo de hasta 5 días e incluso 10 si son varias solicitudes, para que la Unidad de Técnica Legislativa elabore un	Debe ponerse en conocimiento del Consejo de Administración Legislativa en un plazo de hasta 3 días, a fin de que se ponga en conocimiento de la Corte Constitucional y se elabore un dictamen de



	informe técnico-jurídico en un plazo de tres días.	admisibilidad, sin el cual no podrá proseguir.
Calificación	En cinco días plazo desde la recepción de la solicitud, avoca conocimiento de la misma y verifica que se cumplan los requisitos, caso contrario la archivará. De cumplirse, se notifica al funcionario sobre el inicio del juicio político, acompañando la solicitud y los documentos que sustentan, a fin de que éste pueda contestar a las acusaciones y presentar pruebas de descargo. Así mismo, se notifica a los asambleístas solicitantes para que puedan sustentar con pruebas sus afirmaciones. Todo esto en 15 días plazo.	La calificación del trámite se da en virtud de la admisibilidad de la Corte Constitucional, misma que en caso de haberla deberá notificarse a la comisión de fiscalización, la cual debe avocar conocimiento y notificar juicio político, acompañando la solicitud y los documentos que sustentan, a fin de que éste pueda contestar a las acusaciones y presentar pruebas de descargo. Así mismo, se notifica a los asambleístas solicitantes para que puedan sustentar con pruebas sus afirmaciones. Todo esto en 10 días plazo.
Comparecencia ante la Comisión de Fiscalización y Control Político	Los solicitantes y el funcionario requerido deben presentar en la fecha señalada sus pruebas de cargo y descargo (3 horas), a lo que sigue un periodo para preguntas (10 minutos), réplica y contrarréplica (10 minutos cada uno).	No aplica.
Informe y difusión	Luego del proceso de comparecencia, se deberá remitir un informe recomendando el archivo o inicio del juicio político con las conclusiones debidamente motivadas (plazo de 5 días).	Actuada la prueba, se deberá remitir un informe recomendando el archivo o inicio del juicio político con las conclusiones debidamente motivadas (plazo de 10 días).



Convocatoria e inclusión en el orden del día	Luego de la difusión del informe, en cinco días, se debe incorporarlo a fin de que el Pleno pueda acoger la recomendación de juicio o archivo del mismo. De haberlo, se notifica con por lo menos 72 horas al funcionario para que pueda hacer su derecho a la defensa y también se deberá solicitar a quienes inician el proceso, para que determinen quiénes serán los asambleístas interpelantes.	Luego de difundido el informe en 48 horas, debe incorporarlo al orden del día para que sea conocido por el Pleno de la Asamblea (5 días), así mismo se debe solicitar a quienes inician el proceso, para que determinen quiénes serán los asambleístas interpelantes, comunicando de ello al primer o segundo mandatario de ser el caso.
Derecho a la Defensa	Los asambleístas interpelantes llevan a cabo el proceso de juicio en dos horas, con base en las pruebas solicitadas y actuadas (2 horas), a lo cual sigue la defensa del funcionario enjuiciado (3 horas), a lo que sigue la réplica de una hora y el debate de todos los asambleístas (máximo 10 minutos) a fin de lograr una moción de censura y destitución.	Los asambleístas interpelantes llevan a cabo el proceso de juicio en dos horas, con base en las pruebas solicitadas y actuadas (2 horas), a lo cual sigue la defensa del funcionario enjuiciado (3 horas), a lo que sigue la réplica de una hora y el debate de todos los asambleístas (máximo 10 minutos) a fin de lograr una moción de censura y destitución. Dentro de los 5 días posteriores, se debe convocar a una sesión del pleno para que resuelva sin debate, motivadamente, con base en las pruebas presentadas por el enjuiciado.
Censura y destitución	Debe requerirse el voto favorable de la mayoría absoluta de los	Debe requerirse el voto favorable de la mayoría calificada de los



	asambleístas, excepto en caso de ministros, miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, donde se requiere mayoría calificada. En este caso, el funcionario será destituido y no podrá ejercer ningún cargo en un periodo de dos años, y en caso de haber concluido su gestión, se le prohíbe ejercer cargos públicos por dos años.	asambleístas. En este caso, se destituye al presidente o vicepresidente, y de existir indicios de responsabilidad penal se dispone que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente.
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Ley Orgánica de la Función Legislativa (2024).

1.2.2.4 Otros medios de control político

La Asamblea Nacional establece otros medios de control político, de forma concordante a las potestades constitucionales vigentes, como el requerir información y comparecencias a los representantes de las demás funciones del Estado, otros organismos públicos, a la par de solicitar las informaciones que, a su juicio, puedan demostrar que se cumple a cabalidad con las funciones establecidas en el texto constitucional. Conforme a Ronquillo y otros (2021), “esta idea de someter el poder sistemáticamente a un juicio en el que el ciudadano pueda exigir cumplidamente justificaciones de su comportamiento, surge como un arquetipo del Estado diseñado por la Revolución francesa” (p. 179).

Esto, debido a la idea inicial de la separación de poderes, en donde se encuentra implícitamente aspectos y criterios relacionados a la necesidad no solamente que el poder del Estado no esté detentado en una sola persona, el Rey⁸, sino también disperso entre las demás funciones o poderes, y que el Legislativo (la Asamblea) se encargue de crear el marco normativo necesario y que permita fiscalizar la actividad del Ejecutivo y otros poderes que puedan derivarse

⁸ Puede ser aplicado en igualdad de condiciones al presidente de la república.



del mismo, incluso de la actividad de las Cortes. Por lo tanto, el control político es saludable incluso para el sistema democrático, por cuanto se permite hacer una evaluación crítica de la función de gobierno.

En el caso del Ecuador, además del enjuiciamiento político que ya fue descrito de forma sucinta y explícita a lo largo del presente trabajo de investigación, se contemplan otras formas de inspección del buen funcionamiento del sector público desde el punto de vista político⁹, las cuales quedan a cargo de la Asamblea Nacional y se amparan en el artículo 233 de la Constitución. Es más, el control político del Estado no es una figura que surge en el bloque de constitucionalidad actual, sino que se ha mantenido desde incluso el retorno a la vida democrática.

Rivadeneira (2019) destaca en este sentido que “para que exista un verdadero control político en cualquier Estado se requiere la convergencia de varios elementos que deben materializarse en un sistema democrático” (p. 84). Por lo tanto, en un régimen dictatorial, autocrático o autoritario, es imposible que se haga un control de la actividad gubernamental del Estado. En el caso ecuatoriano, la LOFL destaca como medios de fiscalización: la solicitud de información documentada de los funcionarios o que comparezcan al Legislativo.

También como medios para el efecto, se encuentran la investigación respecto de la actuación de cualquier servidor público, en especial cuando ha ocurrido un hecho en el cual se evidencie una crisis política nacional y éste se vea involucrado. Cabe recalcar que es obligación del funcionario investigado remitir y cumplir con las informaciones solicitadas, de tal forma que se pueda no solamente conocer sobre el rol desempeñado, sino también vigilar que sus actuaciones vayan concordes con las atribuciones jurídicas y legales pertinentes.

La diferencia, en estos casos radica en la modalidad de acción con la que se desarrollan, en el primer caso se desarrolla mensualmente y los legisladores deben entregar a la Secretaría las

⁹ Mención aparte merece el control ciudadano, rol que desempeña el CPCCS y mediante otros mecanismos como la silla vacía, rendiciones de cuentas, revocatorias de mandato, etc.



solicitudes con las respectivas respuestas y documentación, con fines meramente informativos y de transparencia. Incluso de esta solicitud puede derivarse el inicio de un juicio político en caso de incumplimiento, sin perjuicio de las acciones de control ciudadano.

Mientras que el segundo caso, la solicitud de juicio por parte del Legislativo puede derivarse de otras causales como la investigación de funciones y la derivación de actos que no estuvieren concordantes con las atribuciones del funcionario requerido, siempre y cuando se apliquen en todo momento las garantías del debido proceso y en especial, la tutela judicial efectiva.

1.2.3 Criterios de la Corte Constitucional respecto de la acción de protección frente a procesos de control político

1.2.3.1 Sentencia No. 2137-21-EP/22 (Caso No. 2137-21-EP).

La presente sentencia hace referencia a una acción de protección presentada el día 27 de mayo de 2021 por el entonces alcalde Metropolitano de Quito, J.Y.M en contra de concejales de la ciudad, debido a la vulneración de derechos procesales en cuanto al desarrollo de la remoción de éste como primer personero municipal, dicha acción fue admitida parcialmente el 1 de julio de 2021, debido a la existencia de vulneración de ciertas garantías del derecho a la defensa, disponiendo en este caso se elabore un informe imparcial respecto al proceso de destitución, sobre esto se interpuso un recurso de apelación.

Dicho recurso fue rechazado casi un mes después, el 30 de julio, lo que confirmó la sentencia venida en grado, estableciendo la nulidad de lo actuado en cuanto a la recusación de los miembros de la comisión que tramitaba el proceso. De esta solicitud se solicita la respectiva aclaración y posteriormente, una acción extraordinaria de protección en contra de ambas resoluciones, misma que ha sido tramitada por el pleno de la Corte Constitucional, siendo ponente la jueza Karla Andrade, misma que llama a audiencia telemática para resolver.



En cuanto a las alegaciones, los accionantes, miembros de la comisión de Mesa del Municipio de Quito, alegan incompetencia, aparte de que tanto las sentencias de primera como de segunda instancia dentro de la acción de protección fueron emitidas sin que exista una razón motivada de los hechos fácticos que le dieron origen, además, también se hizo énfasis en la falta de seguridad jurídica ya que, a criterio de los accionantes, la acción de protección ha sido usada como un medio reemplazante de las instancias judiciales, sobre todo en casos donde la vulneración de derechos puede ser resuelta por otros medios, lo cual implicaría una desnaturalización de la misma.

Mientras que la entidad accionada, establece que el proceso fue desarrollado con apego a las reglas del debido proceso, ya que en el caso se vislumbraba una serie de derechos afectados dentro de una destitución de autoridades, aun cuando fueren elegidas por votación popular, aparte de que no fue motivada ni la seguridad jurídica ni la motivación de las sentencias, debido a que se resolvió con apego estricto a la Constitución y la ley, aparte de que rechazan la solicitud de declaración de error inexcusable, debido a la falta de fundamentos.

Sin embargo, el criterio de la Corte Constitucional destaca que ha existido no solamente vulneraciones al debido proceso en cuanto a la necesidad de ser juzgados por un ente imparcial, ya que, desde el momento mismo de la remoción, se había evidenciado la existencia de animadversión entre el presidente de la Comisión de Mesa y el alcalde removido. Además, existió un conflicto de competencia en cuanto al análisis de la acción, ya que los accionantes consideraron que los jueces que analizaron el caso no eran competentes al ser un proceso de orden electoral y no de vulneración de derechos constitucionales.

No obstante, al ser un procedimiento de orden legislativo, no existía incompatibilidad con el proceso realizado porque los concejales que siguieron el proceso de destitución del ex burgomaestre eran competentes para seguir el procedimiento. Así mismo, no existe vulneración a la seguridad jurídica, puesto que el pronunciamiento fue realizado en torno a la insatisfacción con la interpretación de la norma y porque dicha acción buscaba entorpecer el rol fiscalizador de



los concejales en cuanto a la organización del Distrito Metropolitano de Quito, por lo que se acepta esta acción y dichas sentencias son declaradas sin efecto alguno.

1.2.3.2 Caso No. 372-23-EP/23

Este caso surge a raíz del proceso de designación del Superintendente de Bancos, presentado por la señora M.D.G.D.A, alegando vulneración de criterios constitucionales respecto a ello, debido a que se ha eliminado una terna y no se ha dispuesto al presidente de la república la complete, lo cual ha ocasionado una vulneración de la seguridad jurídica; cabe resaltar que la eliminación de la terna se dio por motivos académicos, sin embargo, y aun cuando la afectada RMG ha presentado observaciones a la decisión tomada, se le ha impedido una defensa clara y convincente, así como la falta de motivación suficiente en cuanto a la decisión de eliminar la terna respectiva para la elección del cargo.

Dicha resolución fue impugnada debido a que de su contenido, se desprende la vulneración de garantías, entre ellas la imparcialidad puesto que, al indicar que una de las candidatas al puesto no tenía la formación académica necesaria, se pensó erradamente que hubo confabulaciones en contra de ésta, lo cual incumplía con la obligatoriedad de que contar con consejeros imparciales, además, el procedimiento para el conocimiento de las impugnaciones se encontraba viciado y contrario a lo establecido en la normativa interna del CPCCS.

La acción fue presentada el 26 de julio de 2022, llegando a ser conocido por la jueza L.I.L de Samborondón, misma que emite su auto de avoco al día siguiente de deducida la acción, con lo que conoce no solamente la acción sino las medidas cautelares solicitadas (desecho provisional de la resolución emitida No. CPCCS-PLE-SG-028-E-2022-965 puesto que vulneraba garantías del debido proceso), misma que debía quedar en ese estado hasta que se resuelva la acción respectiva, posteriormente en la fecha que emite su auto decide aceptar la demanda, debido al cumplimiento de los presupuestos de ley allí establecidos. Dicha audiencia fue celebrada 48 horas después.



En esta audiencia se ha evidenciado la comparecencia de la accionante, miembros del CPCCS con su abogada defensora, el representante de la Procuraduría General del Estado (al ser un proceso en contra del sector público, éste debe contar con el profesional a cargo del mismo), y varios postulantes en calidad de *amicus curiae*. La principal solicitud que hace la accionante es la nulidad del proceso para elegir al nuevo Superintendente de Bancos, a partir de la sesión en donde se declara eliminada la terna respectiva, así como la convocatoria a una nueva terna para el cargo como medida de reparación integral de los derechos afectados. A pesar de ello, la Sala que conoce la apelación consideró que los mencionados intervinientes, deberían ser considerados terceros coadyuvantes, mas no *amicus curiae*, ya que uno de ellos, R.G.C, tiene interés pleno en la causa. Sin embargo, éstos no intervinieron voluntariamente, por lo que la resolución de primera instancia fue aceptar la demanda.

Claro está, que la parte accionada presenta su apelación al estar inconforme con la decisión tomada. Incluso, dentro de la audiencia de estrados, se ha solicitado la nulidad parcial del proceso judicial al certificarse la vulneración de derechos dentro de la celebración de la audiencia en primera instancia. Además, los recurrentes alegan que la resolución emitida por el CPCCS no debía ser impugnada en cuanto a la acción de protección, sino por medio de un proceso contencioso administrativo, ya que no se desprende ninguna violación de derechos constitucionales.

Por lo tanto, el problema jurídico es la existencia de una vulneración de derechos respecto a la seguridad jurídica, por lo que se declara con lugar esta acción, e incluso se declaró una infracción grave en contra de la jueza que conoció en primera instancia el proceso, esto es, el error inexcusable; el Código Orgánico de la Función Judicial puede contemplar incluso la destitución de la juzgadora de primer nivel al haber emitido tan polémica decisión. De este caso, se ha presentado una acción extraordinaria de protección debido a que, conforme al accionante, se han vulnerado otras garantías del debido proceso, cuando una de las partes se la ha dejado al margen dentro del proceso en mención.



1.2.3.3 Sentencia 122-22-JC/23 (Caso No. 122-22-JC)

En este caso se revisa una resolución de medidas cautelares dentro de un enjuiciamiento político realizado en contra de un ex presidente del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, misma que ingresa a la Corte Constitucional para su selección, a fin de desarrollar y formar jurisprudencia vinculante, en el mes de febrero de 2023. Mientras que el 25 de agosto, la tercera Sala de Revisión aprueba un proyecto de sentencia presentado por la juez ponente.

Dicho proceso nace a raíz del enjuiciamiento político iniciado por el asambleísta H.K.K en contra del C.A.C.L, desarrollado en el año 2020, el cual se dio trámite en septiembre del mismo año, ante el cual el accionante presenta una acción de medidas cautelares ante la Asamblea y la Procuraduría General del Estado, recayendo en la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en la parroquia Mariscal Sucre de la ciudad de Quito; dicha solicitud fue aclarada y completada, alegando en este sentido la vulneración de derechos constitucionales.

En la demanda y escrito de aclaración, el accionante alega que la Comisión de Fiscalización y Control Político de la Asamblea Nacional se reestructuró en un periodo no correspondido (ya que esta entidad se renueva cada dos años y en el año 2019 le correspondía renovarse), además que tenía un supuesto carácter especialísimo en donde los actos cometidos fueron con violación grave de sus derechos y garantías. Además, la notificación con el inicio del enjuiciamiento político fue tramitada a destiempo, por lo que se solicitó la suspensión del mismo como medida transitoria.

Luego se convoca la audiencia para el 13 de octubre del mismo año en donde se niega esta solicitud, resolución que quedó reducida a escrito y notificada días después, el 26 del mismo mes y año, y finalmente, en la misma fecha en que se celebró la audiencia de medidas cautelares, se desarrolla el juicio político en sesión 684 del Pleno que desemboca en la destitución del accionante, ello mediante Resolución No. RL-2019-2021-085. Por lo tanto, en esa misma fecha el presidente del CPCCS queda destituido a raíz del juicio político allí desarrollado.



Los problemas surgidos allí, se vinculan al debido proceso (no fue juzgado sino por un “juez” especial para el efecto, como consta en el libelo de la acción, ya que la destitución fue realizada por una comisión especialísima de Fiscalización), así como la seguridad jurídica (aplicación errónea de la norma) y en menor medida, al derecho que tienen las partes a un juez independiente, imparcial y competente, además, el enjuiciamiento se ha dado sin la solicitud de complementación de requisitos, fue juzgado por una comisión especial y nunca fue notificado en legal y debida forma.

A partir de este análisis de situación inicial, la Corte destaca que el enjuiciamiento político es parte de las funciones de la Asamblea que se encuentran establecidas dentro de la misma Constitución de la República, ya que con ella se sanciona el incumplimiento de funciones por parte de las autoridades del Estado que menciona el artículo 131 ibid. Por lo tanto, aunque pudiese tener un enfoque subjetivo e incluso político, su proceso no deja de estar regulado por las leyes, por lo que, en materia legal, el trámite se desarrolló debidamente, porque se verificó la existencia de incumplimiento de funciones por parte de la autoridad pública.

Por esta razón, el criterio de la Corte implica que las facultades de la Asamblea no pueden ser interrumpidas por una acción de protección ni otra garantía jurisdiccional de similares características, puesto que el enjuiciamiento político es una modalidad de control que tiene el Legislativo para poder verificar el correcto funcionamiento del Estado, por lo que, la concesión de medidas cautelares podría significar una intromisión en ello y las garantías jurisdiccionales no pueden ser desnaturalizadas para entorpecer la labor fiscalizadora de la Asamblea Nacional, ya que esto proviene desde un orden constitucional, en lo que se conoce como independencia de funciones, el cual es un elemento importante dentro de la democracia.

En definitiva, la acción de protección no debe ser un medio para la interrupción de funciones establecidas por la misma Constitución, entre las que se encuentra la fiscalización de los actos por parte de la Asamblea Nacional, ya que esto causaría una intromisión en funciones no competentes, no obstante, si deben guardarse los criterios de debido proceso y otras garantías aplicables para el efecto. Por lo tanto, a más de ello, se ha dispuesto que los abogados que



presentaron estas acciones sean sancionados por haber cometido abuso del derecho al presentar acciones que entorpecen las funciones del Estado. Aparte, la presente sentencia no tiene efectos para el caso en concreto sino para casos análogos.

1.2.3.4 Sentencia No. 3664-22-JP/24 (Caso No. 3664-22-JP)

Finalmente, se tiene esta sentencia en la cual se revisa una acción de protección surgida en razón de una destitución de autoridades de la Asamblea Nacional, misma que fuera realizada en el año 2022, siendo seleccionada a inicios del año siguiente para que sea revisada en la Sala pertinente, a fin de crear jurisprudencia vinculante. Dicha sentencia fue elaborada en el mes de noviembre, siendo aprobada unánimemente en el pleno de la Corte Constitucional.

En cuanto a los hechos, el presente proceso surge desde la presentación de una acción de protección iniciada por la entonces presidenta de la Asamblea Nacional, G.L.A, misma que intenta impugnar una resolución del Consejo de Administración Legislativa, el cual calificó una denuncia presentada en su contra debido a que se registró en su contra incumplimiento de funciones, denuncia presentada en el mes de marzo de 2022 por el asambleísta L.E.T y otro grupo de legisladores. La misma presidenta se ha opuesto al cambio del orden del día a fin de que se conozca el objetivo de las resoluciones mediante el procedimiento señalado en la ley.

El Consejo de Administración Legislativa establece que la actuación de la presidenta incumple las disposiciones establecidas en la LOFL, se encargó además a otro de los asambleístas para que fundamente la apelación, aunque finalmente la denuncia presentada por el legislador enunciado previamente pudo proseguir y fue calificada, lo cual fue objeto de una acción de protección, debido a la vulneración existente a las garantías del debido proceso y también la seguridad jurídica. Dentro de la demanda, la ex presidenta del Legislativo, alegó una seria vulneración a las garantías del debido proceso por diversas causas de orden procedimental.



Esta acción fue denegada debido a que no se vulneraban en ningún momento derechos constitucionales, sino que lo actuado respondía al ámbito legal. Además, se alegó en audiencia, que la modificación del orden del día dentro de las sesiones del Pleno podía ser cambiado por el CAL, además de la validez de la apelación a la presidenta de la Asamblea Nacional, así como la continuidad del proceso de destitución. Por estas razones, la juzgadora estableció la inexistencia de la violación de los derechos al debido proceso y a la seguridad jurídica.

Esta demanda fue apelada y posteriormente la resolución denegatoria fue confirmada en el mes de julio de 2022 debido a las mismas razones, lo cual es reconfirmado por la Corte Constitucional, ya que el hecho de ser presidente de la Asamblea no es un derecho constitucional, sino más bien es parte de la calidad de legislador, y materializa en cambio una función del Estado que sí está determinada en el texto de la Carta Fundamental, aparte que el caso concreto no guarda relación con garantías de orden jurisdiccional.

El problema jurídico existente, es el análisis de los procesos de organización y control político de las autoridades que realiza la Asamblea Nacional, y si procede la acción de protección en contra de las autoridades; a lo que se destaca que las labores del Legislativo son autónomas y responden precisamente a la labor de fiscalizar y controlar las labores de los funcionarios del sector público y destituirlos si fuere el caso concreto, lo cual no es un proceso jurisdiccional de ninguna clase, sino más bien parte de la funcionalidad.

Sin embargo, lo que si se puede garantizar es el debido proceso en cuanto a la posibilidad de que la persona interpelada pueda defenderse, aunque con un carácter propio y no conforme a un carácter jurisdiccional, puesto que las funciones de la Asamblea Nacional son autoorganizadas y responden a criterios reglados y establecidos en la Constitución ecuatoriana, en caso de que se evidencie la inobservancia de estas garantías en la resolución, si cabe presentar una acción de protección.



CAPÍTULO 2. METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN Y ESTUDIO DIAGNÓSTICO

2.1 Precisión del Tema

Pertinencia de la acción de protección como mecanismo que garantiza la aplicación de los criterios constitucionales en el control político de las funciones del Estado ecuatoriano.

2.2 Objetivos de la investigación

2.2.1 Objetivo General

Determinar el alcance y pertinencia de la acción de protección dentro de los procesos de control de las acciones de la Administración Pública del Estado ecuatoriano, y cómo el abuso de su interposición afecta la fiscalización política.

2.2.2 Objetivos Específicos

- Conceptualizar la acción de protección desde un punto de vista amplio, tomando en cuenta criterios doctrinarios, legales y jurisprudenciales.
- Establecer las características y limitaciones que posee la acción de protección en cuanto al garantismo jurisdiccional de los derechos establecidos en la Constitución y en el control de la acción de gobierno.
- Analizar desde la casuística, situaciones en las que se configura la interposición abusiva de la acción de protección para evitar la fiscalización del cumplimiento de las funciones del Estado asignadas por la ley.



2.3 Variables de la Investigación

Variable Independiente: La acción de protección como mecanismo de control jurisdiccional del cumplimiento de los derechos constitucionales.

Variable Dependiente: Pertinencia del uso de la acción de protección dentro de los procesos de control de la actividad política.

2.4 Hipótesis

El uso indiscriminado de la acción de protección para evadir el control político de las acciones de funcionarios, constituye una afrenta contra la labor fiscalizadora de la Asamblea Nacional y atenta contra los preceptos constitucionales vigentes.

Ello debido a que la acción de protección es una garantía jurisdiccional de carácter residual que permite que los derechos de quien la interponga sean protegidos o resarcidos ante circunstancias que los afecten severamente, concomitantemente con la reparación necesaria por daños y perjuicios ocasionados a causa del acto que los ha vulnerado, sin embargo ha sido utilizada por varios actores políticos como un medio para evitar afrontar juicios políticos o procesos de censura y destitución, aun cuando se ha procurado el uso de las garantías señaladas en la Constitución y tratados internacionales de Derechos Humanos vigentes.

2.5 Identificación de Métodos a Emplear

En el caso concreto, se usarán métodos teóricos y empíricos que permitirán analizar desde las relaciones esenciales que componen la finalidad de la investigación, así como la explicación de ciertas características fenomenológicas que componen el objeto de investigación. Dichos



métodos serán especificados de manera breve en este apartado y explicados de forma detallada en el renglón correspondiente.

2.6 Métodos Empíricos

2.6.1 Entrevistas

Mediante este método se podrá realizar una exploración de las percepciones, experiencias y opiniones personales sobre el tema en mención, desde el punto de vista cognitivo y de su propia experticia.

2.7 Métodos Teóricos

2.7.1 Método Analítico - Síntesis

En el presente trabajo se aplica dicho método a fin de descomponer de mejor forma el problema en componentes individuales y sintetizar la información para obtener una comprensión integral del mismo.

2.7.2 Método Exegético

Se aplicará este método en cuanto al alcance que tiene el marco legal en cuanto a la acción de protección en la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, así como los medios de fiscalización de la acción gubernamental.

2.8 Tipos de Investigación

La investigación se desarrollará en cuanto a un enfoque mixto, a fin de poder combinar en este sentido componentes cualitativos a fin de comprender el sentido profundo del problema, además se elaborarán cuantificaciones para sustentar, a partir de cifras exactas, el sentido perfecto del problema que se está investigando. El tipo de investigación que se usará es exploratorio, a fin de conocer el tema desde un punto de vista amplio y universal del tema, mientras que el diseño



investigativo a usarse es el no experimental transversal, puesto que no habrá manipulación de variables y la recopilación de información se realizará en un único momento.

2.9 Principales aportes

2.9.1 Aportes Teóricos

El presente trabajo permite una gran contribución teórica, en cuanto a la identificación de perspectivas y enfoques necesarios para el abordaje de la temática en cuestión, esto es, la pertinencia de la acción de protección en el proceso de control de la acción de gobierno.

2.9.2 Aportes Prácticos

Los resultados de la practicidad del tema investigativo se traducen en la delimitación del uso de la acción de protección como medida que garantiza los derechos constitucionales de las personas que la interponen, así como la limitación en el proceso de control político a situaciones en las que se hayan irrespetado los principios procesales pertinentes.



CAPÍTULO III. PROPUESTA DE SOLUCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADO

3.1. ¿Procede la acción de protección en casos de control político?

Ya se ha especificado en anteriores renglones acerca de la procedencia de la acción de protección, ante procedimientos judiciales, con lo que se ha demostrado que, en los casos analizados, ha existido una clara desnaturalización de su uso, ya que las personas que la han interpuesto, buscaron de forma indirecta la extinción de obligaciones o impugnación de actos administrativos, debido al carácter célere y eficaz de la que goza esta acción, por lo que, excusándose en la vulneración de derechos constitucionales por actos u omisiones de autoridad pública o privada.

Señala López (2018), en este sentido, que: “mediante el ejercicio de esta acción se cumple con la función de remediar un conflicto, por la conducta lesiva de un ente que amenaza, perturba o priva a un sujeto del legítimo ejercicio de algún derecho constitucionalmente reconocido” (p. 165). En este caso, el conflicto existente es originado por una entidad pública no judicial o privada que lesiona derechos fundamentales, reconocidos por la Constitución y tratados internacionales de Derechos Humanos, por lo tanto

Tampoco procede la acción de protección para irrumpir en los procesos de control político establecidos en la Constitución, tales como la fiscalización que realiza la Asamblea, puesto que crearía una dicotomía en cuanto a atribuciones que la misma Ley Fundamental detalla en su marco corpóreo, únicamente si, del procedimiento o resolución se desprende la violación de derechos fundamentales, allí si se podría iniciar esta garantía jurisdiccional. Ello, porque precisamente fiscalizar y vigilar el estricto cumplimiento de las normas jurídicas, así como de las atribuciones de los servidores y funcionarios públicos es una atribución constitucional.



Sobre esto, es importante destacar el criterio de la jueza constitucional Karla Andrade en la sentencia 122-22-JC/23 para limitar el uso de las medidas cautelares dentro de los procesos de control político. Partiendo de la idea principal de que las medidas cautelares buscan prevenir o evitar la vulneración de derechos o garantías constitucionales en casos donde se encuentren amenazados, es decir, antes de que se produzca la emisión del acto administrativo o política pública que vulnera derechos.

No obstante, es necesario tener en consideración que no se puede abusar de estas medidas cuando existe un procedimiento de control político como el enjuiciamiento o *impeachment*, puesto que, como ya se indicó anteriormente, es parte de las atribuciones legislativas, por lo que interponer una medida cautelar o peor aún, una acción de protección dentro de la tramitación de juicio político o a raíz de la solicitud de documentación, es completamente improcedente porque en ningún momento se está amenazando bajo ninguna circunstancia derechos constitucionales. Por lo tanto, la impugnación de actos de fiscalización, siempre y cuando no tenga esta circunstancia, no es susceptible de acción de protección ni de medidas cautelares.

Sin embargo, se entiende que el debido proceso dentro del control político (juicio político, fiscalización, comparecencia o solicitud de información) es mucho más laxo y poco estricto, sobre todo si se lo compara con lo aplicado en la actividad judicial. Por lo tanto, ciertas garantías como el ser juzgado por un juez competente, motivación, seguridad jurídica, derecho a la defensa, entre otros, deben alinearse al quehacer del juicio político o autoridad. Por lo tanto, esta clase de procesos debe resolverse en el mismo juicio o acto fiscalizador.

Además, las decisiones de la Función Legislativa deben ser respetadas, en especial las que provienen de las facultades otorgadas por la Constitución, ya se ha manifestado con anterioridad que la Carta Fundamental y la LOFL establece cuáles son los procedimientos de control político de las autoridades, desde el presidente y vicepresidente de la República, servidores y funcionarios públicos, los cuales deben ser respetados con base en el principio de independencia judicial e incluso legislativa, esto es, no debe haber injerencias en las actividades de ninguna de las dos funciones del Estado ecuatoriano.



En conclusión, la acción de protección no procede en casos de control político, salvo en circunstancias que sean necesarias, como por ejemplo que de su desarrollo se desprenda una real violación de derechos constitucionales o el debido proceso, caso contrario se está en cuanto a una injerencia del poder estatal en las decisiones judiciales y viceversa, lo que puede poner en riesgo la democracia.

3.2. Estándares interamericanos sobre la protección de los derechos constitucionales en casos de control político

La Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), establece dentro su artículo 8 una serie de garantías judiciales de los derechos de las personas, no obstante, esta disposición no se circunscribe de forma taxativa a los procesos judiciales, sino también a aspectos administrativos e incluso al control político del Estado, de tal forma que la persona que se somete al mismo pueda defenderse si los actos emanados pueden afectar sus derechos. La sentencia *Montesinos Mejía vs. Ecuador* ha hecho referencia precisamente a dicha posibilidad, al tenor de los siguientes puntos:

Así, para que en un proceso existan verdaderas garantías judiciales conforme a las disposiciones del artículo 8 de la Convención, es preciso que se observen todos los requisitos que “sirvan para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho”, es decir, las “condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial. (Sentencia *Montesinos Mejía vs. Ecuador*, 2020, p. 35)

Por lo tanto, las garantías de aplicabilidad del debido proceso establecidas en el libelo constitucional, no solamente deben estar aplicadas al proceso judicial sino a otras modalidades como la emisión de actos administrativos o procesos de juicio político. Una de las sentencias establecidas en este caso, es la emitida dentro del Caso *López y otros vs. Argentina*, misma que fue emitida en el año 2019. Dentro de la misma resolución se pueden manifestar varios criterios



como la necesidad de motivación de las sentencias y que las personas puedan estar con sus abogados en todo momento, ello aunque el tema estuviera ligado a procesos penales.

En cuanto a la aplicabilidad de los derechos constitucionales dentro del juicio político, es importante analizar el caso *Camba Campos vs. Ecuador*, cuya sentencia fue emitida en el año 2013, mismo que es resultado de una serie de actos políticos desarrollados en 1997 y posteriormente un proceso de cesación de los vocales del antiguo Tribunal Constitucional que fueron electos años después, en el año 2003, al tenor de los cambios estructurales que experimentó el país a finales de la década de 1990, aparte otro rubro que allí se analizó, fue un juicio político que se preparaba en contra del presidente de la República de entonces, hacia el año 2004, debido a una serie de cambios y actos políticos desarrollados en el Congreso.

Sobre esto, se puede describir que los vocales del Tribunal Constitucional¹⁰ fueron destituidos por el antiguo Congreso Nacional, mediante un juicio político carente de todo fundamento y con fines netamente favorecedores en contra del gobierno de entonces, tal y como lo señalaba la antigua Constitución de 1998. Cabe acotar, que, dentro del proceso normativo, para poder destituir a estas autoridades, se debía iniciar el enjuiciamiento político de la autoridad, para luego de haber aplicado las garantías del debido proceso, poder destituir al servidor o funcionario. Además, se pensaba que, la razón por la cual se destituía a los miembros del antiguo Tribunal Constitucional, se debía a la oposición en contra de decisiones tomadas por esta institución.

En este caso, se puede afirmar que en el caso concreto existió una clara vulneración de derechos, puesto que los magistrados del antiguo Tribunal Constitucional interpusieron una serie de recursos que fueron inadmitidos por las autoridades judiciales de entonces. Con lo que se puede argumentar lo siguiente:

¹⁰ Antiguamente la Corte Constitucional era conocida como Tribunal Constitucional, y sus funciones eran similares a este, solamente que son limitadas.



Sobre la decisión del cese de los vocales del Tribunal Constitucional, la Comisión argumentó que “la imposición de una sanción de facto sin posibilidad de defenderse generó la violación de las garantías judiciales”. Alegó que se violó el artículo 8.1 de la Convención Americana respecto al derecho a ser juzgado por una autoridad competente, dado que “al momento de nombramiento de las víctimas, el único mecanismo legal para separarlas del cargo con anterioridad a la finalización de su mandato era el juicio político”. (Sentencia Camba Campos vs. Ecuador, 2013)

Por lo tanto, en el caso concreto se puede afirmar que no solamente se hace una clara vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sino también que existieron retaliaciones políticas, puesto que mayormente las mociones de censura aplicadas por el Congreso de la época fueron desarrolladas sin que se oyera primero a los magistrados de entonces, ya que el juicio político, en la época descrita y actualmente, se debe finalizar precisamente con la intervención de la autoridad y la necesidad de que los legisladores puedan deliberar. De tal manera que en el caso concreto, se ha inaplicado el debido proceso.

3.3. Propuestas de reforma normativa

Recientemente se ha enviado a la Asamblea Nacional y en específico, a la Comisión de Garantías Constitucionales, Derechos Humanos, Colectivos y la Interculturalidad, un proyecto en el cual se reforma la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, a raíz de la necesidad existente de que se pueda efectivizar las decisiones tomadas desde el Legislativo. Aunque desde inicios de 2023, se ha buscado una reforma judicial a dicha normativa, los cambios experimentados en mayo del mismo año, que llevaron a la disolución de la Asamblea Nacional, se ha retomado la necesidad de reformar la ley.

Este proyecto ha sido objeto de debate en la sociedad, especialmente por los miembros de organizaciones indígenas, ex asambleístas, otros legisladores, miembros de los Colegios de Abogados de provincias, expertos en la rama constitucional y demás partes de la colectividad



civil, puesto que lo más importante en este caso, era dar a conocer el contenido de cada una de las reformas planteadas y solicitadas. Para efectos del presente trabajo, se escogerán los artículos que refieran exclusivamente al control político.

Los artículos 3 y 4 de una de las reformas establecidas al tenor del artículo 37 *ibidem*, hacen referencia a la procedibilidad de la medida cautelar, y en especial, la prohibición de que se las interponga en cuanto a juicio político, en concordancia con lo siguiente:

No se podrá interponer una medida cautelar para impedir un enjuiciamiento político por parte de la Asamblea Nacional. No procede una medida cautelar para enervar o impedir que la Asamblea Nacional ejerza su facultad constitucional y legalmente reconocida de revocar un decreto de Estado de excepción. Las juezas y jueces constitucionales no podrán conceder medidas cautelares que impliquen vulneraciones a otros derechos constitucionales. (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2024)

Este artículo es interesante, puesto que impide que se entorpezca la actividad fiscalizadora de la Asamblea mediante el abuso de medidas cautelares e incluso también como una vulneración de garantías o funciones determinadas por la misma Constitución de la República del Ecuador, y que puedan entorpecer de este modo la estructura del Estado, mientras que el siguiente artículo, permite reformar el artículo 42 *ibid.*, adicionando una nueva causal de la improcedencia de acción de protección, en especial cuando ocurre a raíz del enjuiciamiento político, debido a las razones que ya fueron establecidas *ut supra*. Otro artículo que merece ser analizado en cuanto a la posibilidad de reforma es el 37, referente a la prohibición de la implementación de medidas cautelares dentro de un juicio político, con el fin de detenerlo, en este sentido se puede manifestar lo siguiente:

La presentación de una garantía jurisdiccional de medidas cautelares autónomas en la que se alega la vulneración consumada de derechos constitucionales, mientras está en curso un proceso de enjuiciamiento político al tenor del artículo 131 de la Constitución, resulta improcedente y debe ser negada por los jueces de instancia. (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2024)



Sobre ello, se puede afirmar también que es importante que la acción de protección y las medidas cautelares nunca deben interponerse contra ciertas decisiones de la Asamblea Nacional, en especial cuando se encuentra en curso o en cuanto a resoluciones emitidas por esta entidad en contra del funcionario enjuiciado. Cabe resaltar, que esta autorización va más allá del juicio político, y se centra mayormente en actos que realmente emanan de ésta.

Cuando el acto u omisión emane de la función legislativa y se lo considere como un acto legislativo, en especial los que se relacionan con las competencias de fiscalización, de control disciplinario y de otorgamiento de amnistías e indultos conforme lo establece la Ley Orgánica de la Función Legislativa. En estos casos, de manera sucinta la jueza o juez, mediante auto, declarará inadmisibile la acción y especificará la causa por la que no procede la misma. El momento procesal para la determinación de la existencia de la causal prevista en el numeral 8 será el mismo de los numerales 6 y 7 del presente artículo. (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2024)

Según esta adición, permite establecer que la acción de protección no procederá en actos que forman parte de las facultades de la Asamblea, especialmente con la fiscalización (lo cual incluye el juicio político), además del control disciplinario y las amnistías e indultos emitidos conforme a las normas jurídicas, en este caso es potestad del juez determinar la inadmisibilidad de la acción, al igual que la motivación fáctica o jurídica que lo determina.

Otro de los profesionales que está de acuerdo con que se incluya el enjuiciamiento político como causal para la improcedencia de las acciones de protección e interposición de medidas cautelares en materia constitucional, es el abogado Marlon Martínez, en su intervención para las observaciones allí definidas, se detalla no solamente que no se puede interponerse ninguna acción constitucional ni medida cautelar en contra de juicios políticos, en especial durante su desarrollo.

Lo cual va acorde con el pensamiento de los suscritos maestrantes, puesto que se considera al juicio político como una facultad que tiene la Asamblea para censurar y destituir a un funcionario que, habiendo sido elegido ya sea por voluntad popular e incluso por la selección del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, ha incumplido con sus funciones o se



ve inmerso en delitos -en especial cuando son cometidos por el Ejecutivo-. Así mismo, la catedrática Ximena Ron Erréz, destaca el mal uso de la acción de protección y de las medidas cautelares constitucionales para fines netamente políticos, contrariamente al ámbito de aplicación original, la protección de derechos.

Otros criterios analizados, mencionan el abuso del derecho como una consecuencia de la proposición de acciones de protección para poder impedir el desarrollo de un enjuiciamiento político, ligando además de la desnaturalización propia de la acción, a la deslealtad procesal, ya que se está interrumpiendo con facultades de orden constitucional e induciendo a error a los juzgadores que llegasen a admitir la acción, por lo tanto, deben ser sancionados, tanto los abogados que interponen las acciones como los juzgadores que las admiten.

En definitiva, el nuevo proyecto para reformar la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional implica la necesidad de respetar las decisiones tomadas por el Legislativo, de tal forma que se pueda responder a los criterios de independencia judicial y el fortalecimiento de la democracia ecuatoriana, por lo tanto, la acción de protección nunca deberá ser interpuesta para poder entorpecer un juicio político, que en ocasiones el funcionario lo merece debido al incumplimiento de funciones existente, por lo que el juez debe evidenciar aquello desde la primera providencia que despache respecto de la acción de protección u otra garantía jurisdiccional.

Solamente, con la aplicación de esta y otras limitantes, tales como la reafirmación del abuso del derecho al momento de interponer acciones de protección en contra de decisiones de la Asamblea Nacional, se puede respetar de dicho modo la independencia y separación de poderes en los se basa el sistema democrático ecuatoriano, por lo que es importante que los juzgadores competentes deben analizar de forma estricta la demanda de garantía interpuesta, a fin de poder determinar si cumple los requisitos establecidos en la LOGJCC, y sobre eso se debe decir la inadmisión o no dentro de la primera providencia, dicho análisis es considerado profundo y basado en criterios técnicos.



UNIVERSIDAD
BOLIVARIANA
DEL ECUADOR

TRABAJO DE TITULACIÓN

A opinión personal de los suscritos maestrantes, dicha propuesta es realmente importante, no solo porque reafirma la confianza en el sistema constitucional ecuatoriano, en especial cuando se trata de la tutela de derechos definidos en la Constitución de la República y leyes pertinentes, sino también permite un perfeccionamiento de la aplicabilidad de esta garantía, sin interferir en este sentido con la labor fiscalizadora del Legislativo, en especial cuando se trata de la interposición de juicios políticos y otros mecanismos de fiscalización desarrollados por la Asamblea Nacional, por lo que puede tener una doble función al ser moralizadora del accionar de los políticos ecuatorianos.



CONCLUSIONES

- La acción de protección es una garantía jurisdiccional de carácter residual, misma que permite el resarcimiento de derechos que han sido vulnerados por decisiones del poder público o privado en cuanto a ciertas características establecidas en la norma.
- Dentro de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se establecen las características detalladas frente a la determinación de las acciones de protección, procedencia, improcedencia y trámite para la acción de protección.
- En este caso, se entiende que, para que una acción de protección proceda y pueda ser admitida a trámite, debe especificar claramente que se plantea en caso de que exista una vulneración de derechos cometida por autoridad pública no judicial o por ente privado, además de que debe demostrarse que no existe una garantía judicial ordinaria para el efecto.
- La acción de protección ha sido objeto de un uso desmesurado, puesto que, en los casos analizados, se pudo manifestar que dicha garantía ha sido utilizada para poder solucionar conflictos que bien podrían dirimirse en la jurisdicción ordinaria.
- Dentro del caso concreto, puede afirmarse que la acción de protección no puede usarse para entorpecer la labor constitucional de la Asamblea Nacional, esto es, la fiscalización de los miembros del poder público y otros mecanismos como el juicio político, puesto que desnaturaliza el objetivo inicial para la cual fue creada.



RECOMENDACIONES

Las presentes son recomendaciones derivadas del análisis realizado al proyecto de reforma a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, especialmente en los casos que se derivan del juzgamiento político de un servidor público, ministro de Estado, asambleísta e incluso, el presidente de la República, las cuales son consideradas necesarias para fortalecer la labor fiscalizadora de la Función Legislativa.

- Como primera recomendación, en cuanto al proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la LOGJCC presentada por la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Nacional, se deben acoger las observaciones realizadas en torno a la improcedencia de la acción de protección en procesos de control político, ya que coloca una limitación convincente a las autoridades públicas para que no evadan los mecanismos de control del poder legislativo.
- De ser necesario, debe interponerse, vía reforma, una sanción en contra de los jueces que, conociendo en primera instancia una acción de protección, analicen que fue instaurada para poder entorpecer la labor de los Asambleístas, la admitan en su primera providencia, vulnerando la independencia y separación de poderes.
- La sanción a la que se hace referencia en el acápite anterior, también debe ser aplicada en contra de los profesionales del Derecho que interpongan dichas acciones, en conformidad con las reglas del abuso del derecho, y;
- Es conveniente, además, que toda persona, sea pública o privada, debe respetar las decisiones tomadas por la Asamblea Nacional, sobre todo cuando sean tomadas en cuanto a criterios fácticos, jurídicos y jurisprudenciales debidamente analizados y argumentados, ello incluso permite el respeto a la democracia.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abad Jara, S., y Egiguren Calisto, R. (2022). Improcedencia de la Acción de Protección contra particulares en el Ecuador. *Iuris Dictio*.
- Acción Extraordinaria de Protección, 026-13-SEP-CC (Corte Constitucional del Ecuador 16 de Julio de 2013).
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador. (2024). *Informe para primer debate del proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*.
- Calderón Ponce, L., Arandia Zambrano, J. C., & Rivera Velasco, L. A. (2021). Sanción por abuso del Derecho en Ecuador. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas*, 6(10), 122.
- Constitución de la República del Ecuador. (25 de enero de 2021). Quito, Ecuador.
- Cordero Heredia, D., & Yépez Pullas, N. (2015). *Manual Crítico de Garantías Jurisdiccionales Constitucionales*. INREDH.
- Correa Henao, M. (1997). Los Efectos de la acción de Tutela (o de los primeros albores del Estado Constitucional en Colombia). *Derecho del Estado* (1), 64.
- Espinoza Sarmiento, M., Palacios Abad, E., & Correa Calderón, J. E. (2022). Los efectos jurídicos del juicio político en el Ecuador. *Polo del Conocimiento*, 7(1), 1264.
- Ferrajoli, L. (2011). Constitucionalismo Principialista y Constitucionalismo Garantista. *DOXA: Cuadernos de Filosofía del Derecho* (34), 19.
- Ferrajoli, L., y Barberis, M. (2016). *Los Derechos y sus garantías: conversación con Mauro Barberis*. Madrid, España: Trotta.



- Gama, L. (2011). El modelo de democracia constitucional de Carlos Nino y sus implicaciones para la práctica judicial. *Revista Jurídica Electoral*, 1(8), 223-258. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r30086.pdf>
- Granda Aguilar, V. (2019). *El Derecho de Control y su relación con las modificaciones constitucionales y jurídicas en los modelos políticos y económicos en Ecuador*.
- Grijalva Jiménez, A. (2012). Constitucionalismo en el Ecuador. In C. C. transición, *Pensamiento Jurídico Contemporáneo* (Vol. 5, p. 257). CEDEC.
- Guerrero del Pozo, J. F. (2020). *Las Garantías Jurisdiccionales Constitucionales en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Jaramillo Villamagua, P. (2018). Calificación de los juicios políticos en el Consejo de administración legislativa de conformidad con los artículos 129 y 131 de la Constitución de la República del Ecuador. Ecuador.
- Juárez Suquilanda, L., & Zamora Vásquez, A. (2022). La Acción de Protección en Ecuador. Importancia de contar con jueces en materia constitucional y garantizar la seguridad jurídica. *Dominio de las Ciencias*, 8(1), 418.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (2009). Quito, Ecuador.
- López Zambrano, A. (2018). La acción de protección su eficacia y aplicación en el Ecuador. *Dominio de las Ciencias*, 4(1), 165.
- Montalvo, J., & Baquerizo, N. (2022). Garantías jurisdiccionales en el Ecuador y su competencia ordinaria: el desafío de contar con jueces constitucionales. *JUESS* (3), 125.
- Rivadeneira Silva, R. (2019). (Des)Control Político en Ecuador: Historia, Legislación y Realidad. *TEORDER* (15), 84.
- Ronquillo Riera, O., Paucar Paucar, C., Castro Núñez, W., & Rivera López, J. (2021). Controles político y jurisdiccional en la Constitución ecuatoriana. Breve análisis de similitudes y diferencias. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 9(2), 179.



Salgado Pesantes, H. (2004). Teoría y práctica del control político - El juicio político en la Constitución Ecuatoriana. In Konrad-Adenauer-Stiftung, *Anuario de Derecho Constitucional Ecuatoriano* (pp. 381-405).
<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2004.1/pr/pr19.pdf>

Sentencia Camba Campos vs. Ecuador (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2013).

Sentencia Montesinos Mejía vs. Ecuador (Corte Interamericana de Derechos Humanos enero 27, 2020).

Sentencia No. 001-16-PJO-CC, 0530- 10-JP (Corte Constitucional del Ecuador 2016).

Sentencia No. 1101-20-EP/22, 1101-20-EP/22 (Corte Constitucional del Ecuador Julio 20, 2022).

Sentencia No. 1101-20-EP/22, Caso No. 1101-20-EP (Corte Constitucional del Ecuador 2022).

Sentencia No. 1329-12-EP/22, 1329-12-EP/22 (Corte Constitucional del Ecuador 2022).

Sentencia No. 1357-13-EP/20, 1357-13-EP (Corte Constitucional del Ecuador enero 2020).

Sentencia No. 151-14-SEP-CC, 0119-12-EP (Corte Constitucional del Ecuador 2014).

Silva, M. P. (2019). Alcances del amparo constitucional y de la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en Chile. Santiago de Chile.
<https://www2.tribunalconstitucional.cl/wp-content/uploads/2022/03/Mari%CC%81a-Pi%CC%81a-Silva-Gallinato-Alcances-del-amparo-constitucional-y-de-la-accio%CC%81n-de-inaplicabilidad-por-inconstitucionalidad-en-Chile.pdf>

Titularidad de derechos constitucionales por parte del Estado, 282-13-JP (Corte Constitucional del Ecuador septiembre 4, 2019).

Tobar Subía Contento, M. I. (2013). Aspectos Generales de la Acción de Protección. *Axioma*, 2(11), 21.

Trujillo Orbe, R. (2019). *La acción de protección como garantía constitucional de los Derechos Humanos*. https://www.inredh.org/archivos/boletines/b_accion_proteccion.pdf



UNIVERSIDAD
BOLIVARIANA
DEL ECUADOR

TRABAJO DE TITULACIÓN

Viera Arévalo, R. (2014). Aspectos procesales de la acción de amparo. *Ius et Veritas* (49), 174.