

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

COLEGIO DE POSGRADOS

**La acción ordinaria de protección como mecanismo de impugnación de
actos administrativos – Límites entre constitucionalidad y legalidad**

Abg. Francisco Javier Albuja Varela, Mgs.

Dr. Juan Pablo Aguilar Andrade, M.A.

**Trabajo de titulación de posgrado presentado como requisito para la obtención del
título de Magíster en Derecho Administrativo**

Quito D.M., 4 de octubre 2016

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

COLEGIO DE POSGRADOS

HOJA DE APROBACIÓN DE TRABAJO DE TITULACIÓN

**La acción ordinaria de protección como mecanismo de impugnación de
actos administrativos – Límites entre constitucionalidad y legalidad**

Francisco Javier Albuja Varela

Firmas

**Dr. Juan Pablo Aguilar Andrade, Mgs.
Director del trabajo de titulación**

**Dr. Javier Robalino
Director del programa de Maestría en
Derecho Administrativo**

**Dr. Farith Simon Campaña, Ph.D.
Decano del Colegio de Jurisprudencia**

**Dr. Hugo Burgos, Ph.D.
Decano del Colegio de Posgrados**

Quito, 4 de octubre de 2016

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO
EVALUACIÓN DE DIRECTOR / TRABAJO ESCRITO TESINA

TÍTULO: La acción ordinaria de protección como mecanismo de impugnación de actos administrativos – Límites entre constitucionalidad y legalidad

ALUMNO: Francisco Javier Albuja Varela

EVALUACIÓN:

a) Importancia del problema presentado.

La diferencia que existe en el tiempo que lleva tramitar una acción de protección y una acción contencioso administrativa, ha hecho que muchos abogados prefieran la primera como mecanismo de impugnación de actos administrativos, incluso cuando los problemas derivados de estos últimos no tienen carácter constitucional. Distinguir los límites entre la ilegalidad de los actos, que solo puede plantearse ante el contencioso administrativo, y el hecho de que esos actos afecten derechos constitucionales, es por eso fundamental a la hora de establecer el alcance de la acción ordinaria de protección.

La Corte Constitucional ha tratado el tema en varias sentencias y ha fijado algunos criterios claros en relación con la materia y, sin duda, se justifica el análisis académico del problema.

b) Trascendencia de la hipótesis planteada por el investigador.

Aunque no se la enuncia expresamente, es claro que la hipótesis se relaciona con el alcance de la jurisdicción constitucional para pronunciarse sobre actos administrativos y esto, sin duda, es trascendente.

c) Suficiencia y pertinencia de los documentos y materiales empleados.

Los documentos y materiales empleados son pertinentes y adecuados. La bibliografía es completa y actualizada y se recurre a una muestra muy completa de la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

d) Contenido argumentativo de la investigación (la justificación de la hipótesis planteada).

El trabajo está bien desarrollado, con absoluta claridad y coherencia, A partir de la revisión de las novedades que introduce la Constitución ecuatoriana de 2008, enfoca el problema que deriva de los ámbitos de acción de las jurisdicciones constitucional y administrativa, en materia de actos administrativos, y logra establecer con claridad el alcance de la acción de protección en relación con estos últimos, así como los límites entre las dos jurisdicciones.

A mi juicio, el trabajo cumple los requisitos necesarios para continuar con el trámite correspondiente.

FIRMA DEL DIRECTOR:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'JPAA', is written over a faint, circular official stamp.

Juan Pablo Aguilar Andrade

Quito, 15 de agosto de 2016

© 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 el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma del estudiante: _____

Nombre: Francisco Javier Albuja Varela

Código de estudiante: 00123392

Lugar y fecha: Quito, 4 de octubre de 2016

DEDICATORIA

A quienes creen que la justicia es la verdad fundamental de los seres humanos; a todo aquél que vive con alegría y agradece en su corazón por los pequeños pero valiosos momentos de nuestra existencia; a quienes comprenden que el éxito se alcanza solo a partir del esfuerzo, la dedicación y la pasión por lo que se hace.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, a mi maestro y amigo Juan Pablo Aguilar Andrade, quien además de ofrecerme durante varios años su muy gentil y sincera amistad, me encaminó de la mejor manera en la construcción de este trabajo.

A la Universidad San Francisco de Quito y al Colegio de Jurisprudencia; a sus autoridades en las personas del profesor Farith Simon Campaña y de la profesora Daniela Salazar Marín por confiar en mí y darme la oportunidad de ejercer la actividad académica como docente de la Universidad; a mis queridos y respetados maestros del programa de posgrado en Derecho Administrativo, quienes gentilmente compartieron, humana y profesionalmente, sus conocimientos y experiencia durante la ejecución del mismo.

A mi querida familia, amigos y colegas en el mundo del derecho quienes creyeron y confiaron, desde un inicio, en el desarrollo y culminación de este nuevo proyecto académico.

RESUMEN

El presente trabajo académico tiene como propósito ofrecer al lector una breve visión sobre la naturaleza jurídica de la acción ordinaria de protección, así como sus características en cuanto a su aplicación como instrumento de tutela de derechos de las personas, como consecuencia de la expedición de actos administrativos por parte de organismos y entidades del Estado en el ejercicio de sus competencias y atribuciones constitucionales y legales.

El propósito es ofrecer, en un primer punto, un análisis sobre elementos inherentes a dicha garantía jurisdiccional y su relación con el principio de aplicación directa de la Constitución de la República, así como con el denominado bloque de constitucionalidad; luego, se revisará desde la óptica doctrinaria la institución del acto administrativo y su vinculación con derechos de las personas, que permite centrar el análisis entre la constitucionalidad y legalidad en el control del ejercicio jurisdiccional que cumplen los jueces hacia la administración pública; finalmente, convendrá identificar de qué manera la Corte Constitucional ha generado comportamientos jurisprudenciales al momento de analizar, en casos concretos, asuntos en donde se ha debido evaluar si la acción de protección ha sido el mecanismo procedente para impugnar actos administrativos expedidos por la administración pública.

En definitiva, este trabajo intentará ofrecer elementos que, desde mi experiencia laboral en la Corte Constitucional del Ecuador entre los años 2013 y 2015, orienten un sentido de interpretación favorable hacia la vigencia y efectividad de la acción de protección, tendientes a evitar el *choque de trenes* entre justicia constitucional y justicia ordinaria.

ABSTRACT

This academic work is intended to give the reader a brief overview of the legal nature of the protective action, as well as its characteristics in terms of its application as an instrument of protection of rights, as a result of the issuance of acts by administrative agencies and state entities in the exercise of its constitutional and legal powers.

The purpose is to provide, in first place, an analysis of elements inherent to this legal guarantee and its relationship with the principle of direct application of the Constitution of the Republic and the so-called block of constitutionality; then, from a doctrinaire perspective, the institution of the administrative act is overviewed in its connection with the rights of individuals, which allows to focus the analysis in the judicial control that judges perform in regards to the public administration, placing the debate in between constitutionality and legality; finally, the focus turns towards how the Constitutional Court has generated jurisprudential behaviors when analyzing, in specific cases, issues where it has had to assess whether the protective action has been the appropriate mechanism for challenging administrative acts issued by public administration.

In short, this paper will attempt to provide elements that, from my experience in the Constitutional Court of Ecuador between 2013 and 2015, guide a sense of interpretation favorable to the validity and effectiveness of the protective action, tending to avoid the *crash of trains* between constitutional justice and ordinary justice.

ÍNDICE

La acción ordinaria de protección como mecanismo de impugnación de actos administrativos – Límites entre constitucionalidad y legalidad

| | |
|---|-----------|
| Introducción | 11 |
| Capítulo I | 12 |
| 1.1. Un nuevo constitucionalismo ecuatoriano | 12 |
| 1.2. El bloque de constitucionalidad | 18 |
| 1.3. La acción de protección | 23 |
| Capítulo II | 31 |
| 2.1. El acto administrativo | 31 |
| 2.2. Naturaleza y concepto de acto administrativo | 36 |
| 2.3. Ámbito de tutela no subsidiaria | 40 |
| Capítulo III | 48 |
| 3.1. Revisión de sentencias constitucionales | 49 |
| 3.2. Análisis contextual | 60 |
| Conclusiones | 63 |
| Bibliografía | 65 |

LA ACCIÓN ORDINARIA DE PROTECCIÓN COMO MECANISMO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS – LÍMITES ENTRE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD

INTRODUCCIÓN

Los límites que distinguen la constitucionalidad y la legalidad en el control jurisdiccional de los actos del poder público es un asunto que luego de ocho años de vigencia de la Constitución de Montecristi, todavía genera discusiones y confusiones conceptuales, tanto desde el foro y la academia, así como en el mundo de los administradores de justicia. La problemática se produce, a mi juicio, desde el momento en que los servidores públicos se encuentran obligados a aplicar *directamente* la Constitución, cuando para aquello es necesario realizar un ejercicio hermenéutico de los valores y principios que constan en la Norma Suprema, y cuyo ejercicio de manera excluyente y exclusiva a la Corte Constitucional del Ecuador. Los actos administrativos se expiden a la luz de competencias legales, pero que tienen un origen primigenio en las potestades, atribuciones y facultades que constan en la Constitución de la República y que posteriormente se desarrollan a través del órgano legislativo correspondiente. Al final, a las personas, como a las instituciones, les interesa la vigencia del Estado de derecho y el respeto a la seguridad jurídica, razón por la cual los jueces tienen un rol fundamental al momento de controlar *jurisdiccionalmente* los actos del poder público, entre los que se encuentran los actos administrativos.

A lo largo de este trabajo observaremos la interrelación entre elementos de protección constitucional y procesal de derechos de las personas, así como la imprescindible salvaguardia del principio de legalidad expresado como seguridad jurídica y como manifestación de la potestad pública del Estado para ejercer actividad administrativa en sus diversos niveles; de este modo, el primer punto de acercamiento en este trabajo se realizará a través de la revisión del constitucionalismo ecuatoriano originado a partir de la Constitución de Montecristi.

CAPÍTULO I

1.1. Un nuevo constitucionalismo ecuatoriano

La instalación de una Asamblea Constituyente en nuestro país en el año 2007, que tuvo como antecedente la consulta popular¹ convocada por el recién electo Presidente de la República² y que representó una de sus principales ofertas su campaña electoral³, introdujo en Ecuador una serie de cambios, transformaciones, paradigmas y visiones sobre el rol del Estado para con la sociedad, principalmente en cuanto al propósito de establecer y consolidar un esquema constitucional en el que se dé relevancia e importancia a la tutela efectiva de los derechos y garantías de las personas.

Luego del proceso constituyente llevado cabo en la ciudad de Montecristi provincia de Manabí, se publicó la nueva Constitución de la República en el mes de octubre del 2008 y junto con ella, vinieron de la mano una serie de interrogantes sobre cómo debía

¹ La consulta popular se realizó el 15 de abril del 2007 y de acuerdo a la información oficial constante en la página web del entonces Tribunal Supremo Electoral (hoy Consejo Nacional Electoral), los resultados frente a la pregunta: “¿Aprueba usted, que se convoque a instale a una Asamblea Constituyente con plenos poderes con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que transforme el marco institucional del Estado y elabore una nueva Constitución?”, tuvo los siguientes resultados a nivel nacional: por el “sí”, cinco millones, trescientos treinta y cuatro mil quinientos noventa y cinco de votos, correspondiente al 81.72% de votos válidos; mientras que por el “no” se pronunciaron ochocientos catorce mil trescientos veintitrés votos, correspondiente al 12.43% de votos válidos.

² De conformidad con lo previsto en el artículo 104, número 2 de la derogada Constitución Política de la República de 1998 (Publicada en el Registro Oficial n°. 1 de 11 de agosto de 1998), facultaba al Presidente de la República para convocar a consulta popular en los siguientes casos: 1) Para reformar la Constitución, según lo previsto en el artículo 283; y, 2) **Cuando, a su juicio, se trate de cuestiones de trascendental importancia para el país, distintas de las previstas en el número anterior**”.

³ En el Plan de Gobierno del Movimiento PAÍS 2007 – 2011, uno de los ejes programáticos para la “transformación radical del Ecuador” constituyó: **“4.1. Revolución constitucional y democrática.-** Convocaremos una consulta nacional que aprueba la realización de la Asamblea Constituyente que genere un nuevo texto constitucional para construir una democracia activa, radical y deliberativa orientada a consolidar y garantizar los derechos civiles, políticos, sociales y colectivos. (...) Propiciar un modelo participativo a través del cual todos los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer el poder, formar parte de la toma de decisiones públicas y controlar la actuación de sus representantes políticos. Definir instrumentos, normas y procedimientos que controlen y fiscalicen la actuación de la administración pública para la obligatoria rendición de cuentas y para que los tribunales electorales, las cortes de Justicia, los organismos de control y el Congreso no sigan siendo cuevas de las mafias políticas vinculadas al poder económico de la oligarquía y de la banca. [...] Para ello, proponemos dos líneas de trabajo fundamentales: **a) Reforma política a través de una Asamblea Nacional Constituyente.-** Nuestra propuesta consiste en convocar a una consulta popular que apruebe la realización de la Asamblea Nacional Constituyente, con todos los poderes, como una clara estrategia para democratizar a la sociedad [...]”. Fecha de consulta: 6 de junio de 2015 desde la página web <http://es.scribd.com/doc/31619413/Plan-de-Gobierno-Alianza-PAIS#scribd>

garantizarse y aplicarse de manera efectiva los derechos a través de políticas públicas, planes, proyectos, mecanismos procesales de protección, procedimientos o en definitiva medios tendientes a poner en marcha y dinamizar un modelo denominado así mismo como *garantista* de aquellos.⁴

En palabras de Marco Aparicio Wilhelmi y sobre el problema enunciado, se puede resaltar que:

Una de las primeras cuestiones que saltan a la vista al analizar el contenido de la nuevas constituciones es el extraordinario peso que el texto concede a los derechos. Los títulos segundo y tercero que, respectivamente, recogen los derechos y sus garantías, comprenden ochenta y cinco artículos, casi la quinta parte del total. Pero lo más importante es que el protagonismo no solo es numérico sino que va mucho más allá. En primer lugar, se trata de una centralidad fundamentada en la osadía con la que se asume no un mero listado de derechos, sino un renovado y renovador discurso de los derechos, que deja atrás el verso dominante que ha llevado a su desustancialización, a la pérdida de su capacidad de confrontación y de cambio. El segundo término y relacionado con lo anterior, existe una obstinada determinación de asegurar la efectividad de los derechos. El texto constitucional no se limita a declarar su existencia: abre cauces, establece procedimientos, concreta exigencias y prevé mecanismos para garantizar su cumplimiento.⁵

Paralelamente, el profesor ecuatoriano Agustín Grijalva Jiménez formula un análisis sobre esta finalidad del Estado, haciendo mención especial a que tal decisión incluyó la idea del constituyente para establecer una nueva categorización de los derechos en la Norma Suprema, distinta sí, a la prevista en la Constitución Política de 1998. Grijalva lo sostiene de la siguiente manera:

Entre los derechos nuevos o de mayor desarrollo pueden destacarse especialmente los derechos de las personas y grupos de atención prioritaria (art. 35). Allí se incluyen los derechos de adultos mayores, migrantes, embarazadas, menos de 18 años, jóvenes, personas

⁴ Ricardo Guastini, en su ensayo *Sobre el concepto de Constitución*, en *Teoría del neoconstitucionalismo*, Miguel Carbonell edit. Madrid: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Trota. 2007. p. 23, explica que “La noción de poder constituyente – si es oportunamente depurada de incrustaciones ideológicas– se define, simplemente, por oposición a la del poder constituido. Se llama *constituido* a todo poder legal, es decir, conferido y disciplinado por las normas positivas vigentes (y ejercicio de conformidad con ellas). Las normas que provienen de un poder constituido encuentran su fundamento de validez en las normas sobre la producción jurídica vigentes. Se llama por el contrario *constituyente* al poder de instaurar una *primera* Constitución.

⁵ Marco Aparicio Wilhelmi. *Derechos: enunciación y principios de aplicación*, en *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Agustín Grijalva Jiménez et. al. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Tribunal Constitucional.: Serie Justicia y Derechos Humanos. 2008. pp. 19 - 20.

con discapacidad, personas con enfermedades catastróficas, privadas de la libertad y usuarias y consumidoras. En estos casos la Constitución desarrolla derechos que atienden a las diferencias y especial condición de los miembros de estos grupos. Por otra parte, la Constitución, sin dejar de reconocer los derechos civiles, desarrolla los derechos sociales y ambientales. Así por ejemplo, puede citarse el derecho al agua (art. 12), a la alimentación y soberanía alimentaria (art. 13), la universalización del derecho a la seguridad social (art. 34), un desarrollo más detallado del derecho a la salud (art. 32). Se incluye además como una innovación importante los derechos de la naturaleza (art. 71). También los derechos de participación y de los pueblos indígenas adquieren un alcance mayor, el cual se expone en las secciones sobre economía y plurinacionalidad. [...].⁶

Es posible de esta manera apreciarse que la fenomenología constitucional ecuatoriana a partir del 2008 experimentó una transición hacia un reconocimiento, digamos, más enfático de los derechos constitucionales preexistentes y establecidos en las extintas constituciones – sin que luego de ocho años de vigencia de la Constitución nos encontremos en la capacidad de aceptar plenamente tal consideración – pero sobretodo, este proceso también se vio imbuido de la inclusión – o modificación – de derechos y de garantías constitucionales creadas para justamente intentar tutelar adecuadamente este bagaje jurídico. En otras palabras, más allá de la denominación constante en el artículo 1 de la Constitución de la República, se intentó, en su momento, divulgar y fortalecer la idea de una convivencia social marcada por la vigencia de un Estado constitucional de derechos y justicia, que de modo general sostiene haber *superado* al Estado Social de Derecho previsto en la Constitución Política de 1998⁷, aún cuando como se señaló previamente, tal afirmación no terminó de ser aceptada plenamente.

⁶ Agustín Grijalva Jiménez. *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional para el período de transición. Pensamiento jurídico contemporáneo. 2012, pp. 27 - 28. Continúa el autor “La Constitución de 2008 elimina las clasificaciones tradicionales de derechos, lo hace con el propósito de enfatizar, el carácter complementario y la igual jerarquía de todos los derechos constitucionales. Así, por ejemplo elimina la clásica división de derechos civiles, políticos y económicos, sociales y culturales. En su lugar utiliza una división puramente temática (derechos de participación, derechos de libertad, etc.). Incluso al referirse a los derechos colectivos, la Constitución de 2008 los denomina “derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades”, para así destacar que también otros derechos pueden exigirse eventualmente de forma colectiva [...].

⁷ Esta nueva denominación – Estado constitucional de derechos y justicia – puede ser analizada a partir de una división de los términos que la componen y para el efecto, observamos por ejemplo que Pablo Alarcón Peña, en *El Estado constitucional y las garantías constitucionales*, en Manual de justicia constitucional ecuatoriana. Jorge Benavides Ordoñez y Jhoel Escudero Solíz (coord.). Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2013, pp. 100 – 101, divide este concepto a partir del *Estado constitucional* y luego se refiere al *Estado de derechos*. Sobre el primero, *el Estado constitucional*, expresa que el ordenamiento jurídico tiene como referente a una Constitución vinculante, compuesta de valores y principios que superan una estructura hipotética de regalas y que exigente a partir de aquello una labor hermenéutica distinta a la tradicional. En este esquema, sostiene Alarcón Peña, que a partir del fenómeno transnacionalizador del derecho, o lo que prefiero denominar

En el caso del autor ecuatoriano Ramiro Ávila Santamaría, este autor aborda el concepto bajo análisis expresando en lo que respecta al Estado *constitucional*:

[L]a constitución determina el contenido de la ley, el acceso y el ejercicio de la autoridad y la estructura de poder. La Constitución es material, orgánica y procedimental. *Material* porque tiene derechos que serán protegidos con particular importancia que, a su vez, serán el fin del Estado; *orgánica*, porque determina los órganos que forman parte del Estado y que son los llamados a garantizar los derechos; *procedimental*, porque se establecen mecanismos de participación que procuran que los debates públicos sean informados y reglados”.⁸

Este autodenominado Estado Constitucional de derechos y justicia creado a través de la Constitución de Montecristi, se presenta a mi juicio como una etapa posterior del Estado Liberal de Derecho⁹ (aun cuando ligeramente disímil al Estado Social de Derecho) en donde la distribución política del poder público y en donde el cumplimiento irrestricto de la ley (entendida principalmente como mandatos legislativos) se entendían como único y principal equivalente de seguridad jurídica y en donde tal etapa intenta ofrecer unos nuevos fines del Estado orientados, dicen los proponentes de esta visión política y jurídica, fundamentalmente a la protección efectiva de los derechos de las personas.¹⁰

mecanismos de importación de instituciones jurídicas, los juzgadores abandonan su rol mecánico de aplicador de reglas sino que la construcción de una regla se ha de construir a partir de derechos, principios y valores constitucionales, es decir, a partir de una dimensión axiológica del derecho.

⁸ Ramiro Ávila Santamaría. *Ecuador: Estado constitucional de derechos y justicia en La Constitución del 2008 en el contexto andino: análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. Ramiro Ávila Santamaría, editor. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2008. pp. 19 – 29.

⁹ Sobre este aspecto, conviene referirse a lo expresado por Roberto Viciano y Rubén Martínez Dalmau, en *Aspectos Generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, en *El nuevo constitucionalismo en American Latina*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición. 2010, pp. 14 - 15, cuando al explicar los cambios conceptuales producidos en el constitucionalismo de inspiración europea, formulan *cuatro* grandes modelos de constitucionalismo que se corresponden con otros momentos constituyentes y que responden a una determinada concepción del constitucionalismo: “1) la progresiva construcción del constitucionalismo liberal – revolucionario durante las revoluciones burguesas del siglo XVIII; 2) la reacción conservadora, desvirtuadora del constitucionalismo, fruto de la renovada coalición entre la clase burguesa y la aristocracia, que surgió con la reacción terminoriana en la Revolución Francesa y se desarrolló durante el siglo XIX y los primeros años del siglo XX; 3) la temporal recuperación del constitucionalismo democrático, durante las primeras décadas del siglo XX; 4) la aparición del constitucionalismo social después de la Segunda Guerra Mundial, que entiende que no puede consolidarse un modelo democrático de Estado sin un pacto de redistribución de la riqueza entre las clases dominantes y las dominadas”.

¹⁰ Desde mi punto de vista, el Estado Constitucional de derechos y justicia no desconoce ni reniega del Estado Legal o social de derecho, lo complementa desde lo material y sustancial; este modelo de Estado no tiene como propósito privar a la ley como una de las fuentes primordiales del derecho, mas no la considera como la

Este modelo de constitucionalismo, a criterio de Luis Prieto Sanchís por ejemplo, “ha propiciado el alumbramiento de una teoría del derecho en muchos aspectos distinta y hasta contradictoria con la teoría positivista que sirvió de marco conceptual al Estado de derecho decimonónico”¹¹; algunos autores, entre ellos Luigi Ferrajoli y Miguel Carbonell, plantean la discusión de este fenómeno a la luz de la denominación de neoconstitucionalismo. En el caso de Carbonell, éste señala que tal concepto:

[P]retende explicar a un conjunto de textos constitucionales que comienzan a surgir después de la Segunda Guerra Mundial y sobre todo a partir de los años 70 del siglo XX. Se trata de Constituciones que no se limitan a establecer competencias o a separar a los poderes públicos, sino que contienen altos niveles de normas materiales o sustantivas que condicionan la actuación del Estado por medio de la ordenación de ciertos fines y objetivos. Además, estas constituciones contienen amplios catálogos de derechos fundamentales, lo que viene a suponer un marco de relaciones entre el Estado y los ciudadanos, muy renovado, sobre todo por la profundidad y grado de detalle de los postulados constitucionales que recogen tales derechos.¹²

De igual manera, Viciano y Martínez al expresar una definición de este concepto, expresan que:

[E]l neoconstitucionalismo reivindica la reinterpretación desde la Constitución del Derecho de Derecho. Como ha expresado Ferrajoli se debe distinguir entre el *modelo paleo – iuspositivista del Estado legislativo de Derecho (o Estado Legal)*, que surge con el nacimiento del Estado moderno como monopolio de la producción jurídica y el *modelo neo iuspositivista del Estado Constitucional de derecho (o Estado constitucional)* producto, a su vez de la difusión de Europa, tras la Segunda Guerra Mundial, de las Constituciones rígidas y del control de constitucionalidad de las leyes ordinarias”.¹³

La Constitución de Montecristi, a mi juicio, fue pensada con el propósito de implementar una nueva forma de comprender y aplicar el derecho a partir del rol otorgado a

única y principal; así también, formula un nuevo esquema sobre los mecanismos de protección de los derechos constitucionales que van más allá de la sola aplicación irreflexiva de la ley por parte de los juzgadores, sino que procura obtener de sus operadores jurídicos el desarrollo del contenido de los derechos, al menos en cuanto a la justicia constitucional, en aras de alcanzar el fin al que se hizo referencia *ut supra*

¹¹ Luis Prieto Sanchís. *El Constitucionalismo de los derechos*, en *Teoría del neoconstitucionalismo*. Miguel Carbonell ed. Madrid: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Editorial Trotta. 2007, p. 213.

¹² Miguel Carbonell. *Neoconstitucionalismo y derechos fundamentales*. Quito: Editorial Jurídica Cevallos. 2010. pp. 24 - 25.

¹³ Viciano y Martínez. *El nuevo constitucionalismo...*, *Op. cit.*, p. 17. En definitiva, expresan los autores, “el neoconstitucionalismo pretende, sin ruptura, convertir al Estado de Derecho en el Estado Constitucional de Derecho. La presencia hegemónica de los principios como criterios de interpretación en el constitucionalismo ha sido, como afirma Sastre, la principal herramienta de ataque del neoconstitucionalismo al positivismo jurídico. [...]”. Por esta razón, y los autores citan a Paolo Comanducci, “el neoconstitucionalismo está caracterizado por una Constitución invasora, por la positivización de un extenso catálogo de derechos, por la omnipresencia en la Constitución de principios y reglas y por la determinación de que la interpretación y la aplicación de las normas constitucionales no puede ser la misma que la de las normas legales”.

dicho instrumento político jurídico y su rol en la protección de los derechos desde la incorporación de instituciones trasplantadas desde otros ordenamientos.¹⁴ Así, el constitucionalismo ecuatoriano del 2008, colocó en la mesa del debate académico varias características del Estado constitucional de derechos y justicia *desarrolladas* desde la concepción del Estado legal de derecho y sin que aquello haya significado el interés de dejar insubsistentes varios elementos propios este último, en especial, la vigencia de uno de los principios más importantes del derecho público y del derecho administrativo. Me refiero al principio de legalidad establecido en el artículo 226 de la actual Constitución de la República y sobre el cual intentaré formular una postura jurídica en cuanto al alcance que tiene la acción ordinaria de protección como mecanismo de impugnación de actos administrativos en tanto tal propósito es el que se pretende desarrollar en esta disertación.

Ahora bien, a fin de identificar ciertas características del actual modelo constitucional ecuatoriano, conviene acudir a la propuesta realizada por autores ecuatorianos quienes presentan una interesante sistematización (no la única) de lo que pueden resumirse como las características principales de tal modelo constitucional y que de manera general, son las siguientes: **a)** Democracia participativa; **b)** El papel del derecho internacional de los derechos humanos en la nueva estructura constitucional; **c)** El rol de los jueces en el modelo constitucional; **d)** Transformación de la Teoría General de los derechos; y, **e)** El reconocimiento del carácter plurinacional del Estado Ecuatoriano.¹⁵

Por su parte y en modo complementario deberé añadir que el autor Ricardo Guastini propone siete *símbolos característicos* del Estado constitucional y los resume en los siguientes postulados: **a)** La existencia de una Constitución rígida, que en consecuencia no sea fácilmente modificable por la legislación ordinaria; **b)** Garantías judiciales que permitan el control de la conformidad de las leyes con la Constitución; **c)** Fuerza vinculante de la Constitución, que implica el paso de la consideración del texto como un cuerpo declarativo a la aceptación de su carácter de norma jurídica real y de efectiva aplicación; **d)**

¹⁴ Con el propósito de ahondar en el estudio de este tema, recomiendo revisar a Daniel Bonilla Maldonado. *Teoría del derecho y trasplantes jurídicos*. Bogotá: Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana, Siglo del Hombre Editores, 2012.

¹⁵ Juan Montaña Pinto y Patricio Pazmiño Freire. *Algunas consideraciones acerca del nuevo modelo constitucional ecuatoriano*, en *Apuntes de derecho procesal constitucional*. Juan Montaña Pinto editor. Quito: Corte Constitucional para el período de Transición. Tomo I, 2001. pp. 35 - 42.

Interpretación extensiva del texto constitucional que se verifica en la presencia de sus principios y normas sobre todo el ordenamiento jurídico, haciendo posible a través de los mismos buscar soluciones a los problemas jurídicos más simples; e) Directa aplicación de la Constitución para resolver no solo los conflictos entre los poderes del Estado o entre éste y las personas, sino también para resolver los conflictos entre particulares; f) Interpretación constitucional de las leyes; g) Influencia de la Constitución sobre las relaciones políticas que se traduce en que los órganos de control de constitucionalidad puedan analizar la fundamentación política de las normas.¹⁶

En la presente disertación académica y con el propósito de dirigir el análisis de la acción ordinaria de protección como garantía jurisdiccional para tutelar derechos constitucionales vulnerados por el ejercicio de potestades administrativas, me referiré principalmente a dos de las enunciadas características del Estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano, las cuales se refieren, al papel internacional de los derechos humanos en la nueva estructura constitucional y, al rol de los jueces constitucionales en la protección de derechos de los administrados.

1.2. El bloque de constitucionalidad

Una de las características relevantes en el modelo del Estado constitucional de derechos y justicia se expresa a través del rol que cumple el derecho internacional de los derechos humanos en cuanto al objetivo y deberes del Estado y de sus instituciones para con las personas. Tal como quedó indicado en líneas anteriores, el artículo 3, numeral 1 de la Constitución de la República establece como uno de los deberes primordiales del Estado, “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes”.

Los instrumentos internacionales de derechos humanos, entonces, constituyen fuente de derecho material en cuanto al reconocimiento de estos derechos debiendo notarse

¹⁶ Cfr. con Ricardo Guastini. *La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano*, citado en Pablo Alarcón Peña. *La ordinización de la acción de protección*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional. Serie Magíster. Volumen 148, 2013, p. 37.

que el artículo 10 de la Constitución de la República establece que “Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales”. En otras palabras, el constituyente estableció como uno de los propósitos de la Constitución, promover, como quedó indicado en líneas anteriores, un reconocimiento más ambicioso de los derechos humanos establecidos en el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

Sobre el concepto bajo análisis, el autor Carlos Alberto Colmenares sugiere que la expresión *bloque de constitucionalidad* surgió en el derecho francés a raíz de la “decisión del Consejo Constitucional de 16 de julio de 1971, que incorpora la Declaración de Derechos del Hombre de 1879, el preámbulo de la Carta de 1946 y determinadas leyes de la República a la Constitución de 1958. La motivación de esta decisión fue clara, establecer de forma diáfana la naturaleza y fuerza constitucional de los derechos fundamentales no incluidos de manera expresa en la Constitución francesa vigente”.¹⁷

Así, en un primer momento podría afirmarse que el bloque de constitucionalidad corresponde a aquella normativa de derechos humanos que sin encontrarse expresamente escrita en la Constitución, forma parte del ordenamiento jurídico, en tanto el sentido más amplio del reconocimiento de los derechos humanos es un asunto que trasciende las fronteras geográficas o los programas políticos de los países y que por tanto debe importar a la comunidad internacional desde cualquier óptica que se pretenda mirarse.

Debe recordarse entonces, que los derechos humanos constituyen límites y vínculos para los Estados y por lo tanto, una amplia categorización del derecho internacional de los derechos humanos fortalece la democracia desde lo sustancial o material.¹⁸ Así, este

¹⁷ Carlos Alberto Colmenares. *Bloque de constitucionalidad en materia procesal civil*, en Danilo Caicedo Tapia. *El bloque de constitucionalidad en el Ecuador. Derechos Humanos más allá de la Constitución*, en *Teoría y Práctica de la justicia constitucional*, Claudia Escobar, editora, Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2010, p. 505.

¹⁸ Sugiero revisar a Miguel Carbonell. *Los retos del constitucionalismo en el siglo XXI*, en *El nuevo constitucionalismo... Op. cit.*, p. 51. cuando señala: “El constitucionalismo democrático, el constitucionalismo progresista, el constitucionalismo del siglo XXI debe tener una fuerte aspiración cosmopolita. Un constitucionalismo encerrado en el Estado constitucional es un proto - constitucionalismo. Si el constitucionalismo se base en valores universales tiene que transitar más allá de las fronteras y seguir la idea repetida por Ferrajoli sobre el constitucionalismo global: eso significa que en primer término debemos tomarnos en serio los tratados internacionales. Como dice Héctor Fix – Zamudio, los tratados internacionales son derecho nacional de fuente internacional, tan valiosos o más que el código penal o civil”. De igual manera, sugiero revisar a José Luis Caballero Ochoa. *El derecho internacional en la integración*

concepto de bloque de constitucionalidad vendrá de la mano con el reconocimiento y aceptación del contenido material de la Constitución, relacionado con el entendimiento de una democracia sustancial basada en el respeto y la tutela efectiva de los derechos de las personas y en donde la organización del poder político tiene como *ultima ratio* la protección efectiva de aquellos, pero no solo de los establecidos en las propias constituciones, sino aquellos originados a la luz de lo que la comunidad internacional ha reconocido como derechos humanos de las personas. Este fenómeno puede ser denominado *apertura constitucional al derecho internacional* y en términos del autor Mauricio Iván del Toro Huerta, conviene señalar la postura de este autor cuando expresa:

El constitucionalismo contemporáneo proyecta el modelo de Estado constitucional como la forma de gobierno más acorde con el contexto de apertura que la mundialización requiere, pues no sólo se proyecta hacia al exterior en forma de Estado cooperativo, ampliando además su sistema de fuentes sino que, al mismo tiempo, fortalece los mecanismos de garantía, en especial, de las garantías jurisdiccionales, representadas principalmente en la conformación de tribunales constitucionales. [...] De esta forma, el denominado fenómeno de la “judicialización de la política” se presenta como una tendencia global emergente acompañada también en el ámbito internacional por la creciente multiplicación de tribunales internacionales, en particular con la consolidación de instancias internacionales en materia de protección de los derechos humanos. [...]. **La aplicación judicial del derecho, en general, y del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) en particular,** no está al margen de los procesos de mundialización, no sólo por situarse dentro de estructuras estatales cada vez más abiertas sino también por estar inmerso en un proceso de interrelación cultural mayor que se manifiesta en el reconocimiento de la protección de los derechos humanos como un principio estructural del derecho internacional. En este contexto, **la aplicación judicial de los derechos humanos internacionales** debe considerarse no sólo como la consecuencia de la aplicación de un modelo de recepción del derecho internacional más o menos abierto, sino también como parte de un mecanismo de garantía mucho más amplio.¹⁹

constitucional. Elementos para una hermenéutica de los derechos fundamentales. México: Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. n° 6. 2006. p. 94. quien afirma: Que el planteamiento sobre el papel que juega la norma internacional de derechos humanos con respecto a la Constitución es el de complementar el contenido de los derechos fundamentales; se trata de una armonización que no sólo amerita una conformación mediante el trabajo legislativo, sino evidentemente en la labor interpretativa, especialmente por parte del Tribunal Constitucional. De esta forma, habría que tener en consideración que el contenido normativo de los derechos fundamentales interpretados de conformidad con los tratados sobre derechos humanos, como lo ha señalado el Tribunal Constitucional español, viene a ser el “contenido constitucionalmente declarado” de tales derechos.

¹⁹ Mauricio Iván del Toro Puerta. *La apertura constitucional al derecho internacional de los derechos humanos en la era de la mundialización y sus consecuencias en la práctica judicial.* México: Boletín mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie. año XXXVIII. núm. 112. enero – abril. 2005. pp. 327 - 328. De igual manera sugiero la revisión de Édgar Hernán Fuentes Contreras. *Materialidad de la Constitución: la*

Por su parte, Germán Bidart Campos conceptualiza el bloque de constitucionalidad desde la perspectiva según la cual “El bloque puede entenderse como un conjunto normativo que contiene disposiciones, principios o valores materialmente constitucionales, fuera del texto de la Constitución documental, y tiene como fin ser parámetro para el control de constitucionalidad de las normas infraconstitucionales”.²⁰ Por su lado, Édgar Hernán Fuentes Contreras expresa que:

La noción de *bloque de constitucionalidad* proveniente directamente del derecho constitucional francés hacia la década de los sesenta del siglo XX, pese a que tácitamente, según teóricos del derecho, había sido desarrollada en la jurisprudencia de los Estados Unidos y que tal como se había exhibido, el concepto ha hecho carrera en distintos sistemas jurídicos y en especial forma, en el derecho constitucional colombiano para el asunto de la materialidad de la Constitución.²¹

En una definición jurisprudencial local, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia n°. 004-14-SCN-CC de 06 de agosto de 2014, hizo mención a este concepto, señalando para el efecto que:

[E]l constituyente ecuatoriano dotó de una jerarquía constitucional a las normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos. En aquel sentido, estas

doctrina del bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Bogotá D.C.: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano y Grupo Editorial Ibáñez, 2010, p. 75.

²⁰ Germán Bidart Campos. *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa.* Buenos Aires: Ediar, 1995, pp. 265 y 267.

²¹ Fuentes Contreras. *Materialidad de la Constitución...* *Op. cit.* p. 91. Por otra parte, conviene señalar lo expresado por la Corte Constitucional de Colombia, a través de su sentencia n°. C-225 de 18 de mayo de 1995, específicamente mencionar la ponencia del juez Alejandro Martínez Caballero, quien al referirse al concepto de bloque de constitucionalidad señaló “Este concepto, que tiene su origen en la práctica del Consejo Constitucional Francés, quien considera que como el preámbulo de la Constitución de ese país hace referencia al Preámbulo de la Constitución derogada de 1946 y a la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, esos textos son también normas y principios de valor constitucional que condicionan la validez de las leyes. Según la doctrina francesa, estos textos forman entonces un bloque con el articulado de la Constitución, de suerte que la infracción por una ley de las normas incluidas en el bloque de constitucionalidad comporta la inexecutable de la disposición legal controlada. (...) Como vemos, el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional *stricto sensu*”.

normas del ordenamiento jurídico internacional y del derecho internacional de los derechos humanos tienen una categorización paritaria a las normas constitucionales, configurándose de esta forma lo que en la doctrina suele denominarse como el bloque de constitucionalidad. Al bloque de constitucionalidad se lo entiende como aquel conjunto de normas que no constando expresamente dentro de las normas positivas de la Constitución formal, forman parte de ésta porque es la propia Constitución la que reconoce ese rango y rol, en virtud del más alto valor del Estado: la protección de la dignidad humana. En efecto, el reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento.²²

Para efectos de la presente disertación, señalaré de manera propia que el bloque de constitucionalidad puede ser conceptualizado como aquel conjunto de normas de derechos humanos, que sin encontrarse escritas en el texto constitucional, componen e integran nuestro del ordenamiento jurídico, al establecer un catálogo amplio de derechos que complementan aquellos establecidos en la Constitución y que a la luz de la tutela efectiva de aquellos, son garantizables a través de los mecanismos denominados por la Constitución de la República como garantías constitucionales (garantías normativas, garantías de políticas públicas y garantías jurisdiccionales), y es a partir de tal clasificación que orientaré la atención de la presente investigación hacia los límites y alcances la acción de protección como una de las garantías jurisdiccionales creadas con la Constitución de Montecristi, y su relación con una de las formas más comunes de manifestación de la administración pública, los actos administrativos con efectivos singulares.

Pero además, el bloque de constitucionalidad es un concepto relevante en esta investigación por cuanto el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva ecuatoriano establece como una de las causas que provocan nulidad de pleno derecho de los actos administrativos, “los que lesionen, de forma ilegítima, los derechos y libertades consagrados en el artículo 24 de la Constitución Política de la República”²³. De igual manera el ERJAFE, en el numeral segundo de dicho artículo establece también como nulidad de pleno derecho aquella situación que se ajuste a la siguiente consideración: “En concordancia con lo estipulado en el artículo 272 de la Constitución de la República,

²² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia n°. 014-14-SCN-CC. caso n°. 0072-14-CN. Quito. 06 de agosto de 2014.

²³ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo N°. 2428, Registro Oficial n°. 536 de 18 de marzo de 2002.

también serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, los tratados internacionales (deben considerarse también los instrumentos internacionales de derechos humanos), las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la ley, y las que establezcan la retroactividad de rango superior, las que regulen materias reservadas a la ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas”.

En definitiva, el rol del bloque de constitucionalidad en la protección de los derechos de los administrados es relevante en la medida en que aquéllos podrían acudir a tales instrumentos para formular pretensiones ante la justicia constitucional cuando sus derechos sea vean afectados por actuación administrativa trasgresora de aquellos y mediante la garantía jurisdiccional mencionada en el presente ensayo.

1.3. La acción de protección

La acción de protección, es una garantía jurisdiccional y es un mecanismo idóneo y eficaz para tutelar adecuadamente los derechos fundamentales de los administrados, derechos por cierto reconocidos en la Constitución y en el bloque de constitucionalidad, cuando existe de por medio una actividad administrativa que lesione o vulnere injustificada e irrazonablemente tales derechos, pero debemos partir de la premisa de que la jurisdicción constitucional tiene limitaciones procesales y no debe ingresar en la esfera del control de legalidad que caracteriza a tales manifestaciones de la administración pública (actos administrativos con efectos singulares) y sobre lo cual me pronunciaré más adelante. Sobre las garantías jurisdiccionales, Claudia Storini ha sabido expresar que:

Todos los ordenamientos modernos añaden al reconocimiento constitucional de los derechos, diversos mecanismos de protección, los mismos que se configuran como elementos imprescindibles para su real eficacia jurídica. En este sentido, la capacidad de los derechos para vincular la actuación de los agentes jurídicos y políticos y consolidarse como fundamento real de la Constitución material de un sociedad dependerá en última instancia de la eficacia de sus mecanismos de protección.²⁴

²⁴ Claudia Storini. *Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales en la Constitución ecuatoriana de 2008*, en *La nueva Constitución del Ecuador – Estado, derechos e instituciones*, Santiago

Desde esta óptica, comparto el planteamiento según la cual los derechos constitucionales, o fundamentales en modo amplio, corren el riesgo de volverse meras declaraciones constitucionales o legislativas si no existen mecanismos eficaces que les doten de auténtica protección jurídica.

Ahora bien, como quedó indicado *ut supra*, el constituyente ecuatoriano clasificó a las garantías constitucionales en tres grupos: garantías normativas, garantías institucionales o de política pública y garantías jurisdiccionales. En el caso de éstas últimas, Storini las considera como mecanismos *reactivos* en tanto “se ofrecen al ciudadano para que, en cada caso singular en el que éste último considere que se haya producido una vulneración de un derecho, pueda acudir a ellos y obtener su restablecimiento o preservación”.²⁵ Las garantías jurisdiccionales son desde mi punto de vista mecanismos procesales de tutela jurídica de derechos constitucionales establecidos primigeniamente por el constituyente, y complementariamente por el legislador y la jurisprudencia. En el caso de nuestro país, el constituyente ecuatoriano no definió en el texto constitucional a las garantías jurisdiccionales, mas en el artículo 86 de la Constitución de la República estableció cinco reglas jurídicas comunes que las garantías jurisdiccionales²⁶ deben observar bajo los siguientes criterios: 1) Legitimación activa; 2) Competencia procesal; 3) Procedimiento y regulación sobre el contenido de la sentencia y medidas de reparación integral; 4)

Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini edit. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional, 2009, p. 287.

²⁵ *Ibidem*, p. 289. Continúa la autora: “Continúa la autora señalando que “Su objeto no es, por tanto, prevenir una eventual actuación de los poderes público que, con carácter general, intente menoscabar la eficacia o alcance de los derechos fundamentales, sino ofrecer a cada ciudadano la posibilidad de reaccionar frente a las vulneraciones de sus propios derechos. En el Estado de derecho esta reacción normalmente tiene lugar instando la actuación de los órganos judiciales y por ello los instrumentos que la posibilitan se agrupan bajo la denominación de *garantías jurisdiccionales* o procesales específicas”.

²⁶ En nuestro país existen nueve tipos de garantías jurisdiccionales, cada única con su ámbito de protección, naturaleza jurídica, alcances y límites y regulación establecida a través de la ley y de las reglas jurisprudenciales respectivas. Éstas son: 1) Acción ordinaria de protección; 2) Medidas cautelares; 3) Acción de habeas corpus; 4) Acción de habeas data; 5) Acción de acceso a la información pública; 6) Acción extraordinaria de protección; 7) Acción extraordinaria de protección en contra de decisiones de la justicia indígena; 8) Acción por incumplimiento de normas y actos normativos de carácter general y sentencias e informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos; 9) Acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales.

Regulación sobre incumplimiento de resoluciones constitucionales; y, 5) Desarrollo de la jurisprudencia constitucional.

En lo que respecta a la acción de protección como ha optado denominarla el constituyente, señalaré algunos aspectos que fundamentan su vigencia así como sus características en cuanto a mecanismo de tutela directa y eficaz de los derechos constitucionales. La acción de protección se encuentra establecida en el artículo 88 de la Constitución de la República en los siguientes términos:

Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación.²⁷

De igual manera, la acción de protección se encuentra establecida en el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en los siguientes términos:

Art. 39.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos , que no estén amparados por las acciones de habeas corpus, acceso a la información pública, habeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de justicia indígena.²⁸

Como punto de partida en el análisis de la acción de protección debo señalar que se trata de una garantía jurisdiccional establecida para la protección de los derechos establecidos en la Constitución, pero además como lo establece el artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, de los derechos establecidos en el bloque de constitucionalidad. Así por ejemplo, al observar el contenido

²⁷ Artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial n°. 449 de 20 de octubre de 2008.

²⁸ Artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro oficial n°. 52 de 22 de octubre de 2009.

del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se advierte que uno de los compromisos de los Estados al suscribir dicho instrumento internacional, asumieron la responsabilidad de dotar a las personas de algún instrumento de tutela eficaz de los derechos reconocidos en dicha Convención así como en sus respectivas constituciones. La disposición normativa en mención señala:

Art. 25.- Protección judicial.- 1.- Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.; **2.-** Los Estados Partes se comprometen: **a)** A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga el recurso; **b)** A desarrollar las posibilidades de recurso judicial; **c)** A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.²⁹

Otro ejemplo puede ser encontrado al revisar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su artículo 2 letra *a* señala:

Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales.

Entonces, la acción de protección consiste en un mecanismo procesal de tutela y reparación de derechos constitucionales y derechos contenidos en el bloque de constitucionalidad, a excepción de aquellos que son tutelables mediante otro tipo de garantías jurisdiccionales como bien ha determinado el legislador a través del artículo 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. El autor ecuatoriano Wilson Andino Reinoso lo señala de la siguiente manera:

... [L]a acción ordinaria de protección florece para tutelar, restaurar los derechos fundamentales de los ciudadanos y colectivos, garantía jurisdiccional de supremo valor constitucional que tiene como origen o principio ético, la igualdad, la justicia, la libertad, la solidaridad, la no discriminación, la inequidad y dignidad humana, enmarcada básicamente en la Norma Suprema de la República y en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado, no solo para garantizar la supremacía de ella en los actos, omisiones y casos de violación o pretender desconocerlo, sino en precautelar los

²⁹ Convención Americana de Derechos Humanos (1969). Artículo 25.

derechos que otorga nuestra Carta, restaurar y reparar a la persona que se lo ha despojado o vulnerado.³⁰

Por su parte, la Corte Constitucional del Ecuador, a través de su dictamen constitucional n°. 001-14-DRC-CC de fecha 31 de octubre de 2014, al referirse a la acción de protección de derechos como mecanismo de exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos, señaló:

En cuanto al artículo 88 de la Constitución de la República, se puede evidenciar que dentro del citado artículo, la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, convirtiéndose esta garantía jurisdiccional en uno de los principales mecanismos que permiten la exigibilidad de derechos constitucionales; limitar la garantía a través de filtros regulativos contenidos en la Carta Constitucional comportaría una contradicción con el modelo estatal y con los fines que el mismo persigue; adicionalmente, se atentaría a otros principios reconocidos en la Constitución como la simplicidad e informalidad de las garantías jurisdiccionales, así como a los compromisos internacionales asumidos por el Estado ecuatoriano.

En lo que respecta al ámbito de esta disertación, la acción de protección ha de delimitarse al objetivo y propósito de tutela de estos derechos frente a actuaciones concretas de la administración pública a través de los actos administrativos. Para tal efecto, se ha de analizar si tal garantía jurisdiccional constituye, tal como lo establece la Constitución de la República, una vía *directa* de protección; y, si tal característica debe ser entendida desde la subsidiariedad o desde la residualidad, pues tal consideración resulta importante en tanto desde su establecimiento en nuestro ordenamiento jurídico, la acción de protección ha sido objeto de diversas interpretaciones en cuanto a sus alcances y límites frente al rol que cumple la jurisdicción contencioso administrativo en el control de legalidad de los actos administrativos, debiendo aclarar que dicha confusión se ha producido desde la forma cómo el legislador reguló tal garantía.

Entonces, si de conformidad a la Constitución de la República, los ciudadanos tienen amplias posibilidades de impugnar judicial actos administrativos, sea en la jurisdicción constitucional o en la jurisdicción contencioso administrativa, la normativa enunciada al parecer nos da algunas luces sobre cómo debe distinguirse a cuál de dichas

³⁰ Wilson Andino Reinoso. *La acción ordinaria de protección en el derecho constitucional*. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador, 2012, p. 154.

jurisdicciones debe acudir el ciudadano para proponer la defensa de sus derechos e intereses, recordando en todo momento que la Constitución de la República establece en su artículo 11, numeral 8 que “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio”.

Frente a una distinción que no resulta sencilla, tenemos que la Corte Constitucional del Ecuador, al procurar ofrecer una solución a los justiciables, expidió a través de la sentencia n°. 0016-13-SEP-CC del mayo del 2013 una suerte de reglamentación³¹ sobre lo descrito en líneas anteriores y mediante lo cual tal Organismo intentó formular dos ideas puntuales: (i) Que la acción de protección no constituye mecanismo procesal pertinente para que las personas procuren la resolución de problemas jurídicos atinentes a conflictos derivados de antinomias infraconstitucionales (primera regla jurisprudencial); y, (ii) que tal garantía jurisdiccional se encuentra excluida como mecanismo de tutela judicial en caso de que problema gire en torno a contravenciones a normativa legal en cuanto a reglamentos, actos y resoluciones de la administración pública o de las personas semipúblicas o de derecho privado con finalidad pública o social (segunda regla jurisprudencial).

Esta resolución jurisdiccional permitiría comprender que para el máximo órgano de interpretación y control de la Constitución, constituye un punto de convergencia y de explicación al dilema planteado considerar que la acción de protección es un mecanismo de tutela de derechos constitucionales, de cuyo ámbito de protección se encontrarían excluidos conflictos originados a partir de la aplicación e interpretación de normas jurídicas de naturaleza inferior a la Constitución.

A partir de este criterio que intenta orientar al foro, se debe tener en cuenta que la acción de protección adquiere, para la jurisprudencia constitucional ecuatoriana, una naturaleza subsidiaria, es decir una garantía que puede ser activada por los justiciables en cualquier momento, con la principal salvedad de no sustituir o reemplazar a mecanismos

³¹ He preferido usar la expresión “reglamentación” por cuanto considero que la Corte Constitucional ha optado por expedir reglas jurisprudenciales al resolver garantías jurisdiccionales en casos concretos y no mediante el proceso de selección y revisión de fallos tal como sería el proceso natural de expedición de tales reglas y en la forma específica de precedentes jurisprudenciales obligatorios.

procesales reservados para jurisdicción ordinaria en cuanto a la impugnación de actos administrativos, por cuanto hacerlo implicaría una trasgresión al derecho constitucional de seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República. Un ejemplo de la aplicación de este principio puede ser encontrado en el análisis realizado por la Corte Constitucional del Ecuador en la sentencia n°. 212-14-SEP-CC³², en donde se efectuó el siguiente análisis:

Ahora bien, corresponde por su naturaleza, a los actos administrativos una vía específica para su impugnación y a la reclamación por los efectos que estos producen, en razón de su especialidad y especificidad la naturaleza de la reclamación es inexcusablemente de orden administrativo y por lo tanto debió ser sometida a la jurisdicción contencioso – administrativa o justicia administrativa conforme al ordenamiento establecido en la Constitución de la República, en tanto la impugnación se dirigía a que se ejerza el control de una potestad reglamentaria y la legalidad de una actividad administrativa que consideraba ilegítima. Los jueces de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales de la Corte Provincial de Justicia del Guayas no podía, a través de la acción de protección, resolver un asunto de estricta legalidad porque se atentaba contra el principio constitucional de legalidad – conocido actualmente como de juridicidad- y por qué a la jurisdicción contencioso – administrativa le correspondía decidir si en efecto el acto administrativo impugnado contenía trasgresiones de índole legal que le permitan declarar su nulidad o revocatoria. Efectivamente, si se consideraba que el acto administrativo reclamado contenía un abuso de facultades por parte de la administración pública, en el caso *sub judice*, de parte del ministro de Educación, éste debió ser reclamado en el ámbito contencioso administrativo, a efectos que por esta vía judicial se restablezca la legalidad objetiva o subjetivamente infringida, no considerada por la administración, y que podría haber contenido trasgresiones a derechos señalados en disposiciones legales, reglamentarias o contractuales. [...].

Esta sentencia, además de complementar la reglamentación constante en la sentencia n°. 006-13-SEP-CC, provee elementos interesantes de análisis en cuanto a la característica de subsidiariedad de la acción de protección y orienta el sentido según el cual tal garantía jurisdiccional no debe ser utilizada, *prima facie*, para propósitos de impugnación de actos administrativos que contravengan el ordenamiento jurídico infraconstitucional.

Sin embargo, aún cuando tales resoluciones jurisdiccionales ofrecerían mayor claridad al momento de entender la naturaleza jurídica de la acción de protección,

³² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia n°. 212-14-SEP-CC. Caso n°. 0342-10-EP. Quito 26 de noviembre de 2014.

simultáneamente se podría pensar que el criterio adoptado por la Corte Constitucional radicaría en excluir de la justicia constitucional a toda manifestación del poder público en donde exista aplicación o interpretación de normas infraconstitucionales y por lo tanto, los actos administrativos (que ante todo se fundamentan en fuentes normativas infraconstitucionales y que se expiden en el ejercicio de potestades reguladas por la ley), deberían únicamente ser impugnados en vía contencioso administrativa, dejando a la acción de protección como un mecanismo de tutela secundario y subordinado a la acción subjetiva o de plena jurisdicción. Esto equivaldría a colocar a esta garantía en un rol que jurídicamente se opone al sentido de protección de derechos que intenta perseguirse a través del Estado constitucional de derechos y justicia, porque recordemos que los derechos constitucionales son desarrollados en la ley, en los reglamentos y otros instrumentos de naturaleza infraconstitucional.

Es por estas razones que, con el propósito de identificar cuál es el rol que ha de cumplir la acción de protección como mecanismo de tutela de los derechos constitucionales de las personas que impugnan decisiones de la administración pública, debe abordarse en el presente ensayo el estudio sobre la naturaleza jurídica de los actos administrativos, en tanto tal discernimiento permitirá entender en qué condiciones y bajo qué circunstancias un acto administrativo puede ser impugnado mediante acción ordinaria de protección y en qué otras, tal acto debe ser impugnado a través de la vía ordinaria ante los jueces de lo contencioso administrativo. En definitiva, la respuesta a las interrogantes sobre la procedencia³³ de los mecanismos de protección idóneos frente a actos administrativos vulneradores de derechos, vendrá dada desde la naturaleza de aquellos y no desde las previsiones legales o jurisprudenciales que puedan eventualmente ofrecerse.

³³ Utilizo el término *procedencia* en lugar del término *admisibilidad* de acuerdo al análisis efectuado por la Corte Constitucional del Ecuador a través de la sentencia n°. 102-13-SEP-CC de 04 de diciembre de 2013 correspondiente al caso n°. 0380-10-EP y mediante la cual se interpretó el alcance de los artículos 40 y 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, a la cual me referiré en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO II

2.1. El acto administrativo

La acción ordinaria de protección constitucional difiere en varios aspectos del derogado amparo constitucional³⁴, el cual se encontraba previsto en el artículo 95 de la Constitución Política de la República publicada en el Registro Oficial n°. 1 de 11 de agosto de 1998 y en el capítulo III, título II de la también derogada Ley de Control Constitucional publicada en el Registro Oficial n°. 99 de 02 de julio de 1997.

Luego, los contenidos formulados en el primer capítulo se realizaron en la medida en que la acción de protección constituye actualmente un mecanismo de tutela de derechos constitucionales y su esfera de acción es amplia en cuanto al rol que dicha garantía jurisdiccional cumpliría en la actividad de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, particularmente de los actos administrativos. Desde tal óptica, ha de tomarse en cuenta y conforme fue señalado previamente, de conformidad a lo establecido en el artículo 173 de la Constitución de la República, “Los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”.³⁵

Además, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva³⁶, expedido posteriormente que la Constitución de 2008, consideró en su debido momento el control judicial de los actos administrativos y tal punto se encuentra recogido en su artículo 69, inciso primero, prevé que:

Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial. La impugnación en sede

³⁴ Sobre la antigua acción de amparo constitucional y la acción de protección, *vid.* Pablo Alarcón Peña. *La ordinización de la acción de protección*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador y Corporación Editora Nacional, 2013. Además, *vid.* Jorge Zavala Egas. *Los actos administrativos en el amparo*. Quito: CLD comp. Guía de Litigio Constitucional. Tomo II, 2001, pp.. 114-141.

³⁵ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 173. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008..

³⁶ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo N°. 2428. Registro Oficial n°. 536 de 18 de marzo del 2002.

administrativa se hará de conformidad de este estatuto. *La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables* (énfasis fuera del texto original).

De igual manera, el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado³⁷, que si bien no recoge la redacción del artículo 173 de la actual Constitución de la República por ser expedido antes que ella y además del artículo 69 del ERJAFE, establece que para activar la vía contencioso administrativa en la impugnación de actos administrativos, no debe exigirse:

“[...] como requisito previo para iniciar cualquier acción judicial contra las entidades del sector público la proposición del reclamo y agotamiento en la vía administrativa. Empero, de iniciarse cualquier acción judicial contra alguna institución del sector público, quedará insubsistente todo el reclamo que sobre el mismo asunto se haya propuesto en la vía administrativa”.

Lo dicho en cuanto a la delimitación en la actuación administrativa de entidades y organismos pertenecientes a la Función Ejecutiva; en lo que respecta a la normativa de los gobiernos autónomos descentralizados, el control judicial de los actos administrativos que son expedidos por parte de aquéllos, de conformidad a lo establecido en el artículo 405 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización³⁸, tal impugnación tampoco se encuentra condicionada al agotamiento de la vía administrativa, sin perjuicio de que los administrados activen la vía administrativa. El artículo indicado lo señala de la siguiente manera: “Las resoluciones podrán impugnarse en vía administrativa siguiendo las reglas del presente Código. La resolución de la máxima autoridad causará ejecutoria. No será necesario agotar la vía administrativa para reclamar por vía judicial”.

La normativa citada da cuenta de que nuestro país ha optado por permitir el control judicial de los actos administrativos y sin que aquello sea óbice para encontrarse obligados los administrados en agotar la vía de impugnación que ofrecen los canales administrativos en el ordenamiento jurídico. Sin embargo de aquello, si partimos de que existe un control judicial de la actividad pública administrativa, lo lógico es formular algunas interrogantes:

³⁷ Ley de Modernización del Estado. Registro Oficial N°. 349 de 31 de diciembre de 1993.

³⁸ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización. Suplemento del Registro Oficial N°. 303.19 de octubre de 2010.

¿En qué consiste aquello que el poder Judicial intenta controlar de los actos administrativos?, ¿qué objetivo o cuáles son los objetivos que se persiguen con este control judicial?

Estas interrogantes deben ser respondidas en el presente capítulo por cuanto nuestro objetivo es identificar en qué momento una acción de protección ha de constituir un mecanismo directo de control judicial de los actos administrativos y cuándo se ha de distinguir de la jurisdicción contencioso administrativa. De allí que, como quedó indicado en líneas anteriores, resulta indispensable iniciar el planteamiento teórico desde el abordaje de *acto administrativo* como una forma a través de la cual se manifiesta la administración pública y materializa el ejercicio de sus potestades, competencias, facultades y atribuciones.

Sabemos pues que el *objeto* de control judicial es en sí mismo el acto administrativo como manifestaciones concretas y particulares del poder del Estado. Así, el Estado, quien detenta el poder público, actúa en el marco jurídico que el principio de legalidad le ofrece para cumplir sus fines y en definitiva, expedir resoluciones a través de las cuales expresa su voluntad y poder. En palabras de Juan Carlos Benalcázar Guerrón: “La soberanía y el poder público en el Estado de derecho no son absolutos, sino que tienen límites objetivos que vienen dados por la misma naturaleza del Estado y por su fin”.³⁹

Luego, en todo momento el Estado ha de recordar que su deber primordial del Estado, de conformidad a lo establecido en el artículo 3 de la Constitución de la República consiste en “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes”⁴⁰, y como consecuencia de aquello, hemos de tener en cuenta que el Estado, a través del ejercicio de sus potestades, tiene como propósito primigenio garantizar el ejercicio adecuado de los derechos de las personas.

³⁹ Juan Carlos Benalcázar Guerrón. *La ejecución de la sentencia en el proceso contencioso administrativo*. México D.F.: Editorial Novum, 2011, p. 19.

⁴⁰ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 3. Registro Oficial No. 449. 20 de octubre de 2008.

Entonces, el poder se organiza y se ejercita de acuerdo al cumplimiento de tal objetivo y de las potestades, competencias y funciones otorgadas legislativa y reglamentariamente, pero ante todo el Estado se subordina *prima facie* a la Constitución y al Derecho (principio de legalidad o *juridicidad*) para organizarse y manifestarse de tal manera que su misión se oriente hacia el deber constitucional señalado previamente.

Este planteamiento permite comprender que la sujeción por parte del Estado a la juridicidad no se agota en el sentido único del cumplimiento de la normativa en sí misma, que a mi juicio tal sujeción constituye un medio para alcanzar un propósito constitucional más elevado: la protección de los derechos. Con ello, la juridicidad de las actuaciones del Estado deberá superar *materialmente* a la legalidad o al mero cumplimiento de la ley, sin dejar de tener en cuenta que la observancia del principio de legalidad constituye uno de los más importantes principios del derecho administrativo y sobre el cual se asienta, por así decirlo, la esencia misma del derecho público y del inmenso mundo de la normativa que regula las relaciones entre el Estado y los administrados en sus diversos aspectos.

En cuanto al concepto de *juridicidad*, el autor Miguel Alejandro López Olvera explica que aquélla constituye una garantía que no resulta nueva pero lo que en la actualidad sucede es que gracias a la incorporación del bloque de constitucionalidad en los ordenamientos jurídicos de los Estados, existe un fenómeno de *potenciación* de su aplicación, lo que en opinión del autor, elimina el dogma del principio de legalidad.⁴¹ Luego, el autor, esta vez citando a Diego García Ricci y a Sebastián Martín- Retortillo y Baquer, lo señala de la siguiente manera:

La juridicidad se refiere a que la totalidad de la actuación de los servidores públicos del Estado está sujeta a la ley. Pero las disposiciones de la ley solo son un estándar general de aplicación, pues debe ser complementada con los derechos humanos y las garantías que derivan de la CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y de los tratados internacionales.

La juridicidad no implica la convivencia dentro de cualquier ley, sino de una ley que se produzca dentro de la Constitución y con garantías plenas de los derechos fundamentales;

⁴¹ Cfr. Miguel Alejandro López Olvera. *El control de convencionalidad en la administración pública*. México D.F.: Editorial Novum, 2014, p. 42.

es decir, no se vale cualquier contenido de la ley sino sólo aquel contenido que sea conforme con la Constitución y los derechos humanos.⁴²

A mi juicio, la distinción entre juridicidad y legalidad es relevante en el esquema del Estado constitucional de derechos y justicia por cuanto los actos administrativos, progresivamente deberán considerar que su sustento jurídico ya no únicamente dependerá de factores exclusivamente legales basados en un principio de legalidad, sino que también obedecerá y se sustentará en una lógica de constitucionalización en la actuación de la administración pública, obviamente en aras de promover y garantizar la efectiva vigencia de los derechos constitucionales. Dicho en otras palabras, entre las consideraciones que el derecho administrativo ecuatoriano del futuro deberá tomar en cuenta en su constante proceso evolutivo, será también recibir parte del influjo de la corriente que intenta dotar a la Constitución de la República de una auténtica fuerza normativa y de aplicación directa conforme lo establece su artículo 426, segundo inciso, cuando señala: “Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. [...]”⁴³

Ahora bien, sin perjuicio de que más adelante se hará una nueva referencia a la importancia del principio de legalidad (o juridicidad) como fundamento primigenio y sustento jurídico de las competencias, facultades y atribuciones de los órganos que comprenden el sector público cuando éstos manifiestan su voluntad a través de los actos administrativos, conviene dirigir la atención a los actos administrativos desde la definición que nos ofrece la normativa jurídica pertinente, así como los criterios desarrollados por la doctrina, todo con el propósito de identificar adecuadamente la naturaleza y características de esta institución jurídica y que constituye el objeto de control del poder judicial de acuerdo al esquema propuesto en la presente disertación.

⁴² Diego García Ricci. *Estado de derecho y principio de legalidad*. México: CNDH. 2011. p. 23 y Sebastián Martín – Retortillo. *Administración y Constitución*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local. 1981. p. 50. citados en López Overa. *El control de convencionalidad... Op. cit.* p. 43.

⁴³ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 3. Registro Oficial No. 449. 20 de octubre de 2008.

2.2. Naturaleza y concepto de acto administrativo

Juan Carlos Cassagne expresa que “La actuación de la administración se realiza a través de actos o hechos que traducen el ejercicio o realización de actividades de diversa índole en punto a su esencia o sustancia material”.⁴⁴ La forma jurídica cómo se traduce la actuación del Estado a través de sus entidades y organismos es diversa y sumamente variada, pero Cassagne considera que la principal forma de manifestación de la voluntad de la administración pública y de su *imperium*, se logra a través del acto administrativo, sin que aquello implique afirmar que el autor desconoce en modo alguno la existencia de otras formas de actuación de la administración, además de que para efectos de la presente disertación, no conviene profundizar tal postulado. Por ello es importante citar al autor cuando expresa:

En el ámbito del Poder Ejecutivo la función administrativa se singulariza en actos internos e interorgánicos, actos intersubjetivos o interadministrativos y fundamentalmente, en el género acto administrativo, cuyas especies más significativas son el acto administrativo unilateral y el contrato administrativo. Pero conforme al criterio que sustentamos, las categorías jurídicas aludidas no se agotan en el Poder Ejecutivo (criterio orgánico o subjetivo) sino que aparecen también en la función materialmente administrativa que desarrollan los restantes poderes u órganos del Estado (criterio objetivo o material).⁴⁵

Siguiendo esta línea de pensamiento, ha de observarse que los autores proponen definiciones sobre acto administrativo, por ejemplo, Efraín Pérez, por una parte, cita una decisión expedida por la segunda sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Guayas, dentro del juicio n°. 1443, caso Flores vs. Consejo Provincial del Guayas, sentencia n°. 49-85, a través de la cual se indicó que:

[...] en el concepto más simple, acto administrativo es el pronunciamiento de la autoridad competente en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley” y por otra, el autor

⁴⁴ Juan Carlos Cassagne. *Derecho administrativo*. Buenos Aires: LexisNexis Abeledo-Perrot. Tomo II, 2002, p. 11.

⁴⁵ *Id.*, p. 14.

propone como definición que “el acto administrativo es la declaración de un órgano público competente que crea, modifica o extingue una situación jurídica individual.”⁴⁶

Marco Morales Tobar propone como definición de acto administrativo a aquella “declaración unilateral de voluntad de autoridad competente que versa sobre asuntos de la administración pública y que tiene efectos jurídicos de orden particular”⁴⁷, señalando más adelante que el acto administrativo engloba tres características fundamentales: “la declaración de voluntad de autoridad competente, los asuntos de la administración pública y los efectos jurídicos de orden particular”.⁴⁸

El Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva, en su artículo 65 señala que un acto administrativo es “Toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa”⁴⁹.

Aquí, se tiene que dos elementos contenidos en esta definición son importantes en el presente análisis: el primero, la declaración unilateral en ejercicio de la función administrativa; y el segundo, los efectos jurídicos individuales que provoca. En el caso del primero, la declaración unilateral en ejercicio de la función administrativa, Agustín Gordillo expresa que la raíz del acto administrativo no se halla subjetivamente en los órganos administrativos, sino objetivamente en el ejercicio de la función administrativa, es decir, sin que sea relevante el órgano que lo ejerce.⁵⁰

Entonces, la actuación de la administración pública se manifestará *objetivamente* en el marco de las competencias atribuciones y facultades que ejerce el órgano y que se encuentran contenidas en la normativa infraconstitucional, sin que desde mi punto de vista, deba jurídicamente ser motivo de impugnación a través de la vía constitucional, el ejercicio formal o competencial de la función administrativa que sustenta la expedición de un acto administrativo. Dicho en otras palabras, considero y comparto el criterio expresado por

⁴⁶ Efraín Pérez. *Derecho administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones. Tomo 1, 2014, p. 527.

⁴⁷ Marco Morales Tobar. *Manual de derecho procesal administrativo*. Quito: Corporación de estudios y publicaciones, 2011, p. 120.

⁴⁸ *Id.*, pp. 121 – 126.

⁴⁹ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo N°. 2428. Registro Oficial n°. 536 de 18 de marzo del 2002

⁵⁰ *Cfr.* Agustín Gordillo. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: F.D.A. Décima edición, 2011, pp. I-11.

Gordillo al señalar que la distinción entre la función *formal* de la función *material o sustancial* de la administración pública es relevante en cuanto a que la primera, nace del ejercicio propio de las competencias, atribuciones y facultades de las que dispone el órgano administrativo para actuar y que le vienen dadas específicamente a través de la normativa infraconstitucional correspondiente de acuerdo a cada caso concreto.

En este sentido, las impugnaciones que se efectúen en contra del ejercicio formal o competencial de la función administrativa, debe necesariamente realizarse ante la jurisdicción contencioso administrativa, en tanto como ha quedado explicado, aquello se refiere al ejercicio mismo de la potestad formal traducida en actividad administrativa que nace fundamentalmente de la norma infraconstitucional. De esta manera queda planteado como primer elemento de exclusión de la esfera de protección que nos ofrece la garantía jurisdiccional bajo estudio, cuando la impugnación ha de referirse a la competencia jurídica que detenta determinado órgano de la administración pública para expedir actos administrativos.

Luego, el segundo aspecto de la declaración unilateral de los actos administrativos tiene relación con los *efectos de orden particular* que se producen como consecuencia de la expedición de aquéllos. Los efectos jurídicos individuales que de forma directa se producen, tienen relación con el aspecto material o sustancial del acto administrativo y es en este momento en donde debe efectuarse algunas consideraciones. Citando nuevamente a Gordillo, “los problemas de validez e impugnación de la actividad administrativa giran en torno a un principio: Que puede atacarse mediante un recurso administrativo o acción judicial aquél acto de la administración que sea apto para producir efectos jurídicos inmediatos respecto el impugnante”⁵¹; Marco Morales Tobar es enfático en señalar que “como en todo acto jurídico, los efectos en el acto administrativo entrañan la creación o extinción de derechos u obligaciones”.⁵²

Desde mi punto de vista, este es uno de los asuntos medulares que merecen atención al momento de decidir si un acto administrativo debe ser impugnado mediante acción de protección o si dicha vía es subsidiaria frente al recurso subjetivo o de plena jurisdicción

⁵¹ Gordillo. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Op. cit. pp. II-3

⁵² Morales Tobar. *Manual de derecho procesal administrativo*. Op. cit. p. 126

ante el Tribunal Contencioso Administrativo. Para tener claridad en este panorama ha de recordarse nuevamente lo señalado en el primer capítulo cuando se indicó que la acción de protección tiene como objeto la protección idónea y eficaz de derechos constitucionales y derechos reconocidos en el bloque de constitucionalidad. Si se parte de tal premisa, debe aclararse que la jurisdicción constitucional no tiene como propósito de declaración de derechos subjetivos conforme lo establece el numeral quinto del artículo 43 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional sino que su objetivo es declarar la vulneración de derechos constitucionales y ordenar como consecuencia de aquello, la reparación integral⁵³ de conformidad a lo establecido en el artículo 18 y 19 del cuerpo normativo mencionado.

Si los efectos jurídicos directos e individuales que se producen a partir de la expedición de un acto administrativo vulneran derechos constitucionales, entonces es posible afirmar que el mecanismo de control jurisdiccional del acto será la acción de protección y los jueces constitucionales deberán analizar el caso de acuerdo a los criterios de procedencia o improcedencia de la acción y resolver el mismo en sentencia.⁵⁴ Los actos administrativos, como quedó indicado *ut supra*, crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas en modo directo e individual y los efectos de tales cambios pueden provocar la vulneración de derechos constitucionales (a la juridicidad que los protege); entonces,

⁵³ Mediante sentencia n°. 146-14-SEP-CC, expedida el 01 de octubre de 2014 dentro del caso n°. 1773-11-EP, la Corte Constitucional del Ecuador al referirse a la reparación integral señaló: “La reparación integral tiene un amplio desarrollo en la jurisprudencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la cual la Constitución del 2008 y posteriormente la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional recogen criterios y contextualizan la efectiva protección de los derechos constitucionales mediante su aplicación. En la Constitución del año 2008 se establece a la reparación integral como un *derecho* y un principio, por medio del cual las personas cuyos derechos han sido afectados reciben por parte del Estado todas las medidas necesarias, a fin de que se efectúe el resarcimiento de los daños causados como consecuencia de dicha vulneración”.

⁵⁴ A través de la sentencia n°. 102-13-SEP-CC, expedida el 04 de diciembre del 2013 dentro del caso n°. 0380-10-EP, la Corte Constitucional del Ecuador efectuó un análisis sobre la causal quinta que para efectos de la presente disertación es necesario citar: “5.- Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho.- Esta es otra de las causales que denotan claramente la naturaleza tutelar de la acción de protección y su distinción con las acciones de justicia ordinaria, pues como esta Corte también ha sostenido, bajo la concepción del Estado constitucional de derechos y justicia los derechos constitucionales no son declarados, sino tutelados, dado que estos preexisten, lo único que se declara en las acciones de garantías jurisdiccionales de los derechos son las vulneraciones que ocurren a los derechos constitucionales. Cosa distinta sucede en la justicia ordinaria, toda vez que mediante el ejercicio de sus competencias, lo que se pretende es la declaración de un derecho y su correspondiente exigibilidad. Ahora bien, para determinar esta circunstancia, el juzgador también ha de requerir de la sustanciación del proceso (pruebas, alegatos), razón por la cual también ésta se constituye en una causal de improcedencia”.

aquello que será objeto de tutela de la jurisdicción constitucional a través de la acción de protección, serán los *efectos jurídicos* que produce un acto administrativo en detrimento de derechos constitucionales de las personas o de la naturaleza y tal consideración nos devuelve al análisis del elemento formal de los actos administrativos, es decir, a cómo nace un acto administrativo a la vida jurídica.

2.3. Ámbitos de tutela no subsidiaria de la acción de protección

La falta de competencia administrativa para expedir un acto administrativo, como quedó indicado *ut supra*, es un asunto que debe ser debatido y resuelto por los jueces contencioso administrativos y no mediante la vía constitucional, sin perjuicio de que para el efecto el administrado alegue que determinada actuación administrativa afectó el derecho a la seguridad jurídica contenido en el artículo 82 de la Constitución de la República, pues desde mi punto de vista, la amplitud e imprecisión de este derecho constitucional, podría dar paso a que todo tipo de afectación al ordenamiento jurídico infraconstitucional por parte de la administración pública, merezca ser impugnado mediante la vía constitucional, cuando precisamente la postura teórica planteada radica en establecer que la acción de protección es un mecanismo *subsidiario* para impugnar actos administrativos en la sede constitucional.

Dicho en otras palabras, se considera que de impugnarse en sede constitucional la competencia de la autoridad administrativa para expedir un acto administrativo mediante acción de protección bajo la alegación del derecho a la seguridad jurídica, el juez constitucional debe declarar improcedente la pretensión formulada, dejando a salvo el derecho del justiciable para acudir a la jurisdicción correspondiente.⁵⁵

⁵⁵ Existe además un problema procesal que advierto en este escenario, el cual radica en que de llegarse a declarar improcedente la acción de protección, es muy probable que mientras se sustancia y se resuelve el proceso constitucional, los plazos para interponer el recurso subjetivo o de plena jurisdicción ante el Tribunal Contencioso administrativo hayan prescrito. Por esta razón, considero que la Corte Constitucional debe considerar la posibilidad de formular precedentes jurisprudenciales obligatorios, de conformidad con el artículo 436, numeral 6 de la Constitución de la República, mediante los cuales determinen que al presentarse una acción de protección en contra de actos administrativos, la presentación de la demanda constitucional interrumpe el plazo de prescripción para presentar el recurso subjetivo o de plena jurisdicción, en aras de

Ahora bien, afirmar que uno de los principios fundamentales del derecho administrativo y de la actuación de la administración pública se sustenta en el principio de legalidad (o de juridicidad), refuerza la idea de que el control judicial o *natural* que se efectúa de los actos administrativos se realiza mediante la jurisdicción contencioso administrativa y por lo tanto, la vía constitucional debe ser por naturaleza subsidiaria, pues en el derecho procesal constitucional una acción jurisdiccional será subsidiaria en tanto su formulación no se yuxtaponga a otra acción de similar naturaleza en la jurisdicción ordinaria, en este caso, la jurisdicción contencioso administrativa.

Pero además existe un aspecto fundamental que desde mi punto de vista, no otorga la característica de subsidiariedad de la acción de protección al momento de impugnar actos administrativos y gira en torno a la vulneración del principio constitucional de igualdad no discriminación en tanto la afectación no se provocará a la *legalidad* del acto, sino a su *juridicidad* y por lo tanto, tales actos administrativos sí deberían ser objeto de control por parte de la justicia constitucional, sin perjuicio de que la administración pública se exprese a través de sus diversas potestades (potestad regulatoria, potestad sancionadora, etc.), actuando en detrimento del principio de igualdad y no discriminación contenido en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución de la República que señala:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) **2.-** Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio – económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física, ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La Ley sancionará toda forma de discriminación.⁵⁶

Desde esta perspectiva, considero que cuando los efectos de un acto administrativo trasgreden el derecho constitucional a la igualdad y a la no discriminación por alguna de las razones descritas en el artículo 11, numeral 2 del texto constitucional, la acción de protección constituye el mecanismo judicial idóneo y directo para impugnar tal acto

salvaguardar el derecho a la tutela judicial efectiva de los administrados, siempre y cuando la acción de protección sea declarada improcedente en la respectiva sentencia.

⁵⁶ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 3. Registro Oficial No. 449. 20 de octubre de 2008.

administrativo en aras de obtener a través de una sentencia - de resultar procedente la pretensión - la reparación integral que corresponda de conformidad al contexto fáctico de la situación jurídica descrita por el accionante ante el juez constitucional.

Un ejemplo que explica tal formulación, radica en mencionar un caso concreto de discriminación laboral ocurrido en Ecuador, en donde el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Samborondón de Guayas decidió instaurar un sumario administrativo y con ello desvincular de la institución a un servidor público quien se encontraba infectado por el virus de VIH, alegando para el efecto un decrecimiento en la calidad de su desempeño laboral, la Corte Constitucional del Ecuador a través de la sentencia n°. 0080-13-SEP-CC dejó sin efecto las sentencias dictadas el 15 de diciembre del 2010 por el juez y conjuces de la segunda sala de lo Penal y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro de la acción de protección n°. 497-2010 y del 17 de marzo del 2010 por el juez vigésimo primero de lo civil y mercantil del cantón Samborondón dentro de la acción de protección n°. 27-2010.

Mediante dicha resolución, además, se ordenó dejar sin efecto la acción de personal n°. 001-DAM-MS-2010 de 22 de enero de 2010 suscrita por el señor José Yúnez Parra, Katty Alvarado González y Anna Vásquez Aguilar, en sus calidades de alcalde de Samborondón, jefa del departamento de recursos humanos y directora administrativa respectivamente mediante la cual fue destituido el referido ciudadano del cargo de abogado del departamento de terrenos y servicios parroquiales del municipio de Samborondón.

Lo importante del caso en comento, radica en que la Corte Constitucional del Ecuador evidenció que el proceso administrativo sumarial iniciado en contra de dicho ciudadano, tuvo como fundamento lo que la Corte ha denominado categorías sospechosas, señalando para el efecto:

[...] las categorías sospechosas para esta Corte Constitucional son aquellas categorías utilizadas para realizar tratos diferentes respecto de ciertos grupos o personas vulnerables que no resultan razonables y proporcionales, cuyo uso ha estado históricamente asociado a prácticas que tienen a colocar en situaciones de desventaja o desprotección a grupos de personas generalmente marginados y que sin ser taxativos, se encuentran contenidos en el artículo 11 numeral de la Constitución de la República.

Los tratos diferenciados cuando está de por medio categorías sospechosas que contribuyen a perpetuar la inferioridad y la exclusión de determinados grupos (mujeres embarazadas, niños, adolescentes, personas portadoras de VIH, personas enfermas de SIDA u otra enfermedad catastrófica, personas con discapacidad, indígenas, afro ecuatorianos, etc.) se presume su inconstitucionalidad a menos que se demuestre lo contrario mediante razones válidas y suficientes. Para identificarlos de alguna manera, es necesario tener presente que *i)* aparecen incluidos como categorías prohibidas en el texto constitucional (artículo 11 numeral 2 CR); *ii)* restringen derechos constitucionales; y que, *iii)* generalmente afectan de manera desfavorable a minorías o grupos sociales que se encuentran en estado de debilidad manifiesta y que se requieren especial protección por parte del Estado.⁵⁷

A la luz del criterio al que se refieren las categorías sospechosas, la Corte Constitucional del Ecuador identificó que el municipio de Samborondón inició el sumario administrativo en contra del servidor público bajo la alegación de que su desempeño laboral había decrecido, pero del análisis realizado al caso concreto, se logró determinar que entidad conocía su estado de salud y a pesar de aquello, resolvió iniciar el sumario administrativo referido que concluyó con el acto administrativo de separación del servidor de la institución.

La separación de la institución de este servidor público y la expedición del acto administrativo correspondiente, aún cuando pudo encontrarse fundamentado en normas infraconstitucionales de procedimiento administrativo, afectó derechos constitucionales y por lo tanto, no tuvo un debido sustento de *juridicidad*, lo cual fue observado por el máximo organismo de control e interpretación de la Constitución de la República.

Este caso da cuenta de que los actos administrativos pueden generar efectos lesivos a los derechos constitucionales y a aquellos contenidos en el bloque de constitucionalidad, y que, como quedó indicado, no se tratan de aspectos de mera legalidad únicamente. En el caso descrito, tanto el juez de primera instancia como los jueces provinciales consideraron, erróneamente por cierto, que si el accionante deseaba impugnar el acto administrativo de separación del municipio de Samborondón, debía acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, tal como si su pretensión persiguiese el control de la legalidad de la decisión administrativa, dado que tal criterio es restrictivo de derechos y vulnera además el derecho

⁵⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia n°. 0080-13-SEP-CC. Caso 0045-11-EP. Quito D.M. 09 de octubre de 2013.

constitucional a la tutela judicial efectiva establecido en el artículo 75 de la Constitución de la República.⁵⁸

Cuando un acto administrativo trasgrede el derecho constitucional a la igualdad y a la no discriminación, tal manifestación del poder público debe ser controlado judicialmente por la jurisdicción constitucional a través de la acción de protección como mecanismo idóneo, eficaz y sobretodo directo, sin que tal afirmación implique que a mi juicio, todo tipo de pretensión en la que se demande una presunta afectación al derecho a la igualdad y no discriminación como consecuencia de la expedición de un acto administrativo, deba ser declarada procedente y aceptada por la justicia constitucional.

Lo que se intenta demostrar es que la acción de protección constituye una vía directa de impugnación de actos administrativos cuando la pretensión se sustenta en presunta vulneración a este derecho constitucional y por lo tanto, el juez constitucional ha de evaluar, a la luz de los preceptos jurídicos correspondientes si se ha configurado una situación de efectos jurídicos discriminatorios⁵⁹ que merezca aceptar la acción de protección a favor aquella persona que recibió el acto administrativo y como consecuencia de aquello, recibir a su favor una reparación integral.

En definitiva, se plantea concretamente que la acción de protección constituye una vía procesal directa (no subsidiaria) cuando la impugnación del acto administrativo tiene como sustento jurídico vulneración al principio de igualdad y no discriminación de los administrados.⁶⁰

⁵⁸ El artículo 75 de la Constitución de la República establece: “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley”.

⁵⁹ No debe confundirse trato *discriminatorio* de trato *diferenciado*. La Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia n°. 006-15-SIN-CC expedida el 25 de marzo de 2014 y correspondiente al caso n°. 0034-11-IN señaló “... el concepto de igualdad no implica un trato uniforme por parte del Estado, sino más bien un trato igual a situaciones idénticas, pero diferente entre otras situaciones. Es decir, dentro del ordenamiento jurídico existen causas previamente establecidas en disposiciones legales que serán aplicables a situaciones concretas presentadas en un hecho fáctico y /o por actores sociales determinados. Por lo tanto (...) el trato discriminatorio consiste en colocar a una persona en una situación distinta al resto del conglomerado sin ninguna causa justificable [trato diferenciado]; es decir comporta que bajo unos mismos supuestos fácticos se restrinjan derechos a las personas por una determinada circunstancia específica”.

⁶⁰ Considero además dos circunstancias adicionales en donde la acción de protección debe ser considerada la vía procesal directa para formular pretensiones de relevancia constitucional, reiterando en ambos casos que aquello no implica necesariamente la aceptación de tales pretensiones. La primera, cuando se demanda

Otro aspecto que merece ser tomado en cuenta en este análisis, radica en distinguir entre la observancia de los requisitos legales del procedimiento administrativo para la creación del acto administrativo, de las garantías del debido proceso constitucional establecidas en el artículo 76 de la Constitución de la República. Como primer punto es necesario partir de la premisa según la cual el *procedimiento administrativo* es una garantía jurídica en sí misma a favor de los administrados. Roberto Dromi en su tratado de Derecho Administrativo ha sabido expresar que:

El procedimiento tiende no sólo a la protección subjetiva del recurrente, sino también a la defensa de la norma jurídica objetiva, con el fin de mantener el imperio de la legalidad y la justicia en el funcionamiento administrativo. Como consecuencia de este principio, el procedimiento se caracteriza por ser instructorio, de impulsión de oficio y con objetivos de verdad material.⁶¹

El autor Luciano Parejo Alfonso, al referirse al procedimiento administrativo expresa que éste se define como “la actividad unilateral y formalizada de la administración para la producción de actos administrativos”⁶² y tal definición es importante en tanto, como indiqué *ut supra*, el procedimiento administrativo constituye en sí mismo una garantía a favor de los administrados por cuanto prevé el cumplimiento de los cauces jurídicos que otorgan validez y posteriormente eficacia a aquél, en observancia de la Constitución y del ordenamiento jurídico infraconstitucional. El autor Eduardo Ortiz Ortiz señala que procedimiento administrativo es:

El conjunto de actos preparatorios concatenados según un orden cronológico y funcional para verificar la existencia de la necesidad pública a satisfacer y de los hechos que lo crean, así como para oír a los posibles afectados y voceros de intereses contextos, tanto públicos o

protección de *derechos de la naturaleza* en los términos de los artículos 71 y 72 de la Constitución de la República, por cuanto aquello ratificaría la titularidad de los derechos de la naturaleza desde el punto de vista del derecho procesal y de la teoría de la acción; y en segundo lugar, cuando las personas que formulan las pretensiones son parte de los *grupos de atención prioritaria* establecidos en el capítulo tercero del título II de la Constitución de la República, en cuyo caso, los jueces constitucionales tendrán la obligación de analizar el caso concreto con mayor minuciosidad y tratando en todo momento de contextualizar la pretensión a la luz de criterios de razonabilidad y de tutela efectiva de los derechos constitucionales de estas personas, evaluando adecuadamente los mecanismos de reparación integral adecuados para este tipo de casos.

⁶¹ Roberto Dromi. *Tratado de Derecho Administrativo*, 2005, p. 1171. citado en Marco Morales Tobar. *Manual de Derecho... Op. cit.* p. 91.

⁶² Luciano Parejo Alfonso. *Lecciones de derecho administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2007. p. 360.

privados, especialmente estos últimos, con el fin de conformar la decisión en la forma que mejor los armonice con el fin público a cumplir.⁶³

Ahora bien, es importante hacer mención a estas consideraciones porque si bien el procedimiento administrativo, que indefectiblemente concluye con la expedición de un acto administrativo, es una garantía a favor del administrado (ámbito subjetivo) debe necesariamente distinguirse de tal aspecto el ámbito objetivo que lo regula y que tiene relación con el cumplimiento de las normas objetivas de derecho que le otorgan validez y posteriormente eficacia.

Lo que se intenta señalar es que el control judicial *objetivo* del acto administrativo, es decir cuando la impugnación del acto se sustenta bajo el argumento de la inobservancia e incumplimiento de requisitos legales en el procedimiento administrativo, la impugnación debe efectuarse ante la jurisdicción contencioso administrativo y no a través de acción e protección.

Este postulado tiene sustento por cuanto ni la Constitución, ni los tratados internacionales de derechos humanos determinan con la debida especificidad con la que efectúa, determina y desarrolla la normativa infraconstitucional (leyes, reglamentos, acuerdos, contratos administrativos, etc.) los requisitos que deben cumplirse en los procedimientos administrativos y por lo tanto, el control judicial de legalidad objetiva de tales actos, deberá ser asumida por la jurisdicción administrativa.

Por otra parte, cuando la Constitución de la República establece en el artículo 76 las garantías del debido proceso, nos estamos refiriendo a lo que la doctrina ha sabido denominar *derecho constitucional procesal*⁶⁴ y de aquellas instituciones jurídicas de naturaleza procesal que por su importantes, deben ser aplicadas en todo tipo de procesos y

⁶³ Eduardo Ortiz Ortiz. *Nulidades del acto administrativo en la Ley General de la Administración Pública*. San José: Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo, 1981, p. 383.

⁶⁴ Osvaldo Alfredo Gozaini. *Introducción al derecho procesal constitucional*. Buenos Aires: Rubinzal – Culzoni editores, 2012, p. 12., citando a Héctor Fix Zamudio. *Breves reflexiones sobre el concepto y contenido del derecho procesal constitucional, passim* tomado de la obra colectiva *derecho procesal constitucional*. México: Tomo I. 2da. Edición, editorial Porrúa. 1993. P. 269 y ss.: "... el que se puede calificar como derecho constitucional procesal, examina instituciones procesales desde el ángulo y las perspectivas del derecho constitucional, debido a que las constituciones contemporáneas, especialmente las surgidas en esta segunda posguerra, han elevado a la jerarquía de normas fundamentales a varias instituciones de carácter procesal, y si bien es verdad que con anterioridad algunas de ellas ya figuraban en las Cartas constitucionales clásicas, lo eran de forma aislada, en tanto que en la actualidad existe la conciencia de otorgar rango constitucional a las categorías procesales de mayor importancia".

procedimientos, entre los cuales se encuentran los procedimientos administrativos. La disposición constitucional mencionada señala: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: (...)”.

En lo principal y sin pretender efectuar un análisis minucioso de cada una de las garantías que integran el debido proceso, considero que garantías tales como la invalidez jurídica de pruebas obtenidas con violación a la Constitución, la proporcionalidad entre infracciones y sanciones administrativas, privaciones ilegítimas al ejercicio adecuado del derecho a la defensa, falta de motivación de las resoluciones administrativas, entre otras, podrían ser impugnadas mediante acción de protección, aclarando en todo momento que la jurisdicción constitucional no se pronunciará sobre el fondo de la controversia, sino puntualmente sobre las garantías del debido proceso que no han sido observadas en la expedición del acto administrativo. De esta manera, considero que el control material o de fondo del acto administrativo, tampoco debería ser objeto de control judicial constitucional por cuanto los fines y propósitos que persiga la administración pública se encontrarán determinados en el ordenamiento jurídico infraconstitucional y por lo tanto, estarán sujetos al control judicial de la jurisdicción contencioso administrativa.

En conclusión, se ratifica la idea de que la acción de protección es un mecanismo subsidiario de control judicial de los actos administrativos, que no debe en modo alguno yuxtaponerse a la jurisdicción contencioso administrativa. Así, formulo como principales excepciones a tal característica de subsidiariedad cuando la pretensión persiga, por una parte, la protección del derecho a la igualdad y no discriminación y, por otra, a las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 76 de la Constitución de la República y sin que aquello implique que mi planteamiento excluya la posibilidad de plantear a través de dicha garantía, la impugnación de actos administrativos por la vulneración de otros derechos constitucionales (incluidos los derechos de la naturaleza), pero dejando claro en todo momento que considero excluidos de tal protección constitucional los asuntos que se relacionan directamente con la falta de competencia del órgano administrativo y el incumplimiento de requisitos legales del procedimiento administrativo para la expedición del acto cuyo control judicial se persigue.

CAPÍTULO III

A través de lo expuesto en los capítulos anteriores, se ha presentado a consideración del lector, una propuesta teórica que permite revisar parámetros de análisis, comprensión y formulación de posturas teóricas sobre los límites y alcances de la acción de protección en contra de actos administrativos. Entiendo y comparto el criterio del profesor Juan Pablo Aguilar Andrade⁶⁵, quien señala que la aplicación de las normas se aleja en gran medida del rol que cumplen los legisladores y se acerca más a la actuación de otras autoridades públicas, tales como jueces y funcionarios administrativos al momento de aplicarlas en casos concretos sometidos a su conocimiento y resolución.

En este sentido y partiendo de la idea según la cual una de las características principales del derecho actual ecuatoriano – al menos el derecho constitucional – es que se trata de un derecho preeminentemente jurisprudencial y que por lo tanto, varias instituciones jurídicas sustantivas y procesales son desarrollados a partir de las resoluciones jurisprudenciales, he considerado oportuno analizar un grupo de resoluciones expedidas por el más alto órgano de administración de justicia constitucional, la Corte Constitucional del Ecuador, con el propósito de identificar cómo se ha pronunciado al resolver acciones extraordinarias de protección que han tenido como origen procesos constitucionales de acción de protección de impugnación de actos administrativos.

Debe aclararse que la selección de tales resoluciones por parte del autor, no obedeció a un proceso concreto y específico de tiempo o espacio; tampoco el propósito ha sido identificar tal o cual línea jurisprudencial de la Corte Constitucional del Ecuador; el proceso ha sido principalmente aleatorio entre los años 2012 a 2015, período que además comprende la culminación de la etapa de transición del organismo e incluye el año 2015

⁶⁵ Juan Pablo Aguilar Andrade. *Nueva Constitución ¿Nueva seguridad?*. Quito: 2008, p. 336. Citado en Jenny Pontón y Alfredo Santillán (comp.). *Nuevas problemáticas en seguridad ciudadana*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2008. Señala el referido autor: “El problema no está en la norma, ésta no tiene ninguna virtud mágica para modificar la realidad y las cosas seguirán siendo como son, pese a que la Constitución disponga que sean diferentes. [...] Son las condiciones de aplicación de las normas las que van a definir el sentido que éstas acabarán teniendo; el destino de la ley, entonces depende menos del legislador que de los jueces y los funcionarios administrativos encargados de decidir cómo debe ser aplicada en cada caso concreto.”.

que corresponde un año del período académico 2014 – 2016 de la maestría en derecho administrativo.

Con esta aclaración preliminar, la revisión incluyó el uso del sistema informático de relatoría ofrecido en la página web de la Corte Constitucional para buscar y ubicar sentencias constitucionales en donde dicho organismo se haya pronunciado sobre asuntos de impugnación judicial en contra de actos administrativos. Entonces, a partir de la muestra aleatoria obtenida, identificaremos criterios de la Corte sobre cómo evaluar el problema de la impugnación de actos administrativos mediante acción de protección.

Para el efecto, a continuación se describirá el contenido de las sentencias escogidas señalando una descripción procesal del caso, los antecedentes básicos del mismo y la *ratio decidendi* de la Corte Constitucional y finalmente un breve análisis jurídico.

3.1. Revisión de sentencias constitucionales

3.1.1. Sentencia n°. 333-15-SEP-CC

Fecha de expedición: 30 de septiembre de 2015

Caso n°. 0690-15-EP

| Descripción procesal del caso: | Breves antecedentes fácticos del caso que constan en la sentencia bajo análisis: | Ratio decidendi de la Corte Constitucional del Ecuador: |
|---|---|--|
| El 28 de abril del 2015, el señor Carlos Alberto Pozo Palacios y la señora Priscilla Dora Filomena Serrano Mackliff presentaron una acción extraordinaria de protección contra la sentencia dictada el 26 de marzo de 2015 por la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de | Francisco Ugarte Apolo presentó ante la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del MAGAP una solicitud administrativa de reversión a la adjudicación de un bien inmueble denominado “Santa Inés” de la provincia de El Oro, cantón Machala, sector Las Crucitas; esta petición administrativa de reversión fue propuesta en contra de los señores Carlos Alberto Pozo Palacios y Priscilla Dora Filomena Serrano Mackliff en calidad de adjudicatarios del bien inmueble y contra Luis Alfonso Pesantez, Estela Aguirre, Edgar José Torres Jiménez, Gloria Amelia Ponce | A partir de la acción extraordinaria de protección formulada ante la Corte Constitucional y habiendo establecido como problema jurídico si la sentencia dictada el 26 de marzo de 2015 por los jueces de la Sala de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia de El Oro, vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica, al haber negado la pretensión de los accionantes, establece argumentación en torno a evaluar cuál es el objeto de tutela de la acción de protección como garantía jurisdiccional. La Corte expresa que “la tarea del juzgador, cuando conoce una acción de protección consiste en realizar un |

| | | |
|---|---|---|
| <p>la Corte Provincial de Justicia de El Oro, en el juicio de acción de protección signado con el número 0028-2015.</p> | <p>Loaiza y Juan Carlos Vásquez, representante legal de la compañía Insumos Agrícolas y Pecuarios Cía. Ltda, en sus calidades de terceros adquirentes del bien inmueble. El acto administrativo de aceptación de revocatoria fue expedido por el subsecretario de tierras y reforma agraria del MAGAP, con fecha 30 de diciembre de 2014, a favor de los accionantes Carlos Pozo Palacios y Priscilla Dora Filomena Serrano Mackliff; por lo tanto, se devolvió el predio a su estado jurídico anterior libre de todo gravamen. Frente a tal resolución administrativa, el señor Édgar José Torres Jiménez y la señora Gloria Amelia Ponce Loaiza, presentaron por sus propios derechos una demanda de acción de protección.</p> | <p>estudio de profunda razonabilidad orientado a constatar si los hechos puestos a su conocimiento conllevan vulneración de derechos constitucionales”, es decir, que los hechos concretos puestos a a consideración de los jueces “sobrepasan la esfera de legalidad y son susceptibles de conocimiento en la vía constitucional”.</p> <p>Luego, establece que en el presente caso, se pretendió dilucidar, mediante acción de protección, la impugnación de un acto administrativo de reversión a la adjudicación de un bien inmueble sin que los peticionarios hayan formulado argumentación suficiente que denote o evidencie afectación al núcleo duro del derecho a la propiedad. Por el contrario, habrían proporcionado argumentos encaminados a atacar la legalidad del acto administrativo impugnado.</p> <p>Finalmente, la Corte Constitucional, al momento de resolver la causa, decidió declarar que no ha existido vulneración de derechos constitucional y negar la acción extraordinaria de protección planteada.</p> |
|---|---|---|

Análisis

El presente caso permite dar cuenta que uno de los límites que distinguen la constitucionalidad de la legalidad de un acto administrativo, radica en la identificación clara y precisa sobre el núcleo duro de un derecho constitucional, particularmente en el caso 0690-15-EP , al derecho a la propiedad, en tanto la afectación a este derecho puede producirse por parte del poder público por niveles y mientras el ámbito constitucional

propiamente dicho no se vea afectado con el acto administrativo, la acción de protección resultaría una vía inidónea⁶⁶ para impugnar aquél.

Nótese además que en este caso no se impungó el acto administrativo por asuntos vinculados a una posible vulneración al derecho constitucional a la igualdad y no discriminación, ni tampoco refiere a afectaciones al debido proceso constitucional establecidos en el artículo 76 de la Constitución de la República; en tal virtud, la declaratoria de improcedencia de la acción de protección por parte de los jueces de la provincia de El Oro se fundamentó el argumento principal según la cual los derechos constitucionales de las personas pueden ser protegidos por los órganos jurisdiccionales a través de varias vías procesales; algunas de estas vías protegen el *ámbito o sector legal* del derecho constitucional vulnerado y otras vías, específicamente la acción de protección, se dirigirán a la protección de aquél cuando se afecta el núcleo duro del derecho constitucional o además, conforme se indicó en el capítulo segundo, cuando la impugnación se realice por afectación a la igualdad y no discriminación y a las garantías del debido proceso constitucional.

En este sentido considero que la Corte Constitucional del Ecuador, al momento de negar la acción extraordinaria de protección formulada por el señor Carlos Alberto Pozo Palacios y por la señora Priscilla Dora Filomena Serrano Mackliff, actuó de modo adecuado y consistente, concluyendo así que en el presente caso la acción de protección no resultaba la vía idónea para impugnar el acto administrativo de revocatoria de adjudicación.

⁶⁶ Considero necesario distinguir los términos *idoneidad* de la acción, frente a *improcedencia* de la acción. En el primer caso, al referirnos a *idoneidad*, ha de entenderse que la vía procesal escogida por el peticionario es evidentemente contraria a derecho en relación al objeto jurídico que se persigue. Un ejemplo de aquello es lo que he venido sosteniendo a lo largo del presente ensayo: la legalidad de los actos administrativos no deben ser impugnados mediante acción de protección porque esta garantía jurisdiccional es idónea para la protección de derechos constitucionales, no para la evaluación de temas de legalidad, dado que la vía idónea para efectuar tal control, es la jurisdicción contenciosa administrativa. Por su parte, la *improcedencia* tiene relación con el estudio posterior del caso cuando como consecuencia de la actividad procesal correspondiente, se ha formulado un análisis de fondo por parte del juzgador al momento de evaluar si al accionante le asiste el derecho de reclamar su pretensión. Una vía inidónea dará como resultado una decisión de improcedencia de la acción, más no necesariamente una decisión de improcedencia se encuentra condicionada a que la vía escogida haya sido calificada como inidónea.

3.1.2. Sentencia n°. 250-15-SEP-CC

Fecha de expedición: 05 de agosto de 2015

Caso n°. 2030-13-EP

| Descripción procesal del caso: | Breves antecedentes fácticos del caso que constan en la sentencia bajo análisis: | Ratio decidendi de la Corte Constitucional del Ecuador |
|--|---|--|
| <p>El 18 de octubre de 2013, el doctor Andrés Ycaza M., en su calidad de director ejecutivo del instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual, presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida el 19 de septiembre de 2013 por la Tercera Sala de lo Penal, Colusorios y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia del Guayas dentro de la acción de protección n°. 0531-2013.</p> | <p>El caso tiene como antecedente la demanda de acción de protección formulada por el señor Alejandro Ordoñez Pinos en contra del Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual IEPI, al impugnar el acto administrativo de registro de la marca <i>La Durable</i> mediante resolución n°. IEPI-GYE-PI-SD-2012-22590-RE a favor de Shing Trading S.A., por presunta vulneración al derecho a la propiedad, entre otros derechos constantes en dicha demanda.</p> | <p>La Corte Constitucional, al resolver la acción extraordinaria de protección, planteó como problema jurídico si la sentencia expedida en segunda instancia vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica establecido en el artículo 82 de la Constitución de la República, dado que el tribunal de segunda instancia declaró un derecho legal a favor del accionante y que es el uso y explotación de marcas comerciales.</p> <p>La Corte en lo principal expresó que para declarar la vulneración de un derecho constitucional, el juez constitucional debe realizar una confrontación de los aspectos alegados con los principios y reglas previstos en la Constitución de la República y a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a partir de ese ejercicio se determina si efectivamente existe tal vulneración, siendo la tarea del juzgador, revestido de jurisdicción constitucional, determinar si efectivamente en los casos sometidos a su conocimiento se han vulnerado o no estos derechos. La Corte expresa que la argumentación sobre la vulneración de un derecho constitucional, no puede nacer de la interpretación de normas de naturaleza infraconstitucional, ya que esto significaría rebasar el ámbito competencial de la justicia constitucional.</p> <p>La Corte considera que los jueces de</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>segunda instancia, se esforzaron por interpretar la Ley de Propiedad Intelectual y a partir de dicho análisis, determinar la antijuridicidad e ilegalidad del acto administrativo contenido en la resolución n°. IEPI-GYE-PI-SD-2012-22590-RE emitida por el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual; lo cual debe ser un análisis a cargo de la justicia ordinaria.</p> <p>Finalmente, la Corte Constitucional resolvió que la sentencia de segunda instancia vulneró el derecho a la seguridad jurídica y por lo tanto, dejar sin efecto esta sentencia y dejar en firme la sentencia expedida por el juzgado de primer nivel.</p> |
|--|--|--|

Análisis

En este caso se puede advertir que la impugnación del acto administrativo expedido por el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual se efectuó través de una vía procesal que desde el punto de vista técnico no resultaba idónea, por cuanto la pretensión radicaba en la declaración de un derecho subjetivo existente a través de las resoluciones que la autoridad administrativa competente expide en la materia de propiedad intelectual y que se refiere a marcas y patentes. No se trataba por tanto de un asunto de relevancia constitucional y por ende, no podía evidenciarse como podría verse afectado o constreñido constitucionalmente el derecho a la propiedad del señor Alejandro Ordoñez Pinos.

Por tal razón, esta sentencia permite reforzar la idea según la acción de protección no es un mecanismo ordinario de impugnación de actos administrativos cuando la impugnación se sustenta en criterios de interpretación legal o en la falta de declaración de derechos subjetivos que tienen como origen la actividad de la administración pública; dicho en otras palabras, este caso permite evidenciar cómo puede distinguirse los asuntos constitucionales de los asuntos legales en los actos administrativos. Además debe notarse que en este caso, al igual que en la sentencia analizada previamente, la impugnación no se

produjo bajo el argumento de posibles vulneraciones al derecho a la igualdad y no discriminación, a las garantías del debido proceso constitucional o por derechos de la naturaleza, que a mi juicio son los asuntos que deben ser impugnados en modo directo (no subsidiario) a través de la acción de protección constitucional, sin perjuicio de que además se active tal garantía cuando existan vulneración de derechos en su dimensión constitucional.

3.1.3. Sentencia n°. 246-15-SEP-CC

Fecha de expedición: 29 de julio de 2015

Caso n°. 1194-13-EP

| Descripción procesal del caso: | Breves antecedentes fácticos del caso que constan en la sentencia bajo análisis: | Ratio decidendi de la Corte Constitucional del Ecuador: |
|---|---|---|
| <p>El señor Eduardo Javier Herrera López presentó ante la Corte Constitucional del Ecuador una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia expedida el 31 de mayo de 2013 por los jueces de la Primera Sala de Garantías Penales de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del proceso de acción de protección n°. 0030-2013, a través de la cual se aceptó el recurso de apelación planteado por el administrador general y el director de recursos</p> | <p>Los hechos que componen el caso inician cuando el señor Eduardo Javier Herrera López, en su calidad de servidor municipal 7 de la Administración Zonal Tumbaco del Municipio de Quito y responsable de la boletería del balneario Cununyacu, fue denunciado el 14 de febrero del 2012 por el señor Edgar Hurtado, guardia de seguridad de dicho balneario por cuanto el servidor denunciado "...habría estado vendiendo al público los boletos de ingreso al balneario sin las debidas roturas para luego, ser retirados por los guaridas y poder ser vendidos nuevamente". Esta denuncia permitió a la Administración General del Municipio de Quito disponer, mediante providencia de 15 de marzo de 2012, el inicio de un sumario administrativo en contra del señor Eduardo Javier Herrera López.</p> <p>De acuerdo a la información constante en la sentencia analizada, el 30 de marzo de 2012</p> | <p>Al resolver la acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional formuló dos problemas jurídicos, de los cuales el segundo de aquellos analiza si la sentencia dictada por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, al negar la acción de protección, vulneró el derecho a la defensa establecido en el artículo 76 numeral 7 letra <i>a</i> de la Constitución de la República.</p> <p>La Corte Constitucional señala que habiendo sido revisado el expediente del juzgado quinto del trabajo de Pichincha, se constata que el acto procesal de notificación de la providencia n°. 4 – término de prueba – se desarrolló de manera correcta pues el legitimado activo fue debidamente notificado dentro del proceso administrativo y por tanto, se encontraba plenamente facultado para presentar dentro del término de prueba – 7 días – cuantos escritos o pruebas consideraba necesarios en defensa de sus derechos.</p> <p>De igual manera, que Eduardo Herrera López, dentro del proceso administrativo aportó pruebas; que de</p> |

| | | |
|--|---|---|
| <p>humanos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y se ordenó revocar la sentencia expedida en primera instancia.</p> | <p>se expidió la providencia n°. 4 disponiendo la apertura de término de prueba por el término de siete días; luego, el 02 de mayo de 2012, mediante la expedición de la providencia n°. 6 se habría dispuesto que la audiencia de sustanciación de pruebas de cargo y de descargo del sumario administrativo se realice el 10 de mayo de 2012 a las 10h00 en la dirección metropolitana de Recursos Humanos.</p> <p>Posteriormente, el día 10 de mayo del 2012, el servidor sumariado habría presentado un escrito mediante el cual informaba sobre su desconocimiento en cuanto a la expedición de la providencia de 30 de marzo de 2012 en tanto aquella no le habría sido debidamente notificada en el casillero de su abogado y por tal razón, solicitaba la suspensión de la audiencia y que se notifique nuevamente con la apertura de la causa a prueba.</p> <p>Más adelante, se indica que el 18 de junio de 2012, a través de la providencia n°. 10, la dirección metropolitana de recursos humanos señaló como nueva fecha para la audiencia de sustanciación de pruebas de cargo y descargo el día 21 de junio de 2012 a las 10h00 y finalmente, con fecha 05 de julio, el administrador general del Municipio de Quito emitió la resolución n°. AD0062 (acto administrativo) mediante la cual se destituyó al señor Eduardo Javier Herrera López, quien impugnó dicha actuación mediante acción de protección ante el juzgado quinto del trabajo de Pichincha.</p> | <p>acuerdo al artículo 94 del Reglamento de la Ley General a la Ley Orgánica de Servicio Público, el servidor sumariado al momento de dar contestación al planteamiento del sumario, adjuntó las pruebas de descargo que consideró le asistían así como también, en la audiencia oral realizada el 21 de junio del 2012 a las 10h09, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 96 íbidem, habría presentado y sustentado varias pruebas de cargo y de descargo.</p> <p>En este sentido, la Corte evidenció dentro del sumario administrativo n°. 006-2012, el servidor sumariado tuvo una participación activa y permanente en el proceso administrativo, pues durante las diferentes etapas procesales, aportó e impugnó las pruebas que a su criterio fueron las adecuadas e idóneas en defensa de sus derechos.</p> <p>Con ello, resulta improcedente aquel planteamiento del legitimado activo, quien en la demanda de acción extraordinaria de protección afirma haber quedado en indefensión. Con tales consideraciones, la Corte Constitucional avaló el razonamiento jurídico formulado por la Corte Provincial de Justicia de Pichincha y por lo tanto negó la acción extraordinaria de protección formulada.</p> |
|--|---|---|

Análisis jurídico

En los capítulos precedentes, señalé que desde mi punto de vista, la acción de protección es un mecanismo procesal idóneo para impugnar actos administrativos cuando el fundamento jurídico se sustenta en vulneraciones a las garantías del debido proceso que se encuentran establecidas en el artículo 76 de la Constitución de la República y la sentencia bajo análisis constituye una referencia importante al momento de evaluar en qué medida puede afectarse el debido proceso en los procedimientos administrativos, particularmente en aquellos de naturaleza sancionatoria. En este caso, no se ha puesto en discusión la legalidad de la decisión adoptada por la dirección de recursos humanos del Municipio de Quito, ni tampoco se ha formulado como pretensión del accionante una distinta interpretación de las normas infraconstitucionales que regulan los sumarios administrativos sino que el asunto medular giraba en torno a una posible afectación al debido proceso, que como ha quedado debidamente explicado, no fue evidenciado por la Corte Constitucional.

Entonces en este caso puede observarse que la acción de protección fue utilizada como mecanismo procesal idóneo para la pretensión perseguida aun cuando de acuerdo a los recaudos probatorios, la vulneración no fue demostrada y como consecuencia de aquello, la acción debía ser declarada improcedente, como en efecto lo hizo el tribunal de segunda instancia y lo ratificó la Corte Constitucional.

En definitiva, esta sentencia permite fortalecer mi argumento según el cual esta garantía jurisdiccional puede ser activada en cualquier momento, pues además justifica característica de idónea, cuando se pretende impugnar actos administrativos en donde existan vulneraciones a las garantías del debido proceso contenidas en el artículo 76 de la Norma Suprema, tomando en cuenta además que las garantías del debido proceso no constituyen aspectos de legalidad sino que integran lo que señalé *ut supra*, el derecho constitucional procesal en sí mismo.

3.1.4. Sentencia n°. 080-13-SEP-CC

Fecha de expedición: 09 de octubre de 2013

Caso n°. 0445-11-EP

| Descripción procesal del caso: | Antecedentes fácticos del caso que constan en la sentencia bajo análisis: | Ratio decidendi de la Corte Constitucional del Ecuador: |
|---|--|--|
| <p>El 14 de febrero de 2011, el señor NN⁶⁷ presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia del Guayas, dentro del proceso de acción de protección n°. 407-2010.</p> | <p>El señor NN fue objeto de discriminación como portador del virus de VIH-SIDA por parte de la Municipalidad del cantón Samborondón de la provincia del Guayas, por cuanto la acción de personal n°. 001-DAM-MS-2010 de 22 de enero de 2010, mediante el cual el alcalde de Samborondón y otras autoridades administrativas de dicha entidad, destituyeron al accionante de su cargo de abogado del departamento de terrenos y servicios parroquiales del municipio de Samborondón.</p> <p>De acuerdo a lo descrito en la sentencia dictada por la Corte Constitucional, el sumario administrativo se inició por cuanto el desempeño laboral del señor NN en la institución pública accionanda, se habría vuelto <i>deficiente y poco efectivo</i> como consecuencia de su estado de salud y que habiendo inobservado disposiciones legales de la Ley Orgánica de Servicio Público y demás normativa que rige la materia laboral administrativa, se concluyó el sumario administrativo con la resolución contenida en el acta de personal mediante la cual se destituyó al servidor mencionado.</p> | <p>En la sentencia n°. 080-13-SEP-CC, la Corte Constitucional formuló tres problemas jurídicos a fin de evaluar el comportamiento de la sentencia expedida por los jueces de segunda instancia; los dos primeros problemas se refieren a una evaluación procesal de la sentencia impugnada y se revisa si aquella vulneró el debido proceso en la garantía de motivación y al derecho a la tutela judicial efectiva.</p> <p>Por su parte, el tercer problema jurídico, que es aquel que para efectos de esta investigación resulta relevante, evalúa si “La separación de un empleado portador de VIH o enfermo de SIDA de su actividad laboral, ¿se enmarca dentro de las denominadas categorías sospechosas, y ello implica en consecuencia un trato discriminatorio?”</p> <p>Este problema jurídico permite a la Corte Constitucional desarrollar una serie de conceptos sobre el derecho a la igualdad y no discriminación, estabilidad reforzada, sobre las denominadas categorías sospechosas como elementos de juicio al momento de evaluar actos que pueden ser discriminatorios y permiten llegar a establecer que en el presente caso, el sumario administrativo iniciado en contra del abogado NN se realizó bajo un velo de juridicidad, es decir, bajo la apariencia de que se resultaba un</p> |

⁶⁷ De conformidad a lo establecido en el párrafo 3.6. de para resolutive de la sentencia n°. 080-13-SEP-CC, procedo a identificar con las siglas NN al accionante de acuerdo a la disposición jurisprudencial contenida en el fallo, a saber: “3.6. Con la finalidad de evitar revictimización del accionante, para la publicación de la presente sentencia en el Registro Oficial y portal Web de la Corte Constitucional, en todos los lugares en los que se consigne el nombre del accionante se procederá a cambiar por la denominación NN”.

| | | |
|--|--|--|
| | | <p>trámite administrativo efectuado con estricta observancia a todos los requisitos reglamentarios y legales que formalizarían un sumario y el consecuente acto administrativo mediante el cual se resolvió la separación de determinado servidor de una entidad pública.</p> <p>La Corte Constitucional evidenció que detrás de este procedimiento disciplinario hubo la intención de separar a una persona que vivía con una enfermedad catastrófica y que por razones de su enfermedad, su desempeño laboral había disminuido. La Corte expresó que la consecuencia del desempeño deficiente y poco efectivo de cualquier trabajador que sea portador de una enfermedad como el VIH, puede aparecer como una categoría sospechosa que oculta discriminación y que en la mayoría de los casos sorpresivamente ocurre cuando se hace pública la condición del trabajador portador de VIH.</p> <p>El órgano jurisdiccional expresa que en el caso analizado, se produjo una discriminación <i>por resultado</i> y que como consecuencia de aquello, se requiere una alta carga argumentativa y probatoria a cargo del empleador a fin de despejar una presunción de actuación contraria a la Constitución al efecto de separar de su actividad laboral a un trabajador portador de VIH y “no simplemente, argumentar en base a una práctica laboral institucionalizada entre el empleador – empleado, como es la separación de un servidor público previo sumario administrativo”.</p> <p>La Corte Constitucional insiste en que un empleador no puede dar por terminada una relación laboral con un empleado que se encuentra en un estado de debilidad manifiesta en</p> |
|--|--|--|

| | | |
|--|--|---|
| | | <p>razón de sus padecimientos, pues ello sería un acto “arbitrariamente discriminatorio prohibido por la Constitución y colocaría a estas personas en una situación de extremo riesgo en cuanto a su vida, al no contar con los medios suficientes que les permitan procurarse unos ingresos dignos que aseguren su tratamiento y una vida digna más allá de la obligación ineludible del Estado frente a este tipo de enfermedades”.</p> <p>Finalmente, la Corte resolvió dejar sin efecto las sentencias dictadas el 15 de diciembre de 2010 por los jueces de segunda instancia y por el juez de primer nivel del municipio del cantón Samborondón. Además, estableció una serie de medidas de reparación integral que si bien no señalo en el presente trabajo, recomiendo su revisión en la medida en que orientan el criterio jurídico de cómo debe procederse en este tipo de casos.</p> |
|--|--|---|

Análisis jurídico

Desde mi punto de vista y sin perjuicio de lo descrito sobre esta sentencia en el capítulo segundo, la importancia que tiene este caso dentro del tema que he analizado a lo largo de estas líneas, es fundamental porque permite dar cuenta en el ejercicio de la actuación administrativa y aún cuando se observen los requisitos legales y reglamentarios en la sustanciación de un procedimiento administrativo sancionatorio y la consecuente expedición del acto administrativo correspondiente, puede verse incurso en argumentos contrarios a la juridicidad de los derechos constitucionales, particularmente del derecho a la igualdad y no discriminación. En este caso, el procedimiento de destitución del abogado NN se realizó en observancia de normativa infraconstitucional pero el asunto principal radica en que existió, y así quedó justificado en los recaudos procesales correspondientes,

una actuación fundada en categorías sospechosas al momento de llevar a cabo tal sumario administrativo, lo que condujo a establecer que la municipalidad de Samborondón intentó dotar de un velo de legalidad a una conducta administrativa que fue discriminatoria en perjuicio del servidor público mencionado.

Pero además, y esto para mí resulta fundamental en el análisis, quedó claro que la separación de una persona con esta enfermedad de sus actividades laborales, se presume discriminatoria, debiendo la entidad pública o el empleador según corresponda, establecer que la decisión de separación o desvinculación por este motivo obedece a factores objetivos que no son consecuencia de tales categorías y que se encuentran justificadas de modo razonables.

En definitiva, la sentencia n°. 080-13-SEP-CC permite fortalecer mi planteamiento según el cual la acción de protección constituye una vía idónea de impugnación de actos administrativos cuando aquellos presuntamente vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación establecido en la Constitución de la República, sin perjuicio de que se impugne paralelamente la legalidad del acto administrativo en caso de existir motivos para aquello y a través de la jurisdicción contenciosa administrativa. En otras palabras, al encontrarnos en escenarios de impugnación de actos administrativos por este derecho constitucional – igualdad y no discriminación - la acción de protección no constituirá una vía procesal subsidiaria, sino vía directa e idónea y por lo tanto, el juez constitucional se verá obligado a efectuar un análisis de fondo de la pretensión y declarará la misma procedente o improcedente, dependiendo el caso concreto.

3.2. Análisis contextual

La revisión de estas jurisprudencias constitucionales permite dilucidar a través de la casuística, que el órgano jurisdiccional expresa y considera una interpretación jurídica coherente a lo expresado en los capítulos I y II, es decir, que la acción de protección es una garantía de protección de derechos constitucionales cuando el acto administrativo afecta derechos de este tipo, por ejemplo cuando se inobservan garantías del debido proceso constitucional o derechos de igualdad y no discriminación, además de que como efecto de

la expedición del acto administrativo, se lesione el núcleo duro de un derecho constitucional; así, quedará fuera de esta órbita de protección constitucional cualquier interpretación sobre normativa sustantiva de carácter infraconstitucional que sustente el acto administrativo impugnado, así como tampoco ingresa en esta esfera de tutela jurídica el debido proceso legal que justifica la expedición del acto administrativo.

De esta manera, la acción de protección no debe ser vista, ni por los jueces ni por los administrados, como un mecanismo que pretende interferir o reemplazar al control jurisdiccional que efectúa la jurisdicción contencioso administrativa previstas en los artículos 300, primer inciso y 326, numeral 1, del Código Orgánico General de Procesos que señalan expresamente:

Art. 300.- Las jurisdicciones contencioso tributaria y contencioso administrativa previstas en la Constitución y en la ley, tienen por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público sujetos al derecho tributario o al derecho administrativo; así como, conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico tributaria o jurídico administrativa, incluso la desviación de poder.

Artículo 326.- Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones: 1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. Procede también esta acción contra actos normativos que lesiones derechos subjetivos.⁶⁸

Sabemos pues que en el Estado Constitucional de derechos y justicia, en donde parecería ser que, en un primer momento, el constitucionalismo ecuatoriano del 2008 pudo haber provocado efectos de confusión o inseguridad jurídica, tanto en jueces, personas y administración pública en cuanto al rol que cada uno de estos mecanismos de impugnación procesal de actos administrativos debía cumplir, con el transcurso del tiempo y con la expedición de resoluciones jurisdiccionales, podemos contar con un panorama que hace un esfuerzo razonable por aclarar el camino procesal que ha de seguir quien un interés de tutelar sus derechos ante los jueces de la República en aplicación del artículo 173 que como quedó indicado en líneas anteriores, señala “Los actos administrativos de cualquier

⁶⁸ Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial suplemento n°. 506 de 22 de mayo de 2015.

autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”⁶⁹.

⁶⁹ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 173. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

CONCLUSIONES

1. El constitucionalismo ecuatoriano desarrollado a partir de la Constitución del 2008, ofrece la posibilidad entender el derecho constitucional y el derecho procesal constitucional a partir de nuevas consideraciones jurídicas, entre las cuales se encuentra una innovación en las fuentes del derecho tales como la jurisprudencia y el bloque de constitucionalidad; además, de entender un rol del Estado mucho más ambicioso en cuanto a la protección efectiva de los derechos constitucionales, específicamente gracias a la función tutelar que ofrece la acción ordinaria de protección como mecanismo directo y eficaz que incluye a las actuaciones singulares de la administración pública.
2. El acto administrativo es una de las formas de manifestación concreta del poder público y su función jurídica se encuentra justificada en la medida en que ha de perseguir el interés general; sin embargo, como cualquier acto de poder público puede estar revestido de arbitrariedad y por lo tanto, el control jurisdiccional establecido en el artículo 173 de la Constitución de la República constituye la opción de las personas para garantizar que los actos administrativos que les afecten en sus derechos, se armonicen a los principios de juridicidad y legalidad que han de caracterizar al Estado constitucional de derechos y justicia.
3. La acción de protección es un mecanismo directo en la protección de derechos constitucionales de las personas cuando los actos administrativos que se expiden son lesivos a este tipo de derechos; esta garantía jurisdiccional no tendrá como propósito evaluar en el acto administrativo impugnado si el mismo inobservó normas de naturaleza infraconstitucional o su respectiva interpretación, así como tampoco, la acción tendrá por objeto verificar el cumplimiento del debido proceso legal. En todo caso, la acción ordinaria de protección sería vía directa siempre y cuando la alegación de vulneración se refiera a igualdad y no discriminación establecida en el artículo 11 de la Constitución de la República o a garantías del debido proceso constitucional, establecidas en el artículo 76 de la Norma Suprema. En casos restantes, el margen de análisis de procedencia o

improcedencia de la acción es más abierto y el juez correspondiente debe revisar con cuidado si la pretensión formulada tiene como objetivo revisar la legalidad del acto administrativo

4. La Corte Constitucional ha expedido sentencias en materia de acción extraordinaria de protección, tales como las sentencias 080-13-SEP-CC, 246-15-SEP-CC, 250-15-SEP-CC y 333-15-SEP-CC analizadas en el capítulo tercero, que han permitido ratificar nuestra formulación teórica sobre los límites y alcances de la acción de protección en cuanto a la protección de derechos constitucionales que se producen como consecuencia de la expedición de actos administrativos, aclarando en todo momento que la acción de protección - y así lo ha considerado la Corte Constitucional - no es un mecanismo procesal de reemplazo de la jurisdicción contencioso administrativa, ni se superpone o intenta reemplazar a aquél en modo alguno, guardando entonces cada uno de estos mecanismos su propia autonomía y esfera de protección.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía de autores

Aguilar Andrade, Juan Pablo, *Nueva Constitución ¿Nueva seguridad?*. Quito: 2008, en Pontón, Jenny y Santillán, Alfredo (comp.). *Nuevas problemáticas en seguridad ciudadana*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, 2008.

Alarcón Peña, Pablo, *El Estado constitucional y las garantías constitucionales*, en Benavides Ordoñez Jorge y Escudero Solíz Jhoel (coord.), *Manual de justicia constitucional ecuatoriana*. (coord.). Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2013.

Alarcón Peña, Pablo, *La ordinarización de la acción de protección*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador y Corporación Editora Nacional, 2013.

Alfonso, Luciano Parejo, *Lecciones de derecho administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2007

Andino Reinoso, Wilson, *La acción ordinaria de protección en el derecho constitucional*. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador, 2012.

Ávila Santamaría, Ramiro, *Ecuador: Estado constitucional de derechos y justicia en La Constitución del 2008 en el contexto andino: análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, Ávila Santamaría, Ramiro (ed.). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2008.

Benalcazar Guerrón, Juan Carlos, *La ejecución de la sentencia en el proceso contencioso administrativo*. México D.F.: Editorial Novum, 2011.

- Bidart Campos, Germán, *El derecho de la Constitución y su fuerza normativa*. Buenos Aires: Ediar, 1995.
- Bonilla Maldonado, Daniel, *Teoría del derecho y trasplantes jurídicos*. Bogotá: Universidad de los Andes y Pontificia Universidad Javeriana, Siglo del Hombre Editores, 2012.
- Caballero Ochoa, José Luis, *El derecho internacional en la integración constitucional. Elementos para una hermenéutica de los derechos fundamentales*. México: Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. n° 6. 2006.
- Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo y derechos fundamentales*. Quito: Editorial Jurídica Cevallos. 2010.
- Cassagne, Juan Carlos, *Derecho administrativo*. Buenos Aires: LexisNexis Abeledo-Perrot. Tomo II, 2002
- Colmenares, Carlos Alberto, *Bloque de constitucionalidad en materia procesal civil*, en Caicedo D., *El bloque de constitucionalidad en el Ecuador. Derechos Humanos más allá de la Constitución*, en *Teoría y Práctica de la justicia constitucional*, Claudia Escobar, editora, Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2010.
- Del Toro Puerta, Mauricio Iván, *La apertura constitucional al derecho internacional de los derechos humanos en la era de la mundialización y sus consecuencias en la práctica judicial*. México: Boletín mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie. año XXXVIII. núm. 112. Enero – abril. 2005.
- Dromi, Roberto, *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones ciudad Argentina, 2005.

Fix Zamudio, Héctor, *Breves reflexiones sobre el concepto y contenido del derecho procesal constitucional, passim*, obra colectiva *derecho procesal constitucional*. México: Tomo I. 2da. Edición, editorial Porrúa. 1993.

Fuentes Contreras, Édgar Hernán, *Materialidad de la Constitución: la doctrina del bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional*. Bogotá D.C.: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano y Grupo Editorial Ibáñez, 2010.

García Ricci, Diego, *Estado de derecho y principio de legalidad*. México: CNDH. 2011.

Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: F.D.A. Décima edición, 2011.

Gozaini, Osvaldo, *Introducción al derecho procesal constitucional*. Buenos Aires: Rubinzal – Culzoni editores, 2012.

Grijalva Jiménez, Agustín, *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional para el período de transición. Pensamiento jurídico contemporáneo, 2012.

Guastini, Ricardo, *Sobre el concepto de Constitución*, en *Teoría del neoconstitucionalismo*, Carbonell, Miguel, edit. Madrid: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Trota, 2007.

Guastini, Ricardo, *La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano*, en Alarcón Peña. Pablo, *La ordinarización de la acción de protección*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional. Serie Magíster. Volumen 148, 2013.

López Overa, Miguel Alejandro, *El control de convencionalidad en la administración pública*. México D.F.: Editorial Novum, 2014.

- Martín – Retortillo, Sebastián, *Administración y Constitución*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1981.
- Marco Morales Tobar, Marco, *Manual de derecho procesal administrativo*. Quito: Corporación de estudios y publicaciones, 2011.
- Ortiz Ortiz, Eduardo, *Nulidades del acto administrativo en la Ley General de la Administración Pública*. San José: Revista del Seminario Internacional de Derecho Administrativo, 1981.
- Pérez, Efraín, *Derecho administrativo*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, Tomo 1, 2014
- Prieto Sanchís, Luis, *El Constitucionalismo de los derechos*, en *Teoría del neoconstitucionalismo*, en Carbonell, Miguel (ed.). Madrid: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Editorial Trotta, 2007.
- Storini, Claudia, *Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales en la Constitución ecuatoriana de 2008*, en Andrade, Santiago, Grijalva Agustín y Storini Claudia edit., *La nueva Constitución del Ecuador – Estado, derechos e instituciones*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional, 2009.
- Viciano, Roberto y Martínez Dalmau, Rubén, *Aspectos Generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano*, en *El nuevo constitucionalismo en American Latina*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, 2010
- Wilhelmi, Marco Aparicio, *Derechos: enunciación y principios de aplicación*, en *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Grijalva,

Agustín, *et. al.* Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Tribunal Constitucional.: Serie Justicia y Derechos Humanos, 2008.

Zavala Egas, Jorge, *Los actos administrativos en el amparo.* Quito: CLD comp. Guía de Litigio Constitucional. Tomo II, 2001.

Bibliografía normativa, jurisprudencial y fuentes digitales

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial n°. 449 de 20 de octubre de 2008.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro oficial n°. 52 de 22 de octubre de 2009.

Convención Americana de Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 1969

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Decreto Ejecutivo N°. 2428, Registro Oficial n°. 536 de 18 de marzo de 2002.

Ley de Modernización del Estado. Registro Oficial N°. 349 de 31 de diciembre de 1993.

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización. Suplemento del Registro Oficial N°. 303.19 de octubre de 2010.

Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial suplemento n°. 506 de 22 de mayo de 2015

Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial n°. 1 de 11 de agosto de 1998.

Plan de Gobierno del Movimiento PAÍS 2007 – 2011, Fecha de consulta: 6 de junio de 2015 desde la página web <http://es.scribd.com/doc/31619413/Plan-de-Gobierno-Alianza-PAIS#scribd>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia n°. C-225. Bogotá, 18 de mayo de 1995

Corte Constitucional del Ecuador – sentencias:

Sentencia n°. 333-15-SEP-CC. Caso n°. 0690-15-EP. Quito, 30 de septiembre de 2015

Sentencia n°. 250-15-SEP-CC. Caso 2030-13-EP. Quito, 05 de agosto de 2015.

Sentencia n°. 246-15-SEP-CC. Caso 1194-13-EP. Quito 29 de julio de 2015.

Sentencia n°. 212-14-SEP-CC. Caso 0342-10-EP. Quito, 26 de noviembre de 2014.

Sentencia n°. 146-14-SEP-CC. Caso n°. 1773-11-EP, Quito, 01 de octubre de 2014.

Sentencia n°. 004-14-SCN-CC. Caso 0072-14-CN. Quito, 06 de agosto de 2014.

Sentencia n°. 006-15-SIN-CC. Caso n°. 0034-11-IN. Quito, 25 de marzo de 2014

Sentencia n°. 102-13-SEP-CC. Caso n°. 0380-10-EP, Quito 04 de diciembre de 2013.

Sentencia n°. 080-13-SEP-CC. Caso 0045-11-EP. Guayaquil, 09 de octubre de 2013.