

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO
USFQ

Colegio de Jurisprudencia

**La relevancia como requisito para la admisibilidad de la acción
extraordinaria de protección**

Gutemberg Joan Leones Arcentales

Jurisprudencia

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito para la obtención
del título de Abogado

Quito, 28 de noviembre de 2024

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos:	Gutenberg Joan Leones Arcentales
Código:	00321457
Cédula de identidad:	1312865148
Lugar y Fecha:	Quito, 28 de noviembre de 2024

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETheses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone Project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing available on <http://bit.ly/COPETheses>.

LA RELEVANCIA COMO REQUISITO PARA LA ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN¹

RELEVANCE AS AN ADMISSIBILITY REQUIREMENT FOR THE EXTRAORDINARY PROTECTION ACTION

Gutemberg Joan Leones Arcentales²

gutembergjoanleones@gmail.com

RESUMEN

La acción extraordinaria de protección es una garantía jurisdiccional, de competencia privativa de la Corte Constitucional del Ecuador, creada para garantizar derechos constitucionales vulnerados por decisiones de autoridades judiciales. Los numerales 2 y 8 del artículo 62 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determinan que las demandas de acción extraordinaria de protección deben contener relevancia para ser admitidas. La Corte Constitucional ha variado su postura en cuanto al criterio de relevancia, pasando de una inobservancia del requisito hacia decisiones más rígidas que pueden dejar de lado su función garantista. Este trabajo compara la experiencia de ordenamientos similares y más avanzados con respecto a este requisito y analiza el impacto del criterio de relevancia en las decisiones de la Corte Constitucional, buscando un equilibrio entre la tutela judicial efectiva de derechos fundamentales y la sistematización del criterio de relevancia a través de decisiones coherentes y definiciones precisas.

Palabras clave: Relevancia constitucional, acción extraordinaria de protección, mecanismos de objetivación de justicia procesos constitucionales.

ABSTRACT

The extraordinary action of protection is a jurisdictional guarantee, of exclusive competence of the Constitutional Court of Ecuador, created to guarantee constitutional rights violated by decisions of judicial authorities. Article 62, paragraphs 2 and 8 of the Organic Law of Jurisdictional Guarantees and Constitutional Control determine that the extraordinary protection action complaints must be relevant to be admitted. The Constitutional Court has varied its position about the relevance requirement, moving from a non-observance of the requirement to more rigid decisions that may leave aside its guaranteeing function. This paper compares the experience of similar and more advanced jurisdictions concerning this requirement and analyzes the impact of the relevance criterion in Constitutional Court decisions, seeking a balance between the effective judicial protection of fundamental rights and the systematization of the relevance criterion through consistent decisions and precise definitions.

Keywords: Constitutional relevance, extraordinary action of protection, mechanisms for objectifying justice, constitutional processes.

¹ Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogado. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Daniela Salazar Marín.

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

Fecha de lectura: 28 de noviembre de 2024

Fecha de publicación: 28 de noviembre de 2024

SUMARIO

1.INTRODUCCIÓN.- 2. ESTADO DEL ARTE.- 3. MARCO NORMATIVO.- 4. MARCO TEÓRICO.- 5. LAS GARANTÍAS.- 5.1. GARANTÍAS JURISDICCIONALES.- 5.2. LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN.- 5.3. PROCEDIBILIDAD Y ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN.- 9. OBJETIVACIÓN DE PROCESOS DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA: LA RELEVANCIA COMO CRITERIO DE SELECCIÓN.- 7. LA RELEVANCIA COMO CRITERIO DE ADMISIÓN PARA LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN.- 8. CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR Y LA INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE RELEVANCIA.- 8.1. REQUISITO DE RELEVANCIA DE LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN DESDE 2019.- 9. CONCLUSIONES.

1. Introducción

La acción extraordinaria de protección, AEP, es una garantía jurisdiccional, que se configura como un instrumento jurídico clave dentro del sistema constitucional ecuatoriano, prevista desde la Constitución de la República del Ecuador del 2008, CRE, para garantizar derechos fundamentales vulnerados mediante decisiones judiciales definitivas, que destaca por su naturaleza de extraordinaria³.

Esta garantía, ha sido ampliamente discutida en los ámbitos jurisprudencial y doctrinario, con un marcado énfasis en cuanto a su admisibilidad, la cual depende de la configuración de requisitos que surgen de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, LOGJCC, y de precedentes dictados por la Corte Constitucional del Ecuador, CCE.

De esta manera, destaca el requisito de relevancia constitucional como un sistema de objetivación, es decir, un proceso que busca establecer mecanismos claros e imparciales para que las altas cortes decidan sobre qué caso pronunciarse⁴. Así, la relevancia, prevista en la LOGJCC, se configura en un filtro necesario para determinar los casos que la CCE debería pronunciarse en el fondo⁵. Sin embargo, radica un problema de coherencia y estandarización en las decisiones de la Corte Constitucional, además de

³ Juan Francisco Guerrero, *Las garantías jurisdiccionales constitucionales en el Ecuador* (Quito: Corporación de estudios y publicaciones, 2020), 171-172.

⁴ Marc Carrillo, “La objetivación del recurso de amparo: una necesidad ineludible”, *Revista Vasca de Administración Pública* (2008), 106.

⁵ *Ver*, artículo 62 numerales 2 y 8, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC], R.O. 52, 22 de octubre de 2009, reformada por última vez R.O. N/D de 07 de febrero de 2023.

una búsqueda de sobre objetivación de este requisito que puede derivar en la falta de efectividad en la tutela de derechos fundamentales.

En el presente estudio se realiza una comparación con sistemas constitucionales más avanzados en cuanto a este tipo de criterios de objetivación, y que guardan similitudes con esta institución del sistema ecuatoriano. De tal manera, el sistema constitucional español con su especial trascendencia constitucional y el sistema constitucional alemán con su *Verfassungsbeschwerde* proporcionan una experiencia sólida correspondiente a la garantía de derechos fundamentales lesionados por autoridades judiciales. Asimismo, las reformas que realizaron ambos sistemas se dieron luego de la evidencia de un sobre congestionamiento de los tribunales constitucionales provocada por la admisión desmedida de este tipo de acciones.

En el siguiente trabajo se examina el desarrollo que deriva sobre el criterio de relevancia constitucional, con el objetivo de evaluar su coherencia y efectividad como filtro. Para ello, se estudian elementos normativos, jurisprudenciales y doctrinarios que respaldan este criterio. Así también, se analiza el impacto del criterio de relevancia con respecto a las decisiones de la Corte Constitucional, marcando un punto de inflexión en el año 2019, cuando este Organismo adoptó un enfoque más técnico y sistemático en la aplicación de este requisito. No obstante, surge la interrogante: ¿Cómo las decisiones de la Corte Constitucional han desarrollado el requisito de relevancia para admisibilidad de la AEP previsto en la LOGJCC?

En este marco, la investigación busca identificar las respectivas fortalezas y debilidades del criterio de relevancia como filtro de admisibilidad, además, plantear alternativas para efectivizar su implementación, garantizando así que la AEP cumpla con su finalidad de proteger derechos fundamentales de una manera efectiva y coherente.

Para tal efecto, la metodología a utilizarse en la presente investigación es la siguiente: deductiva, a través de un análisis del desarrollo jurisprudencial, normativo y doctrinario en el tema a tratar, desde lo general hacia lo particular. Método cualitativo, correspondiente a elección de criterios académicos y decisiones jurisprudenciales relevantes para el desarrollo del presente trabajo. También, se estableció un estudio comparativo de los desarrollos y efectos que surgen de otros sistemas jurídicos, específicamente de sistemas de objetivación.

2. Estado del arte

Producto de una extensa búsqueda doctrinaria, en este apartado se abordará las perspectivas de autores con respecto a la relevancia como requisito de admisibilidad para la acción constitucional de protección. El objetivo del presente apartado es mostrar las destacadas contribuciones académicas correspondientes a los temas que se desarrollan a través del siguiente trabajo.

Juan Francisco Guerrero, describe que la acción extraordinaria de protección es garantía de conocimiento directo de la Corte Constitucional, que fue introducida en la Constitución del 2008, y que procede en contra de decisiones jurisdiccionales, en búsqueda de la reparación integral de derechos constitucionales que han sido violados.⁶ De esta manera el autor, con un tinte garantista, deja claro los alcances legales y constitucionales de la presente acción, relativamente nueva en el sistema jurídico ecuatoriano.

La relevancia constitucional de la acción extraordinaria de protección es un filtro de admisibilidad, en ese sentido, Rafael Oyarte, en su libro de manual sobre la acción extraordinaria de protección, realiza una distinción sobre la admisibilidad y la procedibilidad en esta garantía. Además, describe que la primera es el filtro para dar trámite a la acción y la segunda prevé una decisión de fondo por el Pleno de la Corte. Sobre estas dos aristas, el autor describe una falta de consistencia en las decisiones de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional, Sala de Admisión.⁷ De este modo, y como se revisará, la Corte Constitucional del Ecuador ha generado jurisprudencia que en ciertos casos puede generar confusión con respecto a la admisión de esta garantía.

Pérez Tremps, prestigioso constitucionalista europeo, analiza la institución de la especial trascendencia constitucional, institución comparable con la relevancia constitucional dada las similitudes entre ambas, el autor defiende que su implementación ha permitido al Tribunal Constitucional español lograr una masiva reducción en la carga de la tramitación del recurso de amparo, y de esta manera descongestionar el trabajo de este Tribunal. Sin embargo, advierte que esta no debe ser una búsqueda para cesar de una de sus funciones más importantes, la garantía de los derechos fundamentales.⁸ De este modo, el jurista español, prevé que un abuso por parte del Tribunal Español y una falta

⁶ Juan Francisco Guerrero, *Las garantías jurisdiccionales constitucionales en el Ecuador*, 171-172

⁷ Rafael Oyarte, *Acción extraordinaria de protección* (Quito: Corporación de estudios y publicaciones, 2020), 390-403.

⁸ Pablo Pérez Tremps, “La especial trascendencia constitucional del recurso de amparo como categoría constitucional: entre ‘morir de éxito’ o ‘vivir en el fracaso’”, *Teoría y realidad constitucional* 4 (2018), 253-270.

de limitación clara, que permita a los particulares el previo conocimiento del significado de transcendencia, puede provocar que el Tribunal incumpla con su función garantista con respecto a derechos fundamentales de los particulares.

Desde una comparación con la experiencia europea, que lleva décadas de ventaja frente a la aparición de la acción extraordinaria de protección, Manuel Carrasco Durán detalla que la pericia de los sistemas europeos, en concreto el alemán y el español, deben servir como observación para la Corte Constitucional del Ecuador. De esta manera, el autor defiende la objetivación de la acción extraordinaria de protección, al estilo de la *Verfassungsbeschwerde* en Alemania, del recurso de amparo en España o de los procesos que se llevan a cabo en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁹. Así, Carrasco resalta que el alto número de acciones extraordinarias de protección que se tramitan en el Tribunal ecuatoriano desnaturalizan al mismo, debiendo ser un órgano vinculado con la tutela objetiva y no con la tutela de derechos subjetivos.

3. Marco normativo

El siguiente apartado tiene como finalidad delimitar la normativa legal y jurisprudencial correspondiente a al criterio de relevancia para la admisibilidad de la acción extraordinaria de protección. De esta forma, se enunciará la normativa constitucional e infra constitucional, de igual manera, se introducirá la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador que resulte relevante para el presente estudio. A continuación, la normativa y jurisprudencia aplicable.

La Constitución de la República del Ecuador del 2008, es la norma que abre la puerta a la vigencia de la AEP¹⁰, de hecho, es la primera en la cual aparece la garantía jurisdiccional materia de este estudio. Si bien el artículo 86 describe los principios y generalidades que rigen en torno de todas las garantías jurisdiccionales¹¹, es el artículo 94 que describe estrictamente a la acción extraordinaria de protección dentro de la Carta Magna y la reconoce como un mecanismo de defensa ante decisiones que deriven de órganos jurisdiccionales¹².

⁹ Manuel Carrasco Durán “La acción extraordinaria de protección: perspectiva de evolución, desde la experiencia europea”, *Revista IURIS* 16 (2017), 105 – 106: <https://publicaciones.ucuenca.edu.ec/ojs/index.php/iuris/article/view/2203/1482>

¹⁰ Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008, reformada por última vez R.O. N/D de 25 de enero de 2021.

¹¹ Artículo 86, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

¹² Artículo 94, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

Se analizará lo pertinente a la AEP en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, LOGJCC, cuerpo legal que desarrolla las garantías jurisdiccionales previstas en la CRE. Para sustanciar el presente trabajo, destaca el artículo 62 de la LOGJCC, pues este describe la admisión de la acción extraordinaria de protección, y de manera especial en los numerales 2 y 8 del artículo mentado¹³, que versan sobre la relevancia como criterio de admisibilidad, estos han servido de base para el desarrollo jurisprudencial que la CCE ha mantenido al respecto.

4. Marco teórico

La doctrina ha establecido diferentes teorías en cuanto a la valoración de la relevancia como filtro de selección para la admisión de recursos en los tribunales constitucionales. Si bien existe cierta unanimidad con respecto a la existencia del filtro de relevancia, los doctrinarios varían sobre la rigidez de esta institución, por lo tanto, el presente apartado tiene como objetivo exponer diferentes líneas de pensamiento que sean de utilidad para el presente estudio. Finalmente, se adoptará la postura que se considere necesaria para una correcta aplicación de esta institución en el Ecuador, y que permita contribuir al debate sobre el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional.

En primer lugar, existen posturas que rechazan abiertamente la discrecionalidad que llega a tener la CCE, al argumentar que no es posible que la Corte establezca criterios de selección para una acción que es una garantía jurisdiccional, los criterios de selección se deberían establecer únicamente en la selección facultativa, como la revisión de sentencias¹⁴. De esta manera, la Corte Constitucional se vería obligada a conocer y pronunciarse sobre el fondo de todas las AEP presentadas que cumplan los requisitos.

De manera contrapuesta, en la doctrina existe otra teoría más rígida con respecto de la admisibilidad de la AEP, que pretende evitar el colapso de la CCE, además, rescata que la justicia constitucional es un recurso limitado y busca racionalizar su acceso, delineando de manera más profunda el filtro de relevancia y configurando de una vez su institucionalización en sistema jurídico ecuatoriano¹⁵.

Ahora bien, también se han planteado propuestas, que si bien no buscan abordar el problema de fondo del filtro de relevancia en la CCE, establecen soluciones como la

¹³ Artículo 62, numerales 2 y 8, LOGJCC.

¹⁴ David Cordero Heredia y Nathaly Yépez Pulles, *Manual (Crítico) de garantías jurisdiccionales constitucionales* (Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH, 2015), 171.

¹⁵ Roberto Eguiguren, *La Corte Constitucional en riesgo de colapso* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2024) 225-226.

modificación en cuanto al conocimiento del Corte con respecto a la materia de fondo de las AEP, es así que, se trazan proyectos para dividir el trámite de estas acciones en las dos cortes más importantes del país¹⁶, de esta manera, la Corte Nacional de Justicia, CNJ, sería la encargada de conocer aquellas acciones que provengan de materias ordinarias, y la CCE la responsable de resolver las que deriven únicamente de garantías jurisdiccionales.

Desde la doctrina española existe una posición que si bien reconoce que la figura de la especial trascendencia constitucional, institución similar a la relevancia constitucional, para la admisión del recurso de amparo ha logrado cumplir con dos objetivos: (i) incidir en la reducción del número de casos de amparo presentados; y (ii) acelerar la admisión de los recursos de amparo, también advierte que, el alto Tribunal debe ser siempre el garante de los derechos fundamentales consagrados y atender de manera especial las “lesiones especialmente graves”¹⁷.

Por lo expuesto, la presente investigación se posicionará a la par de la última teoría citada, pues como se evidenciará, es posible que la CCE desarrolle el criterio de relevancia de manera que, permita al Tribunal contribuir en la disminución del número de causas sobre las que debe pronunciarse, emita decisiones que definan y delimiten la institución de relevancia constitucional; y garantice la tutela de derechos fundamentales consagrados, sin dejar de lado naturaleza garantista.

5. Las garantías

Los cimientos de los derechos humanos se instituyeron a partir de dos grandes revoluciones que vivió el mundo a finales del siglo XVIII, con ello, tanto en los Estados Unidos de América como en Francia, con ciertas diferencias y grandes similitudes, se garantizaron estos principios básicos en favor de los individuos¹⁸.

Para Kelsen, las normas jurídicas deben derivar de una norma fundamental, esta última garantiza la validez del ordenamiento jurídico. El sistema normativo se diferencia de los demás sistemas sociales porque puede establecer consecuencias jurídicas, consecuencias que se establecen a través de normas jurídicas, para este jurista, si no hay

¹⁶ Santiago Velásquez y Verónica Hernández, “Propuestas de reforma a la acción extraordinaria de protección”, *USFQ Law Working Papers* (2019) 15.

¹⁷ Pablo Pérez Tremps, “La especial trascendencia constitucional del recurso de amparo como categoría constitucional: entre ‘morir de éxito’ o ‘vivir en el fracaso’”, 270.

¹⁸ Julio César Trujillo, “Antecedentes históricos”, en *Viabilidad de las garantías jurisdiccionales*, ed. de A. Pérez (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012), 3.

garantía no hay derecho¹⁹. En complemento, no es suficiente el reconocimiento de los derechos sino crear mecanismos efectivos para garantizarlos²⁰.

Las garantías denominadas “adecuadas” son las que proporciona el Estado a los particulares para que puedan hacer el ejercicio efectivo y pleno de los derechos que están reconocidos, para eso, el Estado deberá de acuerdo con las circunstancias de los casos, adoptar todas las medidas que sean necesarias²¹. Ferrajoli, en su modelo garantista, abogó que los derechos deben ser garantizados en su plena vigencia a través de mecanismos que establezcan los estados, los mecanismos deben ser garantías jurídicas²².

5.1. Garantías jurisdiccionales

Ávila describe que, en la visión del constitucionalismo moderno la garantía se aleja de esa relación directa con la acción judicial, como lo establecía la visión tradicional, de tal manera que, en esta visión contemporánea se encuentra intrínsecamente relacionada al Estado²³, en este sentido, se diferencian las garantías institucionales, que provienen del Estado y su estructura legal, y las extrainstitucionales que nacen de demandas sociales alejadas de la formalidad institucional²⁴.

Después de una introducción en cuanto al concepto de las garantías a continuación, se revisarán las garantías jurisdiccionales desde las ópticas del constituyente y del legislador ecuatoriano, y de doctrinarios que han profundizado el estudio de estas.

Las garantías constitucionales son definidas como “los mecanismos que establece la Constitución para prevenir, cesar o enmendar la violación de un derecho que se encuentra reconocido en la misma Constitución”²⁵. De esta forma la CRE realiza una clasificación de las garantías constitucionales en: (i) normativas²⁶, definidas como la adecuación del ordenamiento jurídico a los derechos consagrados en la CRE e

¹⁹ Hans Kelsen, *Teoría Pura del Derecho* (Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 2009), 8.

²⁰ Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos* (Madrid: Editorial Trotta, 1991), 20-23.

²¹ Héctor Faúndez Ledesma, *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: aspectos institucionales y procesales* (San José: IIDH, 2004), 73-75.

²² Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil* (Madrid: Editorial Trotta, 2011), 23-25.

²³ Ramiro Ávila, “Las garantías constitucionales: perspectiva andina”, *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C* 25 (2010), 78-90.

²⁴ Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías* (Madrid: Editorial Trotta, 2007), 52-55.

²⁵ Ramiro Ávila Santamaría, “Las garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008”, en *Desafíos constitucionales: la Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, ed. de R. Ávila, A. Grijalva y R. Martínez. (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 89.

²⁶ Artículo 84, Constitución de la República de Ecuador, 2008.

instrumentos internacionales de derechos humanos²⁷; (ii) políticas públicas²⁸, las autoridades de poder deben emprender planes y proyectos que busquen siempre hacer efectivo el goce de derechos de los ciudadanos²⁹; y (iii) jurisdiccionales³⁰, a continuación, el estudio de estas última.

La CRE, en sus artículos 86 y posteriores, realiza un listado taxativo de las garantías jurisdiccionales que pertenecen al ordenamiento jurídico y establece los principios y formas en que deben ser aplicadas y ejecutadas, sin embargo, se limita a ello, pues esta norma no realiza una definición de qué se entiende por una garantía jurisdiccional, ni de cuáles son sus objetivos o finalidades³¹.

Por otra parte, la LOGJCC define que las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección, la declaración de la violación de uno o más derechos consagrados en la CRE y en instrumentos internacionales de derechos humanos, y la respectiva reparación integral ante estas situaciones³².

Revisado que en los textos constitucional y legal sobre las garantías jurisdiccionales no se ha profundizado una definición, por su parte, la doctrina ha realizado una descripción, por ejemplo, Guerrero menciona que “las garantías jurisdiccionales constitucionales son aquellos mecanismos establecidos en la Constitución, que se ejercen a través de órganos jurisdiccionales y que tienen como finalidad prevenir, cesar o reparar la vulneración de un derecho fundamental”³³. De esta manera, las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad que los titulares puedan exigir sus derechos constitucionalmente consagrados y además garantizan el acceso de los ciudadanos a las condiciones sociales, económicas y políticas dignas previstas en la CRE³⁴.

5.2. La acción extraordinaria de protección

²⁷ Ana Abril Olivo, *La acción extraordinaria de protección en la Constitución del Ecuador de 2008* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2015), 68.

²⁸ Artículo 85, Constitución de la República de Ecuador, 2008.

²⁹ Ambar Murillo Mena, “Las políticas públicas de los gobiernos autónomos descentralizados como garantía del ejercicio de los derechos de los ciudadanos”, en *Políticas públicas de desarrollo local bajo la lupa. Estudio desde la ciencia del derecho*, ed. D. A. Caveda. (Guayaquil: Universidad Ecotec, 2021), 69.

³⁰ Artículo 86, Constitución de la República de Ecuador, 2008.

³¹ Ver, artículos 86-94, Constitución de la República de Ecuador, 2008.

³² Artículo 6, LOGJCC.

³³ Juan Francisco Guerrero, *Las garantías jurisdiccionales constitucionales en el Ecuador*, 2020.

³⁴ Julio César Trujillo, “Antecedentes históricos”, 4-6.

El artículo 95 de la Constitución Política de 1998 mencionaba que las decisiones judiciales dentro de un proceso no eran susceptibles de la acción de amparo³⁵, de igual manera el inciso final del artículo 276 de la misma norma preveía que las providencias de la Función Judicial no podrían ser revisadas por el Tribunal Constitucional³⁶. En el proceso constituyente del año 2008 existió un cuantioso debate con respecto a la implementación un amparo que permita revisar las sentencias judiciales³⁷.

La AEP se encuentra reconocida desde el 2008 en el artículo 94 de la CRE³⁸, esta garantía permite la revisión de posibles vulneraciones producidas a derechos constitucionales dentro de un proceso judicial. Ahora bien, el artículo 437 de la CRE establece las decisiones judiciales definitivas contra las que puede presentarse la AEP³⁹, también realiza énfasis en que procede contra violaciones al debido proceso, sin dejar de lado otros derechos constitucionales que puedan ser vulnerados⁴⁰.

La acción extraordinaria de protección es una garantía excepcional reconocida por la CRE, para ello, el legitimado activo debe agotar los recursos ordinarios y extraordinarios que permite la vía procesal, esta acción busca el amparo y la protección de derechos constitucionales que han sido vulnerados por autoridades jurisdiccionales a través de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia⁴¹.

La CCE ha descrito que el control de constitucionalidad que se realiza en el estudio de la AEP permite garantizar que decisiones judiciales, al igual que las que emanan de otras autoridades, se adecuen a la CRE y respeten los derechos de las partes procesales⁴². De esta manera, se busca fortalecer la defensa de los derechos constitucionales cuando las decisiones judiciales, autos o sentencias, puedan incurrir en una violación.

La AEP involucra tres aspectos descritos en el artículo 94 de la CRE: (i) procede contra sentencias o autos definitivos; (ii) puede presentarse ante la violación de derechos

³⁵ Artículo 95, Constitución Política del Ecuador, R. O. 1-11-08-1998, 11 de agosto de 1998. Derogada 20 de octubre de 2008.

³⁶ Artículo 276, Constitución Política del Ecuador, 1998.

³⁷ Rafael Oyarte, *Acción extraordinaria de protección*, 34-35.

³⁸ Artículo 94, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

³⁹ Artículo 437, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁴⁰ Agustín Grijalva, "Acción extraordinaria de protección", en *Viabilidad de las garantías jurisdiccionales*, ed. de A. Pérez. (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2012), 269.

⁴¹ Luis Cueva Carrión, *Acción constitucional extraordinaria de protección* (Quito: Ediciones Cueva Carrión, 2010), 64.

⁴² Sentencia No. 155-14-SEP-CC, Corte Constitucional del Ecuador, 7 de octubre de 2014, p. 6.

constitucionales; (iii) y el juez competente de su conocimiento, admisión y trámite es la CCE⁴³. Sus características se pueden resumir en ser constitucional y ser extraordinaria.

5.3. Procedibilidad y admisibilidad de la acción extraordinaria de protección

Existen diferencias conceptuales entre la admisibilidad y la procedibilidad⁴⁴, que en este *paper*, se centrarán dentro de tramitación de la AEP. Por lo tanto, el objetivo del presente apartado es singularizar las características y diferencias entre los conceptos de admisibilidad y procedibilidad respecto a la AEP, más aún cuando en nuestro medio y ordenamiento existen confusiones al respecto.

Por procedencia se entiende “lo que es conforme a derecho”⁴⁵, de esta manera, la CCE indicó que la procedencia es “la verificación material sobre la existencia de la razón o fundamento para la obtención de cierto pronunciamiento o para acceder a ciertos recursos”⁴⁶. En este caso, al ser un asunto de fondo, el juez competente debe conocer y resolver la procedencia de una acción a través de una sentencia. La CRE establece cuáles son los supuestos en lo que procede la AEP⁴⁷, sobre los cuales se centra la posterior revisión.

En primer lugar, la LOGJCC, en complemento con la Constitución, describe que los actos a impugnar deben ser decisiones jurisdiccionales definitivas en las que se hayan vulnerado derechos constitucionales⁴⁸. Para que la decisión definitiva sea calificada deben haberse agotado los recursos ordinarios y extraordinarios previstos, salvo que la interposición de estos no sea eficaz o su omisión no sea atribuible al accionante⁴⁹.

Sobre las decisiones definitivas descritas en párrafo *supra*, cabe recalcar que las sentencias, en cuanto provengan de una instancia de cierre, tienen el carácter de cosa juzgada material y son las decisiones definitivas por antonomasia, sin embargo, la CCE define que existen autos definitivos con características de cosa juzgada material, es decir, autos que ponen fin al proceso y a la posibilidad de discutir el objeto de la materia en el

⁴³ Ana Abril Olivo, *La acción extraordinaria de protección en la Constitución del Ecuador de 2008*, 133-136.

⁴⁴ Emilio Suárez Salazar, “Acción de protección: requisitos de admisibilidad y procedibilidad”, en *Las garantías jurisdiccionales en Ecuador: estudios críticos y procesales*, ed. de P. Córdova. (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2021), 353.

⁴⁵ Osorio Manuel y Florit Guillermo Cabanelas de las Cuevas, *Diccionario de Derecho*, “procedencia”.

⁴⁶ Sentencia No. 102-13-SEP-CC, Corte Constitucional del Ecuador, 9-10.

⁴⁷ Artículo 94, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁴⁸ Artículo 58, LOGJCC.

⁴⁹ Artículo 94, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

mismo proceso u otro diferente⁵⁰. En la misma línea, la jurisprudencia constitucional describe que los autos definitivos contra los que procede la AEP: (i) ponen fin al proceso y; (ii) causan gravamen irreparable⁵¹.

En segundo lugar, Oyarte sostiene que procede la AEP cuando “la decisión judicial sea producto de una violación al debido proceso o bien que dicho acto sea en sí mismo violatorio de derechos fundamentales”⁵², la primera definición está compuesta de una serie de derechos, reglas y principios que derivan de la Constitución y de instrumentos internacionales de derechos humanos; y la segunda, se vincula con el derecho subjetivo consagrado y el poder de actuar tutelado.

Ahora bien, la admisibilidad de la AEP es el examen que la Sala de Admisión de la Corte Constitucional deber realizar para determinar si la causa exige un pronunciamiento del Pleno de la Corte Constitucional. Verificando que concurren los requisitos previstos en el artículo 62 de la LOGJCC⁵³.

El artículo 61 de la LOGJCC establece los requisitos formales de la demanda de AEP⁵⁴, mientras que, el 62 de la LOGJCC enumera los requisitos que deben concurrir para que una demanda de AEP sea admitida⁵⁵. A propósito, Eguiguren resalta que los numerales 1,3,4 y 5 del artículo 62 de la LOGJCC⁵⁶ buscan una verificación del derecho constitucional vulnerado por parte de autoridad jurisdiccional y evitar que el accionante presente mera inconformidad con la decisión⁵⁷, además, de los numerales 6 y 7 al igual que los apartados ya descritos, son irrelevantes para este trabajo, pues se estudiarán a detalle únicamente los numerales 2 y 8 del mentado artículo.

Los artículos 21 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional⁵⁸, RSPCCC, y 62 de la LOGJCC⁵⁹ determinan que la Sala de

⁵⁰ Sentencia 186-09-EP/19, Corte Constitucional del Ecuador, de 2 de octubre de 2019, párr. 72.

⁵¹ Ver, Sentencia No. 154 – 12-EP/19, Corte Constitucional del Ecuador, de 20 de agosto de 2019. Si bien estos autos no ponen fin al proceso, la CCE consideró que estas decisiones “generan una vulneración de derechos constitucionales que no puede ser reparada a través de otro mecanismo procesal”. La calificación de auto de gravamen irreparable es facultad privativa de la CCE y debe ser de manera “excepcional y de oficio”.

⁵² Rafael Oyarte, *Acción extraordinaria de protección*, 319.

⁵³ Artículo 62, LOGJCC.

⁵⁴ Artículo 61, LOGJCC.

⁵⁵ Artículo 62, LOGJCC.

⁵⁶ Artículo 62, LOGJCC.

⁵⁷ Roberto Eguiguren, *La Corte Constitucional en riesgo de colapso*, 115.

⁵⁸ Artículo 21, Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, Corte Constitucional del Ecuador [Por medio del cual se delimitan los parámetros y procedimientos para la sustanciación de procesos en la Corte Constitucional], Registro Oficial 613 de 22 de octubre de 2015, reformado por última vez 22 de junio de 2021.

⁵⁹ Artículo 62, LOGJCC.

Admisión de la Corte Constitucional, conocerá y calificará la admisibilidad de la AEP. Siendo la Sala el organismo encargado de realizar un análisis minucioso sobre la verificación y análisis de los requisitos de admisibilidad de la AEP, sirviendo de filtro para una posible futura sustanciación. Dicho esto, es importante señalar que el objetivo del presente estudio se centrará en el trabajo de la Sala de Admisión de la CCE.

Para concluir la presente sección, es importante mencionar que la LOGJCC dispone que la admisión de la AEP a trámite no suspende los efectos del acto impugnado objeto de la acción⁶⁰. La constitucionalidad de esta figura abre el debate en la doctrina sobre la reparación integral que se puede obtener a partir de la suspensión de la sentencia o auto objeto de la AEP.

6. Objetivación de procesos de tutela subjetiva: la relevancia como criterio de selección

Es necesario entender por qué la existencia de la relevancia como filtro de selección, de esta manera, en el presente apartado se revisará la discusión de diferentes factores, como el sobre congestionamiento de los tribunales constitucionales, el entendimiento de la justicia constitucional como un bien escaso y la eficacia de la justicia constitucional, todos estos, causas para objetivar los procesos de tutela subjetiva de derechos constitucionales, como la AEP. Para ello, se analizará la objetivación de estos procesos desde la perspectiva española y la alemana, dos legislaciones que los implementaron antes que la ecuatoriana y con las que confluyen aspectos comunes.

Existen posturas que defienden la necesidad de percibir la justicia constitucional como un sistema jurisdiccional que puede encontrar limitaciones al tratarse de un bien escaso. Pues los recursos, medibles en dinero, que utiliza la justicia constitucional son finitos, contrapuesto con las infinitudes de supuestos en los que puede existir la vulneración de un derecho constitucional⁶¹, concepto que es desarrollado a cerca de la sobre carga del Tribunal Alemán⁶².

Holmes y Sunstein describen que es necesario “reconocer con humildad que los derechos tienen costos y que los fondos destinados a la protección de la inmensa variedad

⁶⁰ Artículo 62, LOGJCC.

⁶¹ Roberto Eguiguren, *La Corte Constitucional en riesgo de colapso*, 51-54.

⁶² Rainer Wahl y Joachin Wieland. “La justicia constitucional como un bien escaso”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 56 (1999), 11-36.

de derechos deben salir del mismo presupuesto, inevitablemente limitado”⁶³. Sin embargo, también es necesario recordar que no solo la justicia constitucional está sujeta a esta condición, toda actividad estatal depende de recursos finitos para satisfacer necesidades infinitas.

Alemania fue el país pionero dentro de Europa en crear un mecanismo de objetivación para la admisión del *verfassungsbeschwerde*⁶⁴. El recurso en mención permite a los particulares que acudan ante el Tribunal Constitucional Federal, TCF, en el supuesto de una vulneración a un derecho fundamental que derive de la decisión de una autoridad jurisdiccional⁶⁵.

La reforma de 1993 introdujo ese instrumento de admisión debido al incremento anual de recursos de amparo que se presentaban ante el TCF⁶⁶. Esta figura tiene similitud con el sistema del *writ of certiorari* de los Estados Unidos de América⁶⁷, y persigue la descongestión del Tribunal Federal y dotar a este de una mayor comodidad con respecto de las causas que conoce, concediéndole un mayor margen para la decisión de admisión, y permitiendo que el órgano destine sus recursos a temas de importancia⁶⁸.

En este sentido, la jurisprudencia del TCF ha desarrollado tres criterios deben ser considerados para la admisión de la cuestión planteada: (i) relevancia constitucional fundamental; (ii) hacer efectivos los derechos fundamentales; y (iii) perjuicio especialmente grave para el recurrente⁶⁹. En último criterio tiene un carácter subjetivo, sin embargo, es importante para garantizar derechos fundamentales de los ciudadanos.

El TCF ha entendido que último criterio se configura cuando: (i) se trata de un gran desconocimiento o razonamiento erróneo de la protección que deriva de un derecho fundamental; (ii) los derechos fundamentales y sus posiciones garantizadas son tratadas con superficialidad; y (iii) sufre un grave quebrantamiento a los principios del Estado de

⁶³ Stephen Holmes y Cass R. Sunstein, *El costo de los derechos* (Buenos aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011), 118.

⁶⁴ Manuel Carrasco Durán, “La acción extraordinaria de protección: perspectiva de evolución, desde la experiencia europea”, 97.

⁶⁵ Rudolf Streinz, “The Role of the German Federal Constitutional Court Law and Politics”, *Ritsumeikan Law Review* 31 (2014), 98.

⁶⁶ Manuel Carrasco Durán, “La acción extraordinaria de protección: perspectiva de evolución, desde la experiencia europea”, 98.

⁶⁷ Roberto Eguiguren, *La Corte Constitucional en riesgo de colapso*, 77.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Roberto Eguiguren, *La Corte Constitucional en riesgo de colapso*, 78.

Derecho⁷⁰. De esta manera, el TCF creó seguridad para los particulares estableciendo con claridad los criterios de admisión, tanto de manera objetiva como subjetiva.

Las reformas de 1993, que introdujeron el procedimiento de admisión, “tuvieron una notable eficacia al aumentar el número de asuntos resueltos”. De lo descrito, es posible inferir que el procedimiento muestra resultado con su fin de “<<filtrar>> aquellas *Verfassungsbeschwerde* que sean realmente trascendentales y merecedoras del TCF a través de un procedimiento lo menos costoso posible en cuanto a tiempo y medios se refiere”⁷¹.

Por otro lado, el recurso de amparo es el instrumento jurisdiccional de protección subjetiva de derechos fundamentales, que prevé el ordenamiento jurídico español, en lo concerniente a las vulneraciones que derivan de órganos judiciales ordinarios⁷², de tal manera, con las características descritas, es posible verificar su equivalencia con respecto a la AEP. La competencia para conocer y resolver el recurso de amparo recae sobre el Tribunal Constitucional español, TC⁷³.

El Tribunal Constitucional español empezó sus funciones en el año 1981, y hasta el año 2006, año entró en vigencia la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, LOTC, percibió un incremento de 393 a 11.471 recursos de amparo presentados anualmente⁷⁴. De esta manera, el recurso de amparo se convirtió en la competencia del Tribunal que más tiempo, personal y recursos demandaba⁷⁵. Esta situación derivó en un retraso palpable tanto en las decisiones de admisión del recurso en cuestión, como en las sentencias que tenía que dictar el TC⁷⁶.

La solución que propuso el legislador español fue la de incorporar la especial trascendencia constitucional como causal para la admisión del recurso de amparo por parte del TC. La especial trascendencia constitucional implica que el caso que va a

⁷⁰ Mario Hernández, “El Tribunal Constitucional Federal aún en la encrucijada. Balance de medio siglo de las reformas del trámite de la admisión de la *Verfassungsbeschwerde*”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 88 (2010), 83-100.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Manuel Carrasco Durán, “El concepto constitucional de recurso de amparo: examen de posibilidades para una reforma de la regulación y la práctica del recurso de amparo”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 63 (2001), 108.

⁷³ Artículo 161, Constitución Española, Publicada en el Boletín Oficial del Estado el 29 de diciembre de 1978, última reforma publicada el 15 de febrero de 2024.

⁷⁴ Pablo Pérez Tremps, “La especial trascendencia constitucional del recurso de amparo como categoría constitucional: entre ‘morir de éxito’ o ‘vivir en el fracaso’”, 253-270.

⁷⁵ David Ortega Gutiérrez, “La especial trascendencia constitucional como concepto jurídico indeterminado: De la reforma de 2007 de la LOTC a la STC 155/2009, de 25 de junio”, *Teoría y Realidad Constitucional* 25 (2010), 502.

⁷⁶ *Ibidem*.

resolver el Tribunal debe mostrar una relevancia o importancia más allá del interés que puedan manifestar las partes, debería afectar el orden constitucional o la interpretación jurisprudencial de derechos fundamentales⁷⁷.

En la exposición de motivos de la LOTC, se puede observar que dos fueron los motivos para que el legislador español incorpore la especial trascendencia constitucional como requisito de admisión: (i) el crecimiento de recursos de amparo anualmente acarreaaba destinar la mayor parte de recursos del Tribunal Constitucional al tratamiento de estos; y (ii) la lentitud en cuanto al tratamiento general de las causas dentro del TC⁷⁸. Las medidas descritas tenían como finalidad proporcionar al amparo mayor eficiencia y eficacia para la protección de derechos fundamentales en los casos que sean admitidos⁷⁹. De esta forma, el artículo 49 de la LOTC prevé el requisito de admisibilidad:

Que el contenido de recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance a los derechos fundamentales⁸⁰.

A pesar de lo que menciona la norma con respecto a la especial trascendencia constitucional, su significado termina siendo impreciso, situación similar a lo que sucede con la relevancia constitucional en Ecuador, de esta manera el TC emitió la sentencia STC 155/2009 del 25 de junio del 2009, interpretando y estableciendno los criterios en los cuales se manifiesta dicha figura jurídica, criterios descritos en el párrafo *infra*.

La interpretación del Tribunal Constitucional con respecto a los criterios descritos es la siguiente: (i) ausencia de doctrina; (ii) aclaración o cambio de doctrina; (iii) eventual origen normativo de la lesión aducida; (iv) reiterada y lesiva interpretación jurisprudencial de la ley que es lesiva para un derecho fundamental; (v) reiterado y general incumplimiento de doctrina constitucional por parte de la justicia ordinaria; (vi) evidente desacato de la doctrina constitucional; y (vii) relevante repercusión social o económica, o consecuencias políticas derivadas del asunto suscitado⁸¹.

⁷⁷ Luis Arroyo Jiménez, “La especial trascendencia constitucional”, *El Cronista del Estado social y democrático del Derecho* 68 (2017), 38.

⁷⁸ Pablo Pérez Tremps, “La especial trascendencia constitucional del recurso de amparo como categoría constitucional: entre ‘morir de éxito’ o ‘vivir en el fracaso’”, 254-255.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ Artículo 49, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional [LOTC], publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 239, el 5 de octubre de 1979, última reforma en 16 de octubre de 2015.

⁸¹ Markus González Beilfuss, “La especial trascendencia constitucional de las demandas de amparo. Análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre un concepto etéreo”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 107 (2016), 273-277.

La jurisprudencia que ha emitido el TC luego de la incorporación de la especial trascendencia constitucional como filtro de admisión para el recurso de amparo se orienta hacia la dilucidación de los criterios que maneja el Tribunal con respecto a esta figura jurídica, de tal manera que, para los profesionales del derecho exista claridad, conocimiento y entendimiento. Por ejemplo, el Ministerio Fiscal español destaca en sus memorias del año 2009 “la carga de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo es más y distinto a razonar que la existencia de la vulneración de un derecho fundamental por resolución impugnada”⁸².

A pesar de lo expuesto, las críticas con respecto a la especial trascendencia en el recurso de amparo persisten por parte de juristas españoles. Los señalamientos cuestionan una verdadera objetivación del recurso de amparo y la coherencia para la admisión de este⁸³, de igual manera, que la excesiva objetivación del recurso de amparo conlleva a una vulneración cuestionable de derechos fundamentales⁸⁴.

Pérez Tremps destaca la importancia de objetivación del recurso de amparo que ha permitido una reducción sustancial de la admisión de recursos de amparo, empero, manifiesta que el criterio correspondiente a la relevante repercusión social, económica o política, que dictaminó el Tribunal para la admisión del recurso de amparo por el supuesto revisado, permite a este órgano que revise con subjetividad u objetividad la causa y no solo declare la vulneración de derechos, sino que también actúe como garante por la grave lesión a derechos fundamentales⁸⁵.

La última posición traída a colación se considera acertada, pues estos tribunales son los únicos, que en razón de su competencia y en casos específicos, pueden revertir una grave violación a un derecho fundamental. Es decir, si bien la objetivación busca establecer un filtro riguroso para este tipo de causas, la grave vulneración de un derecho constitucional debe ser motivo para que los jueces de estas altas cortes admitan a trámite y resuelvan el caso.

En los casos estudiados, la objetivación de los procesos de tutela de derechos fundamentales comprende dos aristas: (i) la subjetiva, correspondiente a tutelar los derechos fundamentales consagrados en el texto constitucional; y (ii) la objetiva, por la

⁸² Ver, Memoria anual del Ministerio Fiscal 2009, pág. 466.

⁸³ Markus González Beilfuss, “La especial trascendencia constitucional de las demandas de amparo. Análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre un concepto etéreo”, 250-257.

⁸⁴ Yessica Esquivel, “El requisito de la especial trascendencia constitucional: «decidir no decidir»”, *Estudios de Deusto* 61 (2013), 197-198.

⁸⁵ Pablo Pérez Tremps, “La especial trascendencia constitucional del recurso de amparo como categoría constitucional: entre ‘morir de éxito’ o ‘vivir en el fracaso’”, 278.

cual los tribunales constitucionales, crean doctrina sobre la correcta interpretación y aplicación de los derechos consagrados en la constitución⁸⁶.

Para abordar el sobre congestionamiento de la CCE, se analizará estadísticas con respecto al periodo 2019 – 2023, dado que (i) al ser los años inmediatos anteriores permiten tener una perspectiva actualizada del problema; (ii) y desde 2019 la CCE desarrolló y aplicó en sus decisiones la relevancia como requisito de admisión de la AEP⁸⁷.

7. La relevancia como criterio de admisión para la acción extraordinaria de protección en la LOGJCC

La relevancia constitucional para la admisión de la AEP tiene su génesis en los numerales 2 y 8 del artículo 62 de la LOGJCC, en sección anterior se advirtió que los mismos serían analizados de manera posterior en el presente trabajo, de tal manera que, previo al estudio del análisis jurisprudencial de la CCE sobre la relevancia, es necesario revisar estos requisitos para admisibilidad de la AEP que establecen lo siguiente:

2. Que el recurrente justifique argumentada mente, la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión;
8. Que el admitir un recurso extraordinario de protección permita solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional⁸⁸.

De lo expuesto, es posible determinar que el numeral 2 del párrafo *supra* obliga al accionante argumentar la relevancia en la demanda que presenta, entonces, desde una dimensión formal, la LOGJCC impone al accionante alegar los motivos por los cuales considera que sus derechos fundamentales han sido vulnerados y también los argumentos para que la acción presentada sea meritoria de una revisión de fondo por parte de la CCE. Con esto, al parecer, se ha desarrollado un sistema donde los accionantes, con derechos constitucionales vulnerados por decisión de autoridad judicial, asisten a la determinación de los asuntos que la CCE debe intervenir.

Mientras que, el numeral 8 de la misma norma establece los cuatro criterios que la Sala de Admisión debe considerar para que una AEP sea relevante y, de cumplir los requisitos de la demanda, se admita a trámite: (i) violación grave de derechos; (ii) posibilidad de establecer precedentes judiciales; (iii) posibilidad de corregir

⁸⁶ Manuel Carrasco Durán, “La acción extraordinaria de protección: perspectiva de evolución, desde la experiencia europea”, 101.

⁸⁷ Roberto Eguiguren, *La Corte Constitucional en riesgo de colapso*, 142.

⁸⁸ Artículo 62, numerales 2 y 8, LOGJCC.

inobservancia de precedentes establecidos por la CCE; (iv) asuntos de relevancia y trascendencia constitucional⁸⁹.

Aunque los numerales mentados manifiestan diferencias en cuanto a su configuración; uno es alegado por el accionante en su demanda, mientras el otro es una revisión y análisis que compete a la Sala de Admisión y expone su decisión en el respectivo auto de admisión, los mismos deben confluir, también junto al resto de requisitos previstos en los demás numerales del artículo 62, para que sea admitida a trámite la demanda de AEP.

En este apartado, es posible explicar que el presente trabajo compara el sistema ecuatoriano con los ordenamientos español y alemán por la similitud en cuanto a los criterios de objetivación o relevancia, por ejemplo: (i) los criterios del perjuicio especialmente grave para el recurrente y el de hacer efectivo los derechos fundamentales en el sistema alemán, se relacionan con los criterios de grave violación de derechos, y novedad para establecer precedentes en el sistema ecuatoriano respectivamente; (ii) los criterios de negativa manifiesta en el acatamiento de doctrina constitucional y el de relevante repercusión social, pueden asemejarse respectivamente con los criterios de corrección de inobservancia de precedentes y el de asuntos relevancia nacional del sistema ecuatoriano⁹⁰.

8. Corte Constitucional del Ecuador y la interpretación del requisito de relevancia

Durante los primeros diez años de funcionamiento de la CCE (2008-2018), los numerales 2 y 8 del artículo 62 de la LOGJCC no presentaron una interpretación coherente y más bien fueron confundidos o desnaturalizados, por ejemplo: la sentencia 051-10-SEP-CC determinó que la relevancia debe haber sido planteada en justicia ordinaria previo al conocimiento de la Sala de Admisión⁹¹, lo cual no corresponde, como se revisó, la Sala de Admisión es el órgano que debe realizar el análisis para determinar la relevancia del caso, un juez de instancia de justicia ordinaria no cuenta con competencia para determinar la relevancia constitucional de un caso que debe conocer el Pleno de la CCE.

⁸⁹ Artículo 62, numeral 8, LOGJCC.

⁹⁰ Roberto Eguiguren, *La Corte Constitucional en riesgo de colapso*, 247.

⁹¹ Sentencia No. 051-10-SEP-CC, Corte Constitucional del Ecuador, de 27 de octubre de 2010, p. 12.

De igual manera, el numeral 8 del artículo 62 de la LOGJCC, fue utilizado como una justificación que le permitía a la CCE revisar el fondo del asunto en cuestión, por ejemplo, en las sentencias 113-14-SEP-CC y 119-15--SEP-CC⁹², pasando por alto su naturaleza, la cual lo configura como un requisito que debe ser tratado en fase de admisión y no de sustanciación de un proceso. En este sentido, el propio actuar de la CCE derivó en una desnaturalización del filtro de relevancia y de la misma garantía jurisdiccional.

Este tipo de actuaciones han contribuido a lo que autores como Eguiguren describen como el ‘riesgo de colapso’ de la CCE. En el periodo correspondiente a los años 2019 y 2020 ingresaron a la CCE un total de 13.044 nuevas causas, y este número incrementó de manera indiscriminada en 2021, cuando solo en ese último año se registró un aumento de 8.933 causas nuevas⁹³.

Si bien las cifras de números de causas que ingresan a la CCE son notorias, también lo es contemplar que la CCE dedica gran cantidad de tiempo y recursos en una sola de sus competencias, la AEP, caso similar a lo que ocurría en España antes de la reforma. Desde 2008 a 2022 la CCE el 67.93% de sentencias y dictámenes que emitió la Corte corresponden a AEP. Durante el periodo 2019 – 2021, la Sala de Admisión emitió un total de 12.899 autos de admisión, de los cuales 11.398, es decir 82%, corresponden a acciones extraordinarias de protección⁹⁴.

8.1. Requisito de relevancia de la acción extraordinaria de protección desde 2019

Desde el año 2019 las decisiones de la Sala de Admisión dieron un giro con respecto al criterio de relevancia constitucional, con lo cual, la Sala intenta estabilizar y estandarizar las decisiones que se toman al respecto. De hecho, este organismo, enfatiza la revisión del requisito de relevancia. Desde 2020 los autos de admisión contienen un apartado específico donde la Sala se pronuncia sobre el requisito de relevancia constitucional⁹⁵, sobre todo en los que sí se admite la causa a trámite y en los que la única razón para inadmitir es la falta relevancia.

En este punto, es importante recordar que el numeral 8 del artículo 62 establece que para admitir una demanda de AEP, la Sala de Admisión debe verificar que esta

⁹² Roberto Eguiguren, *La Corte Constitucional en riesgo de colapso*, 140-141.

⁹³ Presentación de la jueza Daniela Salazar Marín, vicepresidenta de la CCE, el 1 de febrero del 2022. “La Corte Constitucional de Ecuador en Cifras -Conformación 2019-2022”.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ Ver, Autos de admisión 0223-17-EP de 6 de marzo de 2019, sección V; 87-20-EP de 4 de junio de 2020, sección VII. Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador.

permita “solventar una violación grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional”⁹⁶. La Sala de Admisión ha desarrollado cada uno de estos cuatro criterios.

Sobre la posibilidad de solventar una violación grave de vulneración de derechos, la Sala de Admisión define que la gravedad derechos puede darse por: (i) intensidad o frecuencia del daño⁹⁷; (ii) por la calidad del sujeto potencialmente afectado⁹⁸; (iii) y por la desnaturalización por la garantía jurisdiccional de la cual proviene la AEP⁹⁹. Este criterio mantiene la subjetividad de la presente garantía jurisdiccional, pero la Sala de Admisión debe desarrollar un criterio uniforme que permita a los accionantes conocer un claro criterio de admisión.

Aunque la Sala de Admisión intenta un desarrollo del criterio de relevancia con la posibilidad de solventar una violación grave de derechos, existen decisiones de este mismo Organismo que se alejan de los criterios anteriormente manifestados, y que hasta en ciertos casos, manifiestan una confusión de este criterio con la mera posibilidad de reparar una violación de derechos, alejándose de la gravedad de caso que exige la LOGJCC.

Por ejemplo, en el auto de admisión 2170-18- EP la Sala manifiesta: “Adicionalmente, se desprende que el presente caso podría permitir solventar una grave violación de derechos, pues se exponen situaciones que, a primera vista, podrían provocar que el derecho al debido proceso haya sido lesionado.” En este caso la motivación para la decisión de admisibilidad con base en la gravedad del asunto se agota únicamente con la posibilidad de la reparación de derechos vulnerados. De ser así, la Sala afirma que con la mera existencia de la vulneración de derechos una AEP debe ser admitida, sin revisar entonces su gravedad.

Asimismo, en el auto de admisión 1170-20-EP, posterior a la revisión de “argumento claro” de como los juzgadores violentaron derechos constitucionales del accionante; y “que se alegan violaciones de derechos constitucionales” la Sala resuelve que: “De igual forma, con la admisión de esta acción, se le permitirá a la Corte Constitucional, solventar una posible violación grave de derechos constitucionales”. Sin

⁹⁶ Artículo 62, LOGJCC.

⁹⁷ Sentencia No. 176-14-EP/19, Corte Constitucional del Ecuador, de 1 de octubre de 2019, párr. 57.

⁹⁸ Ver, Autos de admisión 2163-22-EP de 10 de noviembre de 2022; 1175-23-EP de 21 de julio de 2023.

⁹⁹ Auto de admisión No. 2172-21-EP, Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, de 19 de noviembre de 2021, párr. 25.

pronunciarse en ninguna parte la Sala se pronuncia a cerca de la gravedad del asunto, es decir, admite la AEP por la mera alegación de derechos vulnerados, provocando también una desnaturalización de este criterio de objetivación.

De acuerdo con el segundo criterio, novedad para el desarrollo de precedentes jurisprudenciales, las decisiones del Tribunal muestran que este busca establecer novedad por: (i) ausencia de precedentes, con lo cual la Sala considera que el Pleno debe manifestarse sobre una cuestión que no ha sido resuelta aún¹⁰⁰; y (ii) la posibilidad de especificar, ampliar o extender un precedente anterior¹⁰¹. Ante ello, doctrinarios manifiestan que este requisito es “parte de entender a la Corte Constitucional como un tribunal de precedentes y no de casos”¹⁰². Pero esta postura deja de lado la naturaleza garantista de la CCE, y la de garantía de la AEP.

Si bien la CCE cuenta con recursos que son finitos en comparación a las necesidades de administrar justicia constitucional que surgen todos los días, y además no es un Tribunal de alzada, también es importante que las decisiones que tome la Sala en cuanto a la Admisión de la AEP, no se centren únicamente en que por la mera existencia de un precedente anterior el caso ya no es novedoso.

Por ejemplo, en el auto 1809-24-EP la Sala de Admisión revisa un caso sobre una presunta vulneración derechos constitucionales a la motivación, debido proceso, presunción de inocencia, defensa, seguridad jurídica, desarrollo de actividades económicas y vida digna, causa en el que el accionante alega que posiblemente esté siendo juzgado dos veces por el mismo acto, y con una multa pendiente del 160.00 dólares.

En el caso anterior, la Sala resolvió que: no se encuentra una violación grave de derechos, que no existe un problema jurídico con novedad “puesto que la falta de comparecencia a la audiencia y el derecho a la defensa ha sido ampliamente abordada por la jurisprudencia de esta Corte”, no hay posibilidad de corregir inobservancia de precedentes judiciales y no se configura un asunto de trascendencia y relevancia nacional¹⁰³.

De lo expuesto, parecería que la Sala motiva principalmente su decisión en la falta de novedad, pues es el único requisito que desarrolla y argumenta, en cuanto al resto

¹⁰⁰ Auto de admisión No. 1301-21-EP, Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, de 24 de junio del 2021, párr. 20.

¹⁰¹ Auto de admisión No. 2453-22-EP, Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, de 11 de noviembre de 2022, párr. 17.

¹⁰² Roberto Eguiguren, *La Corte Constitucional en riesgo de colapso*, 162.

¹⁰³ Auto de admisión No. 1809-24-EP, Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, de 25 de octubre de 2024, párr. 21.

de requisitos del numeral del artículo 62 de la LOGJCC, este Organismo se limita a la realización de un *check list*, sin exponer por lo menos por qué no considera que exista una grave violación de derechos, que es el motivo principal por el cual el accionante incoa la demanda de AEP.

En este epígrafe no se reprocha la decisión de fondo de Sala de Admisión, más bien, se cuestiona que la Sala no realiza una revisión y una motivación suficiente para garantizar que, aunque existan precedentes anteriores y el caso no sea novedoso por ese motivo, la Sala examine minuciosamente que ese caso en particular no cuenta con violaciones a derechos fundamentales, y así garantizar que no existe una decisión de fondo que merezca ser revisada sin perjuicio de que el caso muestre novedad o no.

De esta forma, es posible evitar una extremada objetivación del criterio de selección basado en relevancia, que más bien, un actuar así correspondería a un cumplimiento formal de legalidad, dejando de lado que la CCE es posiblemente el único Organismo que pueda garantizar derechos fundamentales en estos casos. Pérez Tremps advierte que, estas conductas pueden derivar en el concepto de morir de éxito o vivir en el fracaso, es decir, la garantía de derechos fundamentales urgente e inminente por parte de los tribunales constitucionales prima frente a la mera verificación de requisitos¹⁰⁴.

Con respecto al tercer criterio, relevancia para corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la CCE, prevé que la Corte ejerza su autoridad de máximo Tribunal de justicia en materia constitucional, de esta forma, este Organismo puede actuar cuando existan autoridades judiciales que hagan caso omiso a los precedentes jurisprudenciales que ya han sido dictados.

Sobre este criterio, la jurisprudencia de la CCE debe regirse en emitir jurisprudencia clara sobre los diferentes casos que trata y la de los operadores de justicia ordinaria aplicar estos precedentes. A pesar de ello, este criterio ocupa el segundo puesto de las causas que se han admitido según el criterio de relevancia durante los años 2019, 2020, 2021 y 2022.

El último de los criterios de relevancia corresponde a los asuntos de relevancia y trascendencia constitucional, este busca que los casos que se planteen ante la CCE sean de un impacto tal, que además de su importancia solo podrían ser resueltos por la más alta Corte de justicia constitucional del país. Caso parecido al español, donde se exige

¹⁰⁴ Pablo Pérez Tremps, “La especial trascendencia constitucional del recurso de amparo como categoría constitucional: entre ‘morir de éxito’ o ‘vivir en el fracaso’”, 268-270.

relevante repercusión social o económica, o consecuencias políticas derivadas del asunto suscitado¹⁰⁵.

La CCE aún no ha definido exactamente qué se entiende por relevancia y trascendencia nacional, su aproximación más cercana se encuentra en la sentencia 176-14-EP/19 donde la Corte estableció que este criterio puede “comprender a casos que involucran luchas de movimientos sociales y/o grupos de interés, así como a aquellos que evidencian la repetición de un patrón fáctico relacionado con circunstancias políticas y sociales, o asuntos de medular y esencial importancia para los destinos del país”¹⁰⁶. Es importante contextualizar que esta última sentencia es la que desarrolla los criterios excepcionales que le permiten a la CCE conocer el mérito de la acción en una AEP.

Asimismo, la interpretación que realiza la CCE mantiene un carácter más bien ejemplificativo que definitorio con respecto al concepto de relevancia y trascendencia nacional. De manera acertada la CCE deja abierta la posibilidad para que otros escenarios puedan considerarse para admitir una AEP con respecto a este requisito, pues la sociedad es cambiante y evolutiva, y en el contexto actual existe la posibilidad que diversas situaciones ganen relevancia en la rápidamente.

Este criterio se relaciona con la relevancia política que puede generarse como consecuencia del asunto en cuestión¹⁰⁷. La Sala ha admitido casos que se relacionan con la paridad con respecto a los vicealcaldes en los Gobiernos Autónomos Descentralizados¹⁰⁸, remoción de autoridades de elección popular¹⁰⁹ y remoción de autoridades de un órgano constitucional¹¹⁰. También manifiesta relación con causas que pueden derivar en un generar en un impacto social.

Sin embargo, la falta de definición concreta de este criterio se evidencia hasta en las decisiones de la CCE, por ejemplo, en el caso 1219-22-EP, la Sala admite la demanda únicamente bajo el criterio de una posible inobservancia de precedente jurisprudencial dejando pasar la oportunidad de desarrollar y seguir delimitando la relevancia por trascendencia nacional¹¹¹, no obstante, en la sustanciación del proceso la CCE manifestó

¹⁰⁵ Markus González Beilfuss, “La especial trascendencia constitucional de las demandas de amparo. Análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre un concepto etéreo”, 273-277.

¹⁰⁶ Sentencia No. 176-14-EP/19, Corte Constitucional del Ecuador, de 16 de octubre de 2019, párr. 60.

¹⁰⁷ Roberto Eguiguren, *La Corte Constitucional en riesgo de colapso*, 182.

¹⁰⁸ Auto de admisión No. 567-20-EP, Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, de 2 de julio de 2020, párr. 17.

¹⁰⁹ Auto de admisión No. 2137-21-EP, Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, de 26 de agosto de 2021, párr. 27.

¹¹⁰ Sentencia No. 1219-22-EP/22, Corte Constitucional del Ecuador, de 26 de septiembre de 2022, párr. 7.

¹¹¹ Auto de admisión No. 1219-22-EP, Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador, de 8 de junio de 2022, párr. 18.

que el asunto fue priorizado por tratarse de un asunto de trascendencia nacional¹¹². El fondo de la decisión del Pleno debió ser también un razonamiento que la Sala de Admisión debió considerar y pronunciarse en el auto de admisión.

9. Conclusiones

Durante el desarrollo del presente trabajo se analizó el criterio de relevancia como filtro de admisibilidad de la acción extraordinaria de protección como un mecanismo clave para la objetivación de esta garantía jurisdiccional. El filtro de relevancia, previsto en los numerales 2 y 8 de la LOGJCC permite a la Corte Constitucional admitir aquellos casos, que, bajo ciertos parámetros, merezcan una intervención de la más alta Corte de justicia constitucional del país para garantizar derechos fundamentales y generar jurisprudencia.

La acción extraordinaria de protección, desde su creación en el año 2008, ha sido concebida como una de carácter excepcional destinada a garantizar derechos vulnerados por autoridad judicial. Sin embargo, la inobservancia del requisito de relevancia en las decisiones de admisión durante la primera década de funcionamiento de la CCE, provocó confusión sobre la relevancia constitucional y un aumento desmedido de las causas que conocía este Organismo. Las estadísticas demuestran que se provocó un congestionamiento tal en la CCE, similar a las situaciones del Tribunal Constitucional de España y al Tribunal Federal de Alemania antes de sus respectivas reformas. La comparación con estos sistemas aporta una experiencia significativa, sobre la garantía de derechos fundamentales vulnerados en sede judicial, el sobre congestionamiento de estos tribunales y una excesiva objetivación, para una figura relativamente nueva en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

A partir del año 2019 la CCE se encuentra en una búsqueda para la estabilización y estandarización del filtro de relevancia, configurando cuatro requisitos: destacando cuatro elementos principales: (i) violación grave de derechos; (ii) posibilidad de establecer de precedentes judiciales; (iii) posibilidad de corrección de inobservancia de precedentes; y (iv) asuntos de relevancia y trascendencia nacional. Sin embargo, aún trabajo por realizar y desafíos pendientes en definición y aplicación uniforme de los cuatro criterios en los casos que llegan conocimiento de la Sala. Por ejemplo, aún existen dicotomías en la aplicación de las decisiones sobre violaciones graves de derechos,

¹¹² Sentencia No. 1219-22-EP/22, Corte Constitucional del Ecuador, de 26 de septiembre de 2022, párr. 7.

admitiendo casos basados únicamente en la posibilidad de vulneración sin un análisis profundo de su gravedad.

En este sentido, en el trabajo también se analizó que las decisiones de la CCE con criterios, por ejemplo, el de novedad para establecer nuevos precedentes, no deberían limitarse únicamente existencia de la novedad o no, la CCE puede también pronunciarse sobre los derechos que se alegan como vulnerados y delimitar que, sin perjuicio o no de la de la novedad del caso, estos han sido vulnerados o no. En este sentido, es posible evitar la sobre objetivación de la acción extraordinaria de protección priorizando los requisitos formales sobre el fondo de una posible vulneración.

En base a los hallazgos, es notorio que la relevancia como filtro de admisión para la acción extraordinaria de protección denota un avance significativo para el ordenamiento jurídico ecuatoriano, pero su implementación aún enfrenta desafíos. Se sugiere que la Corte Constitucional debe establecer un enfoque que combine el rigor técnico, decisiones y conceptos claros sobre los requisitos de relevancia y la sensibilidad garantista. Promoviendo así la eficacia de la administración de la justicia constitucional y la tutela efectiva de derechos constitucionales.

Respecto a las limitaciones enfrentadas en el presente trabajo, es posible señalar que una escasa literatura, en cuanto a la relevancia como filtro de admisibilidad de la acción extraordinaria de protección y a los desafíos que avizora la observancia de este filtro desde el 2019, es una problemática en el desarrollo del presente trabajo. Sin embargo, la misma es suplida con la experiencia y aprendizaje que derivan de procesos de objetivación de sistemas similares al ecuatoriano, como el español.

Por lo expuesto anteriormente, el presente trabajo de investigación configura una investigación actualizada sobre el criterio de relevancia en la admisión de la acción extraordinaria de protección. Y destaca la importancia de que las decisiones de la CCE sean uniformes, sean coherentes con la normativa legal y la doctrina de la misma Corte, definan los conceptos de manera precisa, de tal manera que contribuyan a la comunidad jurídica a un desarrollo conjunto del presente criterio.