



**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA
INDOAMÉRICA**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO**

TEMA:

**DESNATURALIZACIÓN DE LAS ACCIONES DE PROTECCIÓN Y
MEDIDAS CAUTELARES**

Trabajo de Integración Curricular previo a la obtención del título de abogado.

Autor:

Diego Fernando Pozo Escobar

Tutor:

Dr. Petronio Ruales Saltos

QUITO – ECUADOR

2024

**AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA,
REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL
TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR**

Yo, DIEGO FERNANDO POZO ESCOBAR con numero de cedula 1727031633, el mismo que declaro ser autor material e intelectual del presente trabajo **DESNATURALIZACION DE LAS ACCIONES DE PROTECCION Y DE PROTECCION Y MEDIDAS CAUTELARES**, el mismo que es un requisito para mi titulación como abogado y autorizo al sistema de biblioteca de la UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA, que utilicé este proyecto a fin de ser un medio académico que guie a quien le interese.



Autor: Diego Fernando Pozo Escobar.
CC.: 1727031633
Correo Electrónico: diegopozonf10@gmail.com

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi calidad de Tutor de Presente trabajo de Integración Curricular **“DESNATURALIZACION DE LAS ACCIONES DE PROTECCION Y DE PROTECCION Y MEDIDAS CAUTELARES”** presentado por Diego Fernando Pozo Escobar, para la obtención del Título de Abogado.

CERTIFICO

Que este trabajo de Integración Curricular ha sido revisado y considero que reúne todos los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte de los lectores que se designe.

Quito, 11 de diciembre del 2024



Dr. Lenin Petronio Ruales Saltos

DECLARACIÓN AUTENTICIDAD

Yo Diego Fernando Pozo Escobar, declaro que el presente trabajo y resultados obtenidos del presente Trabajo de Integración Curricular, son originales, auténticos, personales y de exclusiva responsabilidad legal.

Quito, 11 de diciembre del 2024

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Diego Pozo', enclosed within a hand-drawn oval shape.

Autor: Diego Fernando Pozo Escobar
CC.: 1727031633
Correo Electrónico: diegopozonf10@gmail.com

APROBACIÓN DE LECTORES

El presente trabajo de integración curricular ha sido revisado, aprobado, y autoriza su impresión sobre el tema “**DESNATURALIZACION DE LAS ACCIONES DE PROTECCION Y DE PROTECCION Y MEDIDAS CAUTELARES**”, previo a la obtención del título de Abogado, además cuenta con todos los requisitos de forma y fondo exigidos para la sustentación del Trabajo de Integración Curricular.



Ab. MARCO ORTIZ
LECTOR

Ab. MATEO CALERO
LECTOR

DEDICATORIA

Este proyecto es dedicado a mi familia, especialmente a mis padres, ya que han sido el apoyo incondicional a lo largo de mis años de estudio y en mi vida.

AGRADECIMIENTO

Quiero agradecer a la Universidad Tecnológica Indoamérica, a sus docentes quienes me han brindado su apoyo a lo largo de mi estancia en la misma y compartir sus conocimientos y experiencias, por último, agradezco a mis padres por estar a mi lado siempre brindándome su apoyo y cariño incondicional.

INDICE DE CONTENIDO

AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR.....	2
APROBACIÓN DEL TUTOR.....	3
DECLARACIÓN AUTENTICIDAD.....	4
APROBACIÓN DE LECTORES.....	5
DEDICATORIA.....	6
AGRADECIMIENTO.....	7
INDICE DE CONTENIDO.....	8
1. Introducción.....	10
2. Hilo conductor, pregunta de investigación, objetivo general, objetivos específicos, marco metodológico y marco contextual.....	11
3. Marco Metodológico.....	12
Marco Contextual.....	13
Marco Teórico.....	15
3.1 La Acción de Protección.....	15
3.2 Naturaleza Jurídica.....	16
3.3 Objeto y Alcance.....	17
3.4 Oportunidad para Presentarla.....	17
3.5 La Legitimación Activa de la Acción de Protección.....	18
3.6 La Legitimación Pasiva de la Acción de Protección.....	18
3.7 Requisitos.....	22
3.7.1 Violación de un Derecho Constitucional.....	22
3.7.2 Acción u Omisión de Autoridad Pública o de un Particular.....	23
3.7.3 Inexistencia de Otro Mecanismo de Defensa Judicial Adecuado y Eficaz.....	24
3.8 Improcedencia de la Acción de Protección.....	25
3.9 Medidas Cautelares.....	27
Desarrollo del tema de Investigación.....	28
4.1 Desnaturalización de la Acción de Protección.....	28
4.2 Desnaturalización de las medidas cautelares.....	29
Análisis de Entrevistas.....	30
Análisis de la primera pregunta.....	31
Análisis de la segunda pregunta.....	32
Análisis de la tercera pregunta.....	33
Análisis de casos.....	33
Acción de protección No. 08201-2019-02549.....	33
Acción de protección No. 09359-2019-00098.....	36
Medida cautelar 13338-2023-00021 Y 13338-2023-00002.....	38
Conclusiones.....	39
Recomendaciones.....	40
Referencias Bibliográficas.....	40

DESNATURALIZACIÓN DE LAS ACCIONES DE PROTECCIÓN Y MEDIDAS CAUTELARES

DENATURALIZATION OF PROTECTIVE ACTIONS AND PRECAUTIONARY MEASURES

Resumen:

En la presente investigación cualitativa, el autor empleó la técnica de la entrevista para obtener información de juristas expertos en el Derecho Constitucional y el análisis documental con el objetivo de descomponer una serie de sentencias en donde la Corte Constitucional se pronunció sobre el uso de las acciones de protección. Esta garantía jurisdiccional se utiliza para tutelar de una forma directa y eficaz los derechos constitucionales no protegidos por otro tipo de garantía. Sin embargo, luego de aplicar las técnicas de investigación y analizar casos prácticos es posible encontrar acciones de protección donde se pretende obtener la declaración de un derecho o satisfacer una pretensión que compete a la justicia ordinaria, como lo es la extinción de una obligación.

Esto genera una desnaturalización de la garantía. En el caso de las medidas cautelares, estas se desnaturalizan cuando el peticionario desea conseguir un prejuzgamiento sobre los hechos que motivaron las medidas cautelares.

Palabras clave:

Acción de protección, medidas cautelares, desnaturalización, garantías jurisdiccionales, justicia constitucional.

Abstract:

In this qualitative research, the author used the interview technique to obtain information from legal experts in Constitutional Law and documentary analysis with the aim of breaking down a series of rulings in which the Constitutional Court ruled on the use of protective actions. This jurisdictional guarantee is used to protect in a direct and effective way the constitutional rights not protected by other types of guarantee. However, after applying research techniques and analyzing practical cases, it is possible to find protective actions where the aim is to obtain the declaration of a right or satisfy a claim that is the responsibility of ordinary justice, such as the extinction of an obligation. This generates a denaturation of the guarantee. In the case of precautionary measures, these are denatured when the petitioner wishes to obtain a prejudgment on the facts that motivated the precautionary measures.

Keywords:

Protective action, precautionary measures, denaturalization, jurisdictional guarantees,

constitutional justice.

1. Introducción

El legislador Constituyente ha interpuesto una serie de garantías jurisdiccionales para proteger los derechos. En consecuencia, a cada derecho le corresponde una garantía especial para resguardar la naturaleza protectora de derechos del texto constitucional. Precisamente, una de estas garantías es la acción de protección, la cual se encarga del amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales que hayan sido vulnerados por la acción u omisión de autoridad pública que no ostente la calidad de juzgador, políticas públicas e inclusive en contra de personas del sector privado.

La acción de protección tiene objetivo claro y una serie de requisitos y presupuestos de procedencia, los cuales deben ser analizados por el juzgador para aceptar o rechazar la demanda constitucional. Así, cuando la acción de protección cumpla con lo dispuesto por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se podrá decir que se le ha dado un uso correcto; sin embargo, existen determinados casos en donde los jueces conceden o niegan las acciones de protección inobservando los presupuestos concedidos por el legislador, lo cual acarrea en una desnaturalización de la norma. De la misma forma, las medidas cautelares también tienen un uso y fin definido. Por ende, resultaría inadmisibles pretender usar una medida cautelar para un fin distinto; sin embargo, puede llegar a suceder que se produzca un abuso o desnaturalización de las medidas cautelares.

Al respecto, existen contadas investigaciones sobre la desnaturalización de las acciones de protección; sin embargo, estas no tienen en cuenta los últimos pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional. Pues, estos estudios son de años anteriores. De la misma forma, no existen estudios sobre la desnaturalización de las medidas cautelares. Así, la presente investigación se centrará en analizar un fenómeno muy recurrente en los últimos años, esto es la desnaturalización de las acciones de protección y las medidas cautelares. Por lo dicho, el presente trabajo de investigación tiene por objetivo determinar cuándo se produce la desnaturalización de las acciones de protección y medidas cautelares en materia de garantías jurisdiccionales. Para tal efecto se realizará un análisis documental a bibliografía especializada, como entrevistas a profesionales de la materia.

2. Hilo conductor, pregunta de investigación, objetivo general, objetivos específicos, marco metodológico y marco contextual

La Declaración Universal de los Derechos Humanos ordena en su artículo 7 ordena que “Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley”

(Asamblea General ONU, 1948). Todas las personas por su condición de tal merecen protección, lo cual incluye la protección estatal. Este derecho nace por la ideología del Estado liberal, el cual dotó a la legislación de una serie de prerrogativas para proteger a las personas del arbitrario del poder estatal. Así, diversos Estados se han encargado de idear un conjunto de artimañas y mecanismos de protección para los gobernados. *Verbigracia*, la enmienda XIV, sección primera, de la Constitución de Estados Unidos determina que las leyes protegerán, en igual condiciones a las personas. Pues, las constituciones hacen referencia a valores comunes, tales como el respeto y la protección de los derechos y libertades fundamentales (Saura, 2023).

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos determina que los Estados deben implementar mecanismos para limitar el poder abusivo. Así, diversos Estados parte han implementado acciones legales para “tutelar la generalidad de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos” (Montaña y Porras, 2011, p. 103). Así, el artículo 20 de la Constitución chilena reconoce a la acción de protección como una herramienta para tutelar los derechos fundamentales. En el caso colombiano, el artículo 86 del Código Político determina la acción de tutela que se encarga del amparo de derechos. En el caso ecuatoriano, la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional introdujeron a la acción de protección. La acción de protección es similar al amparo, pues la cual versa sobre un juicio de protección de los derechos humanos (Maldonado, 2024).

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia. Así, todo poder se encuentra sometido al texto constitucional. La legislatura ha previsto una serie de requisitos de admisión y procedencia para la acción de protección, los cuales son elementos que el juzgador debe analizar. Dichas condiciones serán conforme a derecho siempre y cuando el razonamiento jurídico del juez las emplee de forma correcta. En consecuencia, los administradores de justicia deben de analizar minuciosamente cada caso. La Corte Constitucional como el máximo órgano de control constitucional ha seleccionado y revisado una serie de acciones de protección (Oyarte, 2019). Durante el año 2022, la Corte Constitucional ha seleccionado varios casos de acciones de protección con un uso particular de las mismas. *Verbigracia*, el caso No. 461-19-JP y acumulados (2023), el cual es un conjunto de casos en donde se empleó la acción para impugnar multas de tránsito, cuando esto es un asunto que pertenece a la justicia ordinaria. El caso no. 615-14-JP (2023), negó una acción de protección porque el acto impugnado era administrativo, cuando la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que la acción de protección no se

condiciona a la naturaleza del acto. Finalmente, el caso No. 2231-22-JP (2023), otorgó una acción de protección en contra de una medida cautelar dentro de un proceso penal, cuando una decisión jurisdiccional no es objeto de este tipo de garantía. En síntesis, todos los casos objeto de revisión ameritan un análisis sobre la naturaleza jurídica de la acción de protección, por cuanto varios jueces de instancia les han dado un uso incorrecto.

3. Marco Metodológico

La presente investigación tendrá un **enfoque cualitativo, por** cuanto se encargará de producir datos descriptivos a partir de las palabras de las personas o su conducta observable (Quecedo y Castaño, 2002). Así, el investigador al no buscar la cuantificación o medición del fenómeno, sino comprender su naturaleza, se apoyará el enfoque cualitativo. Pues, solo así será posible entender la naturaleza jurídica de las acciones de protección y las medidas cautelares.

El **nivel de investigación** será descriptivo, el cual permite describir situaciones y contextos relaciones con el objeto de estudio (Valle, Villavicencio y Revilla, 2022). Tal y como su nombre lo sugiere, este nivel de investigación permitirá describir las variables objeto de estudio. En cuanto al **tipo de investigación**, será la dogmática, la cual se centra en el análisis y sistematización de normas jurídicas, instituciones y demás principios inmersos en el Derecho (Puente, 2008). Esta categoría de investigación permite comprender a la legislación constitucional, lo cual facilitará entender aquellos casos que desnaturalicen una acción de protección y medida cautelar.

Los **métodos de investigación** será el deductivo, el cual permite encubrir consecuencias desconocidas basados en principios conocidos (Maya, 2014). También se empleará el método analítico para distinguir las partes que conforman un todo y proceder a la revisión ordenada de cada uno de sus elementos de manera individual (Maya, 2014). Estos métodos permitirán descomponer las reglas de procedencia de la acción de protección y medidas cautelares para determinar los casos en donde se abuse de las mismas.

En cuanto a las **técnicas de investigación**, se empleará la entrevista semiestructurada a expertos. La entrevista semiestructurada es aquella que presenta un grado de relativa flexibilidad, pues parte de unas preguntas planeadas, las cuales pueden adaptarse a las necesidades del entrevistador (Díaz y otros, 2013). La entrevista será aplicada a profesionales del Derecho Constitucional, los cuales serán escogidos por medio del muestreo por conveniencia, esto son, aquellos profesionales que tengan una relación profesional con el autor. En cuanto a su instrumento, esta será la guía de entrevista. Finalmente, también se empleará el análisis documental como técnica y la ficha de análisis jurisprudencial como instrumento de investigación.

Marco Contextual

La acción de protección es una institución jurídica esencial en el marco de la defensa de los derechos constitucionales. En el contexto ecuatoriano, la Constitución del 2008 establece la acción de protección como un mecanismo de tutela judicial expedita y eficaz, cuyo objetivo es garantizar los derechos fundamentales reconocidos en la Carta Magna, especialmente en casos donde no existen otros medios judiciales adecuados para su defensa. Este recurso está diseñado para ser un procedimiento rápido y accesible, destinado a salvaguardar los derechos vulnerados o amenazados por acciones u omisiones de autoridades públicas o de particulares.

Sin embargo, en la práctica, la acción de protección puede sufrir un proceso de desnaturalización. Este fenómeno ocurre cuando la acción se desvía de su propósito original y se utiliza de manera indebida, ya sea por abuso de la acción, interpretación restrictiva de los jueces, o por burocratización del proceso. La desnaturalización de la acción de protección puede manifestarse de diversas formas:

Abuso de la Acción: La acción de protección es presentada para asuntos triviales o que no involucran derechos fundamentales, sobrecargando el sistema judicial y diluyendo la importancia del mecanismo, tales como las controversias en materia de contratación pública. Este tipo de disputas deben solventarse por la vía contencioso-administrativa; sin embargo, en algunos casos los contratistas recurren a la justicia constitucional. Por ejemplo, una Universidad convoca una consultoría para realizar un estudio estructural en sus edificios. El plazo para la ejecución de la consultoría fue de 240 días dividido en tres fases; sin embargo, al culminar la primera fase, la contratista no cumplió las obligaciones y resultados esperados en los términos de referencias. Por tal motivo, la Administración lo declara contratista fallido, ejecuta las garantías ofrecidas y declara la terminación unilateral del contrato. Ante esto, la contratista decide presentar una acción de protección porque la terminación unilateral le provocó un grave perjuicio a su compañía. Este caso es una controversia que debe ventilarse ante la justicia ordinaria, mas no la constitucional.

Interpretación Judicial Restrictiva: Los jueces pueden interpretar de manera excesivamente técnica o restrictiva los requisitos y procedencias de la acción de protección, limitando su aplicación y negando tutela efectiva a derechos vulnerados. Por ejemplo, el derecho a la propiedad siempre suele ser interpretado como un derecho meramente patrimonial cuando en la práctica también es un derecho constitucional. Así, si un gobierno municipal declara la expropiación de una finca, esta debe realizarse conforme lo determina la ley; sin embargo, el gobierno municipal no cancela una indemnización a la familia. Ante esto, los afectados presentan una acción de protección por una vulneración de su derecho

constitucional a la propiedad y a no ser confiscados. Sin embargo, el juez rechaza la acción de protección porque interpretó que las controversias relacionadas con el derecho a la propiedad en casos de expropiación deben ser ventilado por la justicia ordinaria.

Burocratización del Proceso: El procedimiento que debería ser ágil y expedito se convierte en un trámite engorroso y prolongado, con formalismos que retrasan la resolución y frustran la protección inmediata de los derechos. Esto es muy común en aquellas unidades judiciales que tengan un gran despacho de causas. Así, al llegar una acción de protección, el juzgador debe darle prioridad y tramitarla de forma simple y sencilla. Sin embargo, con la finalidad de ganar tiempo, el juzgador puede ordenar que se aclara y complete la demanda sin que exista justa causa. Este constituye una burocratización del proceso.

Estos problemas afectan la eficacia y la finalidad de la acción de protección, reduciendo su capacidad de garantizar los derechos constitucionales de los ciudadanos. La desnaturalización implica una pérdida de confianza en el sistema judicial y en los mecanismos de tutela de derechos, lo que puede llevar a un estado de indefensión y desamparo para aquellos cuyos derechos han sido vulnerados. La adecuada utilización y administración de la acción de protección es crucial para mantener su esencia y efectividad como garantía fundamental dentro del sistema de justicia ecuatoriano.

Marco Teórico

3.1 La Acción de Protección

La Constitución tiene 3 tipos de garantías: Las normativas, políticas públicas y jurisdiccionales. Las garantías normativas son aquel conjunto de reglas que permiten que los derechos fundamentales se cumplan como lo que son, esto es, normas (Montaña & Porras, 2011). En un Estado constitucional, la principal garantía normativa radica en el principio de supremacía constitucional, la cual coloca al texto constitucional en una especie de posición privilegiada por sobre cualquier otra ley, las cuales, indistintamente de su categoría (orgánica, especial u ordinaria) serán de naturaleza infraconstitucional. La Constitución condiciona la elaboración del resto de normas en cuanto a su procedimiento (condición formal) y el contenido respetuoso a los derechos fundamentales (condición material).

La garantía de política pública constituye un avance del constitucionalismo latinoamericano. En el 2008, el constituyente llegó a pensar que la efectiva realización de los derechos se cumple mediante la correcta planificación y aplicación de políticas públicas, las cuales deben de estar orientadas al buen vivir. La garantía de política pública implica

que las autoridades han de desarrollar programas destinados al cumplimiento de los derechos constitucionales (Eguez y Durán, 2023). Así, estas políticas públicas son mecanismos que permiten garantizar el cumplimiento de los derechos subjetivos. Las políticas públicas son susceptibles de ser cambiadas, dado que en el caso de que la administración pública no cumpla con el objetivo fijado, estos de aquí pueden ser reconfigurados según la necesidad.

La manera más común de hacer valer los derechos es ante los tribunales, esto es lo que se conoce como garantías jurisdiccionales. Una garantía jurisdiccional es aquella que se ejerce para conseguir tutela sobre algún determinado derecho (Montaña & Porras, Apuntes de Derecho Procesal Constitucional, 2011). La Constitución de 2008 tiene un avance novedoso en materia de garantías jurisdiccionales dado que establece una garantía específica para cada derecho. Así, es posible determinar los siguientes tipos de garantías jurisdiccionales: Acción de protección, hábeas corpus, hábeas data, acción de incumplimiento, acción de acceso a la información pública y acción extraordinaria de protección. En el presente caso, el trabajo se centrará en la acción de protección, la cual se encarga de defender el resto de los derechos constitucionales que no se encuentra amparados por ninguna otra garantía.

3.2 Naturaleza Jurídica

El fin supremo del Estado es garantizar los derechos previstos en el texto constitucional. Para tal efecto, el legislador constituyente ha diseñado mecanismos para respetar y garantizar los derechos constitucionales (Zolo, 1994). Precisamente, la Constitución de 2008 incorporó una serie de mecanismos que permiten garantizar todos los derechos previstos en su título II. Así, ante la vulneración de derechos, fundamentales cualquier persona puede presentar una garantía jurisdiccional.

Las garantías jurisdiccionales permiten tutelar judicialmente un derecho, dentro de estas es posible encontrar a la acción de protección, la cual se encarga del amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales. Según el art. 88 de la Constitución y el art. 39 de la LOGJCC, la acción de protección se presenta ante una acción u omisión de una autoridad pública no jurisdiccional, políticas públicas o particulares que vulneraron un derecho constitucional. Por lo expuesto, los legitimados pasivos, o también conocidos como accionados, únicamente pueden pertenecer a estos tres grupos mencionados; caso contrario, la acción no procedería. Por ejemplo, no es jurídicamente viable presentar una acción de protección en contra de una decisión jurisdiccional porque es dictada por una autoridad pública judicial, el cual es un grupo que se encuentra excluido por disposición expresa de los artículos descritos.

En el evento de que alguna acción u omisión de los tres grupos descritos vulnere un derecho constitucional, cualquier individuo, sea o no la víctima, puede presentar una acción de protección en el lugar donde se originó el acto u omisión o del lugar donde se produjeron sus efectos. Nótese que la acción de protección procede ante la vulneración de derechos constitucionales, mas no derechos de índole infraconstitucional.

Todos los derechos tienen dos dimensiones, una constitucional y otra infraconstitucional. Por ejemplo, el derecho a la propiedad tiene una dimensión constitucional que se fundamenta en el artículo 66.26 de la norma suprema; y otra dimensión legal que se sujeta al artículo 599 y subsiguientes del Código Civil. En este contexto, el juez constitucional tiene el deber de analizar la vulneración del derecho y determinar si corresponde su resolución ante la vía constitucional o la ordinaria.

3.3 Objeto y Alcance

La acción de protección tiene por objetivo, “el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución; por consiguiente, es una acción directa e independiente, que bajo ningún concepto puede ser residual ni exigir el agotamiento de otras vías o recursos para poder ser ejercida” (Sentencia No. 1178-19-JP/21, 2021). La acción de protección es una garantía que sirve para proteger y reparar los derechos vulnerados por las acciones de autoridades, particulares e inclusive políticas públicas.

En el caso de las políticas públicas, el legislador constituyente las ha tratado como un conjunto de acciones, programas y planes que define el Estado para intervenir en la resolución de problemas. En este sentido, se ha querido relacionar los fines supremos del Estado (respeto por los derechos constitucionales) con la formulación de políticas públicas, en particular cuando se realiza algún daño o menoscabo en los derechos de una persona, colectivo e inclusive la naturaleza.

En el caso de los actos producidos por autoridades o particulares, como se explicará más adelante en la sección de legitimados pasivos, estos ocurren cuando una autoridad pública que no ostente la calidad de juzgador o particular, en los casos previstos por la Constitución y la LOGJCC, vulnere algún derecho en su dimensión constitucional.

Si la acción de protección se encarga de tutelar derechos que no pueden ser protegidos por la justicia ordinaria, podría deducirse que la acción de protección tiene una naturaleza residual. Sin embargo, esto no es así. Pues, concebir a la acción de protección como una herramienta residual significaría que una persona cuyos derechos constitucionales hayan sido vulnerados deberá agotar todas las demás instancias antes de acudir a la justicia constitucional. Al respecto, la Corte Constitucional mediante la sentencia 001-16-PJO-CC declaró que la acción de protección no tiene naturaleza residual. Pues, la acción de

protección no exige un agotamiento previo de todos los demás remedios administrativos y judiciales por cuanto evitaría que se proteja de manera directa y eficaz los derechos constitucionales.

3.4 Oportunidad para Presentarla

La sentencia No. 179-13-EP/20 (2020), analiza un caso de temporalidad de presentación de la acción de protección. La sentencia de justicia ordinaria había determinado que la acción de protección fue presentada en un excesivo plazo de tiempo, y que no existe por eso una inminencia en el daño. En apelación, los juzgadores inadmitieron el recurso porque consideraron que la acción de protección era improcedente porque pensaron que la garantía debió de presentarse inmediatamente luego de haberse producido el daño. En ninguna ley o jurisprudencia se establece que la acción de protección deba de presentarse de manera inmediata luego de producirse el daño. En el ordenamiento jurídico no existe un requisito acerca de la temporalidad para interponer la acción de protección.

Lo descrito también fue analizado por la sentencia 1290-18-EP/21, la cual determinó que en ninguna fuente del ordenamiento jurídico se determinó que la acción de protección debe presentarse de manera inmediata a la acción u omisión vulneratorio de derechos constitucionales. Así, el plazo que transcurre entre la vulneración y la presentación de la acción no puede utilizarse como una causal para inadmitir la acción de protección. Si bien es cierto que el transcurso del tiempo puede dificultar los aspectos probatorios o la reparación integral de las víctimas, tampoco es menos cierto que la decisión del jugador deberá tener en cuenta la demora de la interposición de la acción a efectos de fijar una reparación integral justa.

La acción de protección puede ser interpuesta en cualquier momento, esto no constituye un vacío normativo, sino una forma de guardar concordancia con los principios rectores de la Constitución. El paso del tiempo no es un obstáculo para realizar la tutela de los derechos constitucionales. En el caso de que lo fuera, el tiempo sería un factor que impediría la realización efectiva de los derechos constitucionales, lo cual reafirma el carácter inalienable e irrenunciable de los mismos.

3.5 La Legitimación Activa de la Acción de Protección

Según la sentencia No. 1178-19-JP/21 (2021), la acción de protección es sumamente amplia, además, no es per se incompatible cuando se trate de representantes de las funciones, órganos o personas jurídicas estatales. En un caso u otro, es necesario que se compruebe la vulneración o no de los derechos constitucionales.

Al tenor del art. 9 de la LOGJCC, cualquier persona, colectivo, nacionalidad o pueblo

puede interponer una acción de protección, a falta de estos puede presentarla el Defensor del Pueblo (Asamblea Nacional, 2009). El legislador ha establecido que la acción de protección tenga una legitimación sumamente amplia, lo cual permite que sea interpuesta por cualquier persona, independientemente de si es o no la víctima.

3.6 La Legitimación Pasiva de la Acción de Protección

En el caso No. 2951-17-EP/21, la Corte Constitucional analiza dos problemas jurídicos. El primero, la procedencia de la acción de protección contra particulares que prestan servicios públicos impropios; el segundo, el alcance de la acción de protección ante la existencia de otras vías judiciales. En el primer problema jurídico, los derechos constitucionales están vinculados en mayor o menor medida con los agentes del sector privado en conformidad con la Constitución y la ley. El legislador constituyente ha adoptado el enfoque horizontal de derechos, el cual reconoce que todos los individuos están sujetos al texto constitucional, lo cual se reafirma por medio del art. 1, 424 y 425 del texto constitucional.

Dada la naturaleza del enfoque horizontal de derechos, el legislador constituyente también ha extendido el efecto de la acción de protección en contra de los agentes del sector privado. Pues, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su art. 41.4 ordena que la acción de protección procede contra:

Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias:

- a) Presten servicios públicos impropios o de interés público.
- b) Presten servicios públicos por delegación o concesión.
- c) Provoque daño grave.
- d) La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo (Asamblea Nacional, 2009).

El legislador constituyente ha permitido, no solo en la acción de protección, sino en otras garantías jurisdiccionales, tales como el hábeas corpus, que la legitimación pasiva recaiga en un agente del sector privado. Esto se justifica de la siguiente forma: Uno de los fines supremos del Estado es el cumplimiento de los derechos fundamentales; por tal motivo, en algunas ocasiones amerita reconocer que el sector privado también se encuentra en una posición que devenga en alguna vulneración para los derechos de los ciudadanos.

Adicional, la sentencia No. 354-17-SEP-CC (2017), ordena que el principio de supremacía constitucional, igualdad material y pro homine obliga tanto al Estado como a los particulares el respeto de los derechos fundamentales. La eficacia de los derechos frente a

los agentes del sector privado no es más que una reafirmación de la supremacía del texto constitucional.

El art. 88 de la Constitución establece cuatro causales dentro de las cuales procede la acción de protección contra particulares, los cuales son los mismos que se encuentran desarrolladas en la LOGJCC: Servicio públicos impropios, delegación o concesión, daño grave y la subordinación de la víctima a un particular (Asamblea Constituyente, 2008). Este conjunto de causales tiene un mínimo común, pues en cada caso la víctima siempre deberá de estar en una situación de desigualdad con relación al particular.

Adicional, la Sentencia No. 282-13-JP/19 (2019) ordena que la procedencia de la acción de protección en contra de privados está limitada de manera taxativa en el texto constitucional. No es necesario que concurren varias causales, sino que basta solo una donde haya una presunta vulneración a un derecho tutelado por la acción de protección. Por todo lo dicho, deben de concurrir una causal del art. 88 de la Constitución y que el privado se encuentre en una posición superior frente a la víctima, es decir, una relación de poder.

En el momento de presentarse una acción de protección en contra de un particular, los juzgadores constitucionales tienen la obligación de verificar el cumplimiento de los casos establecidos en el art. 88 y 41.4 de la Constitución y la LOGJCC respectivamente. Solo así se podrá determinar la legitimación pasiva de la causa. Pongo por ejemplo el caso resuelto en la sentencia No 2951-17-EP/21, la cual versa sobre una vulneración del derecho a la salud por parte de un centro médico privado.

En el primer caso, esto es cuando un privado preste un servicio público impropio o de interés público. Si bien es cierto que los servicios públicos deben ser satisfechos por la Administración, en algunos casos, como el transporte público, las funerarias y otros servicios de interés general por estrategia y límite de recursos son ejercidos por privados. Así, cuando un privado preste un servicio público, este se denomina impropio.

Los centros médicos prestan servicios de salud, pero al ser un ente privado que se encarga de impartir servicios de atención médica que en esencia es una obligación de la administración pública satisfacer, el presupuesto que le corresponde al juzgador comprobar es el de prestar servicios públicos impropios, los cuales se encuentran en el art 88. 2 de la Constitución y art. 41.4.a de la Constitución.

Los servicios públicos sirven para garantizar los derechos establecidos en la constitución. En consecuencia, es lógico que la prestación de dichos servicios pueda motivar una acción de protección. Los servicios públicos propios son aquellos satisfechos por la Administración Pública; en cambio, los servicios públicos propios son aquellos servicios públicos que son satisfechos por el sector privado. El texto constitucional, en su art. 362,

ordena que el servicio de la salud será prestado tanto por entidades públicas como privadas. En consecuencia, ya sea un ente público o privado el que preste el servicio público, siempre tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos constitucionales. Una vulneración por la prestación de un servicio público puede producirse bajo dos supuestos: O bien por una deficiencia del servicio, o bien porque directamente no exista el servicio. En consecuencia, un hospital privado puede ser accionado mediante una acción de protección por una ineficiencia o inexistencia de los servicios de salud.

En el segundo caso, esto es cuando el privado preste un servicio público por delegación o concesión, esto sucede cuando el Estado delega o concede la ejecución de un servicio público a un privado. Por ejemplo, los peajes de las autopistas son concesionados. Esto sucede porque el Estado no cuenta con los recursos para poner a la marcha un proyecto y necesita recurrir al sector privado para financiarlo y luego concesionarlo a la compañía que haya invertido en su infraestructura. En estos supuestos, la legitimación pasiva de la acción de protección se extiende a los concesionarios.

En el tercero caso, esto es que se provoque un daño grave. En principio, este es un aspecto muy subjetivo, pues un daño grave puede ser objeto de una sanción penal. Para tal efecto, corresponde realizar un análisis sobre la naturaleza del daño. Así, este daño debe influir directamente en la dignidad de la persona. Pues, no será lo mismo un asesinato realizado en contra de una persona homosexual que activaría la vía penal, que un despido realizado por discriminación de género que sí podría activar la vía constitucional. En cada caso, será necesario un análisis por parte del juzgador.

Finalmente, el cuarto caso cuando la víctima tenga un estado de subordinación o indefensión frente a su victimario. Esto es común cuando existe una relación vertical de poder entre quien vulnera el derecho y el titular de este. Por ejemplo, un empleado que maneja una relación laboral simulada mediante la entrega de facturas a favor de una compañía. En este caso, existe una clara vulneración de los derechos laborales que surge a raíz de una indefensión económica.

El constituyente ha sido muy generoso en elaborar una acción de protección que no solo se proponga en contra de toda autoridad pública no jurisdiccional, sino que haya extendido sus efectos a los privados. Personalmente, la posibilidad de accionar a una agente del sector privado por medio de una acción de protección es una exigencia útil. El Ecuador es un estado constitucional, por ende, el fin último del Estado es la satisfacción de los derechos. Dicha satisfacción no tendría ningún sentido si no importara la vulneración de derechos suscitados en la esfera privada.

La Constitución es la norma suprema, por ende, no solo obliga al sector público, sino que

también al sector privado. En consecuencia, todo el contenido dogmático del título II del texto constitucional es un límite al poder público y privado. Los agentes del sector privado deben tener como prioridad la plena satisfacción de los derechos constitucionales, caso contrario, podrán ser legitimados pasivos de una acción de protección.

Adicional, hay que recalcar que el particular no solo puede ser accionado por la prestación de servicios públicos, sino que puede serlo en los demás casos que están determinados por la Constitución y la LOGJCC. En cuyo caso, será un deber del juzgador analizar a qué presupuesto se subsume cada caso. Finalmente, la sentencia No. 3-14-EP/20 (2020), ordena que cuando no se cumplan con los requisitos establecidos en el art. 41.4 de la LOGJCC, se niegue la acción.

3.7 Requisitos

El art.40 de la LOGJCC establece hasta 3 requisitos de procedencia que debe de cumplir la acción de protección, los cuales siempre serán cuestiones de fondo. En consecuencia, solo podrán ser comprobadas por medio de una sentencia correctamente motivada. A continuación, se analizará cada uno de estos requisitos.

3.7.1 Violación de un Derecho Constitucional

El primer requisito de la acción de protección está determinado en el art. 40, numeral 1 de la LOGJCC, el cual requiere la violación de un derecho constitucional. La Corte Constitucional en varias ocasiones ha estudiado el alcance de dicho numeral. Según la Sentencia No. 1178-19-JP/21 (2021), un derecho vulnerado es lo que la autoridad pública o privado causó daño, ya sea a una o varias personas. Dicho daño debió de haber producido algún menoscabo en un derecho constitucional; caso contrario, la acción de protección no procede. Como se explicó en el apartado up supra sobre la naturaleza jurídica de la acción de protección, esta procede cuando haya una vulneración de derechos, la cual debe de ser verificada por el juzgador constitucional en cada caso.

El daño no es el único requisito de la acción de protección, sino que este debe de haber caído sobre un derecho constitucional. Por ejemplo, no es lo mismo una privación del servicio público del agua que una lesión ocasionada por un accidente de tránsito; en el primer caso puede proceder la acción de protección; en el segundo caso, la justicia penal. La acción de protección, como su nombre lo indica, fue hecha para proteger los derechos constitucionales. El daño debe de afectar la dimensión constitucional del derecho y no otras dimensiones (Montaña & Porras, Apuntes de Derecho Procesal Constitucional, 2011). La Constitución tiene un gran catálogo de derechos establecidos en su título II, los cuales tienen varias perspectivas o facetas. En consecuencia, el ordenamiento jurídico debe de

prever mecanismos para proteger un mismo derecho desde su óptica constitucional como ordinaria.

Sentencia No. 1178-19-JP/21 (2021), la dimensión constitucional de los derechos significa que este está directamente relacionado con la dignidad humana; caso contrario, se deberá optar por mecanismos que protejan los derechos en la justicia ordinaria. Por ejemplo, la perspectiva patrimonial de los derechos no tiene relación directa con la dignidad humana, en cuyo caso, será preferible la vía civil. La dimensión constitucional de un derecho es la que se relaciona con la dignidad humana, como lo puede ser una acción que provoque discriminación, odio, afecte el honor, entre otros aspectos. En cambio, la dimensión legal de un derecho es la que se relaciona con el patrimonio y demás conflictos que deben ser resueltos por la justicia ordinaria. Para un mejor entendimiento propongo el siguiente ejemplo:

Una expropiación puede generar un conflicto en torno al justo precio que debe ser suscitado por la justicia ordinaria. Aquí se produce una afectación de mera legalidad al derecho que debe ser ventilado por la justicia ordinaria. En cambio, es muy distinto si el Estado confisca una propiedad, es decir, priva a una persona de su derecho a la propiedad y no cancela ninguna justa indemnización. En estos casos se vulnera la dimensión constitucional del derecho a la propiedad por cuanto la confiscación se encuentra prohibida por mandato constitucional y priva al propietario de su derecho constitucional a la propiedad de una forma arbitraria. Aquí, esta conducta afecta la dimensión constitucional del derecho.

La acción de protección procederá cuando haya una vulneración a la dimensión constitucional de un derecho. De ahí que la legislatura haya establecido en el numeral 3, del artículo 40 de la LOGJCC, la inexistencia de otro mecanismo adecuado para defender el derecho.

3.7.2 Acción u Omisión de Autoridad Pública o de un Particular

El segundo requisito de procedencia de la acción de protección se encuentra en el numeral 2 del art. 40 de la LOGJCC. Esta sección prescribe que la violación del derecho puede darse bajo dos modalidades: La primera mediante una acción; la segunda, por omisión. En cuanto a los sujetos responsables, estos pueden ser una autoridad pública o agente del sector privado.

En el primer caso, una vulneración a una dimensión constitucional de un derecho se da por acción cuando el actuar de la administración o del particular repercuten directamente en la violación de un derecho fundamental. Por ejemplo, la administración pública lleva a cabo un sumario administrativo a un servidor público, el cual es sumariado por un simple post de Twitter. Aquí la acción se materializa por medio del procedimiento administrativo

sancionador y los derechos fundamentales vulnerados recaen en el derecho al trabajo, al honor y buen nombre por cuanto un post de una red social no constituye una razón suficiente para sumariar a un funcionario público.

En el segundo caso, una vulneración a un derecho fundamental se produce por omisión cuando el obligado a realizar una acción no lo hace, y, en consecuencia, se produce un menoscabo en los derechos fundamentales. Por ejemplo: El Registro Civil se abstiene de registrar el nombre de un recién nacido, ante lo cual se activan los recursos administrativos pertinentes, en el caso de obtener negativa se podrá interponer una acción de protección porque la omisión de la administración dejó sin el derecho a la familia e identidad al menor. En el caso de los sujetos responsables, estos pueden ser tanto una autoridad pública ajena a la actividad jurisdiccional o un agente del sector privado. Esto ya fue explicado *up supra* en la sección de legitimidad pasiva.

3.7.3 Inexistencia de Otro Mecanismo de Defensa Judicial Adecuado y Eficaz

El último requisito de la acción de protección está en el art. 40, numeral 3 de la LOGJCC, y es que no exista otro mecanismo de defensa judicial que permita proteger el derecho presuntamente vulnerado. En consecuencia, si existiesen otros mecanismos, como lo puede ser la vía administrativa, la acción de protección no se tramitaría. Para responder a esta sección es necesario realizar un breve recorrido a la normativa referente al derecho de recurrir.

La Convención Americana de los Derechos Humanos establece en su art. 25 que toda persona tiene derecho a un recurso efectivo en contra de los actos que vulneren sus derechos fundamentales (Organización de los Estados Americanos, 1969). De igual forma, el texto constitucional en su art. 75 establece que toda persona tiene derecho a obtener tutela de sus derechos. Precisamente, una de las formas de obtener tutela es a través de la acción de protección.

Como ya se afirmó *ut supra*, en la sección de naturaleza jurídica, la acción de protección no es residual, tampoco exige el agotamiento de otras vías o recursos. En consecuencia, al existir una presunta vulneración de derechos constitucionales, el juzgador deberá de determinar la veracidad de estos. No obstante, esto no quiere decir que en todos los casos exista una vulneración de derechos, y, por ende, se conceda la acción de protección. Por el contrario, pueden existir casos en los cuales no exista una vulneración, en dicho supuesto, el juzgador podrá determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea. En uno u otro caso, siempre se exigirá un análisis minucioso por parte del juzgador.

Ahora, lo interesante surge cuando en una acción de protección se presentan elementos que tienen cierta vinculación con otras ramas del derecho, tales como la administrativa, civil o

penal. En este caso, como ya se explicó en el anterior párrafo, el juzgador deberá de aplicar la justicia constitucional para determinar la vulneración del derecho. Solo después de dicho análisis, el juzgador podrá declararse incompetencia en razón de la materia.

La acción de protección pertenece a la justicia constitucional, por ende, no es una institución jurídica que reemplace a la justicia ordinaria. En síntesis, la acción de protección procede sólo cuando el juzgador haya analizado la pretensión del accionante y determinado motivadamente una vulneración al derecho constitucional, el cual no pueda ser protegido de otra manera.

Personalmente, la interpretación que le ha dado la Corte Constitucional a este requisito de la acción de protección es acertada. El derecho a recurrir es observado tanto por norma internacional como nacional, lo cual puede llegar a pensar que hay que agotar todos los recursos antes de interponer una acción de protección, empero, dicho razonamiento es errado. Es posible interponer una acción de protección sin siquiera haber utilizado la vía administrativa, civil o penal; así como también pudo haber sido necesaria según el caso.

La justicia constitucional no es competente para resolver asuntos de mera legalidad pertenecientes a distintas esferas de la justicia ordinaria. En uno u otro caso, el juzgador siempre deberá de analizar minuciosamente la pretensión del accionante para determinar si existe una vulneración del derecho constitucional alegado y si este no puede ser satisfecho por otra vía. A priori, no existe incompetencia debido a la materia dado que esta solo puede ser alegada después de un análisis constitucional.

Adicional, el art. 40 de la LOGJCC contiene los requisitos de procedencia; en cambio, el art. 42 contiene las causales de improcedencia, el cual ordena en su numeral 4 que la acción de protección no procede “cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial” (Asamblea Nacional, 2009).

A priori, es posible pensar que si se presenta una acción de protección en contra de un acto administrativo y a la vez una acción subjetiva ante la vía contencioso-administrativa se opte por rechazar la garantía jurisdiccional. Según la Sentencia 0283-14-EP-SEN (2019), la sola interposición de una acción por la vía contencioso-administrativa no impide que los jueces constitucionales verifiquen la posible vulneración o no de los derechos constitucionales.

3.8 Improcedencia de la Acción de Protección

EL art.42 de la LOGJCC establece 7 causales de improcedencia de la acción de protección:

- 1) No sea posible determinar con exactitud la existencia de una violación a un derecho constitucional;
- 2) Cuando el acto u omisión que causó la violación del derecho haya sido revocado o

extinguido, salvo que los efectos de dicho acto u omisión se mantengan en el tiempo y sean susceptibles de reparación;

- 3) Cuando a pesar de que el acto impugnado sea claramente inconstitucional o ilegal, sin embargo, esta condición no implique la violación directa de un derecho constitucional;
- 4) Cuando el acto o la omisión pueda impugnarse por otra vía judicial, salvo que se demuestre que la vía judicial no es eficaz para reparar la violación del derecho;
- 5) Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho;
- 6) Cuando se trate de providencias judiciales; y finalmente
- 7) Cuando el acto impugnado tenga naturaleza electoral y pueda impugnarse ante el Tribunal Contencioso Electoral (Asamblea Nacional, 2009).

La ley es clara en cuanto al establecer causas de improcedencia de la garantía. No obstante, hay algunas que ameritan un comentario particular. En el numeral uno referente a la determinación del derecho constitucional vulnerado, este de aquí es una causal obvia, por cuanto si no existe un derecho fundamental vulnerado, no acción de protección no tiene razón de ser. La acción de protección solo aplica para derechos vulnerados en su dimensión constitucional, mas no otras dimensiones como lo puede ser la patrimonial.

En el segundo caso, es obvio que la acción de protección no procede cuando el acto que lo originó haya sido evitado o cesado sus efectos. En el tercer caso, este establece la diferencia entre la inconstitucionalidad de una norma y la vulneración de un derecho constitucional. En cada caso la LOGJCC se establecen mecanismos respectivos. En el caso de una norma inconstitucional esta tiene efectos generales y su solución es la expulsión del orden jurídico; en cambio, en la vulneración de un derecho el efecto es inter-partes y la solución es ordenar la vulneración y reparación del derecho.

En el cuarto caso, la acción de protección no procede cuando el acto administrativo pueda ser impugnado por la vía administrativa. Este es un articulado que desnaturaliza a la acción de protección por cuanto la trata como una garantía residual, cuando la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha declarado que no lo es. Según la sentencia No. 1178.19-JP/21 (2021), la acción de protección no es residual, por ende, no es posible exigir el agotamiento de otras vías para poder ejercerla. En consecuencia, esta causal sería inconstitucional y debería de ser reformada o expulsada del ordenamiento jurídico.

En el quinto caso, la declaración de un derecho es competencia de la justicia ordinaria. Al respecto, el numeral 5 del artículo 42 d la LOGJCC determina que la acción de protección no puede ser planteada para declarar un derecho. Pues, los derechos constitucionales se encuentran declarados en el texto constitucional, pues ya existen y el juez constitucional

solo debe garantizar su cumplimiento, mas no reconocer su existencia (Tobar, 2013). Aquí, la parte actora interpone una demanda con una pretensión que le permita obtener en sentencia su derecho a reclamarla; esto no es algo que sucede en la justicia constitucional donde no se declara un derecho como exigible, sino que se afirma o niega la vulneración del mismo. Según la sentencia No. 1219-22-EP/22 (2022), la acción de protección no es una garantía que se presenta para declarar un derecho, pues no se trata de una acción declarativa. La acción de protección es una acción para la vulneración de derechos, es decir, no se discute si el accionante tiene o no un derecho, sino que se verifica si este ha sido vulnerado o no.

En sexto, la acción de protección no cabe contra providencias judiciales dado que solo se emite en contra de autores y sentencias. Finalmente, que el auto no sea de naturaleza electoral dado que esta es una competencia de la justicia electoral por medio del Tribunal Contencioso Electoral, mas no de la justicia constitucional.

3.9 Medidas Cautelares

Las medidas cautelares son aquel conjunto de medidas que tienen por objeto la protección de los derechos constitucionales, ya sea para evitar su vulneración o cesar los actos que atentan contra los mismos. Tradicionalmente, estas medidas nacieron con un carácter exclusivamente patrimonial; no obstante, con el paso del tiempo se han incorporado al Derecho Constitucional. El artículo 6 de la LOGJCC determina que el objetivo de las medidas es la prevención e interrupción del daño hacia un derecho.

Las medidas cautelares se encuentran reguladas en el artículo 87 de la norma suprema y el artículo 26 de la LOGJCC. La Corte Constitucional y la doctrina ha diferenciado entre medidas cautelares autónomas y en conjunto en función de si se presentan o no acompañadas de una garantía jurisdiccional. Así, serán medidas cautelares autónomas aquellas que se presenten por sí solas, es decir, sin que haya una acción constitucional de por medio; en cambio, serán medidas cautelares en conjunto aquellas que se presenten acompañadas de una acción constitucional como lo puede ser una acción de protección.

El artículo 31 de la LOGJCC determina que el procedimiento de medidas será informal, rápido y sencillo en todas sus etapas, pues el juzgador deberá buscar los mecanismos más fáciles para proteger un derecho. Esto se debe a la naturaleza de la acción, pues ante una amenaza o vulneración es necesario actuar de la forma más rápida posible. De la misma manera, el artículo 32 de la LOGJCC determina que cualquier persona, de manera individual o colectiva, podrá interponer una petición de medida cautelar, es decir, al igual que la mayor parte de garantías jurisdiccionales, las medidas cautelares tienen una legitimación amplia.

En la legislación ecuatoriana existen las medidas cautelares autónomas y en conjunto. Las medidas cautelares son una garantía constitucional recogidas en el artículo 87 del texto constitucional, la cual revela que su fin es evitar o hacer que pare la violación o amenaza que pueda vulnerar algún derecho. De la misma forma, el artículo 26 de la LOGJCC determina que las medidas cautelares, ya sean independientes o en conjunto, deben ser proporcionales a la gravedad del daño. Dicho de otra forma, el artículo 26 *ibidem* determina tres similitudes. Primero, tanto la medida autónoma como en conjunto tienen por finalidad evitar un mal; segundo, también deben ser adecuadas a la violación que se pretende evitar, es decir, se encuentran sujetos al principio de proporcionalidad; y tercero, en ningún caso una medida cautelar podrá ordenar la privación de la libertad.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la sentencia No. 110-14-SEP-CC, determinó que la legislación ecuatoriana reconoce dos tipos de medidas cautelares: la autónoma y la conjunta. La medida cautelar autónoma es aquella que es urgente e inmediata y que busca cesar o prevenir la vulneración de un derecho; en cambio, la medida en conjunto procede dentro de un proceso principal de garantía jurisdiccional. En cuanto a su diferencia, el artículo 32 de la LOGJCC determina que cuando la medida cautelar tenga por objeto parar con la violación de un derecho se tramitará en conjunto con una acción jurisdiccional; y las medidas autónomas cuando tiene por objetivo evitar o cesar la amenaza de vulneración del derecho. En el primer caso, ya se vulneró el derecho; en el segundo, se lo intenta impedir. Esto fue replicado en la sentencia No. 034-13-SCN-CC.

En cuanto a la segunda diferencia, las medidas cautelares pueden presentarse tanto de manera conjunta o autónoma, salvo en los casos de acciones extraordinarias de protección, conforme lo determinó la sentencia 365-16-SEP-CC. Finalmente, en cuanto a la tercer diferencia, las medidas cautelares autónomas no son resueltas mediante sentencia, sino mediante resolución, la cual no ocasiona el estado de cosa juzgada; en cambio, los procesos de medida cautelar en conjunto sí termina con una sentencia de la garantía de conocimiento, conforme lo dictó la sentencia No. 943-14-EP/20.

Desarrollo del tema de Investigación

4.1 Desnaturalización de la Acción de Protección

Los jueces constitucionales deben asegurarse que las garantías jurisdiccionales guarden su naturaleza con el objetivo de que siempre persigan el propósito de proteger los derechos de alguna u otra manera; caso contrario puede advenir en una vulneración a la seguridad jurídica. Según la sentencia No. 698-15-EP/21 (2021), cuando una acción de protección declara un derecho, entra en desnaturalización. La acción de protección, como se explicó

up supra, no tiene efecto declarativo dado que no se discute la exigencia o no de un derecho, sino su vulneración. Por ende, cuando un juzgador dota de efecto declarativo a esta garantía, se desnaturaliza.

La sentencia No. 0307-10-EP/22 (2022), al analizar un caso donde una acción de protección extinguió una obligación que nació en un contrato de mutuo, lo cual deviene en una desnaturalización de esta. Si la pretensión no se centra en los derechos constitucionales y por el contrario, se introduce en los derechos en su dimensión ordinaria, la acción debería de rechazarse y optar por los mecanismos de mera legalidad. La acción de protección no debería de ser tratada como una forma de superponerse por sobre las decisiones judiciales ordinarias, pues se estaría cayendo en una eventual desnaturalización.

La acción de protección no debe de activarse para solucionar conflictos ajenos a la dimensión constitucional de un derecho. Por ende, el juzgador constitucional no puede declarar procedente la acción de protección cuando su sustanciación recaiga en un conflicto de mera legalidad como lo puede ser un contrato de mutuo bancario. En cuyo caso, se debe dar atención al acto jurídico del derecho ordinario que se habla. A priori, una acción de protección no puede ocuparse de este tipo de problemas. La extinción de las obligaciones tiene su propia regulación establecida en la legislación civil, sin perjuicio del dogma de la autonomía de la voluntad. Por ende, resolver una acción de protección con arras a este problema se entraría en una eventual desnaturalización.

En uno u otro caso, el juzgador deberá verificar si la pretensión de la parte accionante es de naturaleza constitucional u ordinaria. En el primer caso, la acción de protección cumplirá su objeto de amparar y tutelar los derechos; en el segundo, se deberá de inadmitir para evitar desnaturalizar esta institución jurídica y optar por los medios establecidos por la justicia ordinaria. En cuanto a las medidas cautelares, caen en desnaturalización cuando se las presentan con intenciones que va más allá de la protección de derechos, como lo pueden ser lograr una especie de prejuzgamiento, e incluso cuando se pretende combatir una medida cautelar con otra, pese a que se encuentra expresamente prohibido por la LOGJCC.

4.2 Desnaturalización de las medidas cautelares

Los jueces constitucionales tienen la obligación de observar que cada acción constitucional cumpla con su objetivo de proteger los derechos determinados en la Constitución. Por consiguiente, los jueces constitucionales tienen el deber de impedir una desnaturalización y/o abuso de derecho, así lo ha determinado la Corte Constitucional dentro de la Sentencia No. 1633-19-JP/24. En el caso de las medidas cautelares, el artículo 87 de la Constitución y el artículo 6 de la LOGJCC determinan que las medidas cautelares tienen por finalidad la de prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho.

Así, para determinar si esta garantía es utilizada de una manera adecuada es necesario remitirse al artículo 27 de la LOGJCC, la cual prescribe que no procederán medidas cautelares en contra de la ejecución de órdenes judiciales. Al respecto, la Corte Constitucional mediante la sentencia 951-16-EP/21 explicó que las medidas cautelares no pueden ser utilizados como una forma de detener y/o obstaculizar la ejecución de una orden judicial. Así, se evidencia que la medida cautelar no puede ser utilizada con la finalidad de impedir un proceso judicial ordinario, ya sea que se encuentre sustanciando o se encuentre ejecutando; caso contrario, la medida cautelar sería desechada por improcedente.

En ese sentido, el juzgador tiene el deber de analizar los fundamentos de hecho que solicitan la medida cautelar y compararlos con el artículo 27 de la LOGJCC. Para tal efecto, los jueces constitucionales deben verificar tres cosas: Primero, la verosimilitud de la pretensión que debe evidenciar que la medida cautelar evita o cesa la vulneración de un derecho constitucional; segundo, la gravedad; tercero la inminencia (Corte Constitucional, Sentencia No. 118-22-JC/23). Así, la verosimilitud de la petición de medida cautelar radica en el buen uso del derecho y que la medida cumpla con su objeto y finalidad. Caso contrario, cuando la petición se desvía de este fin es posible hablar de una desnaturalización de la medida cautelar.

Análisis de Entrevistas

El investigador realizó una entrevista a tres personas expertas en derecho constitucional, cuyas respuestas fueron las siguientes:

a) ¿Cuándo ocurre un abuso o desnaturalización de la acción de protección ?

Entrevistado 1: Cuando su finalidad es diferente a la finalidad por la cual se concedió, teniendo como resultado incluso fines ilegales o efectos contra la ley y puede generar efectos contrarios contra terceras personas.

Entrevistado 2: Cuando propones la AP, sin violación a derechos constitucionales, sin observar los requisitos que establece la ley como en la AP de Jorge Glas

Entrevistado 3: La acción de protección se encarga del amparo directo y eficaz de los derechos, siempre y cuando concurran las causales de admisión y procedencia. Caso contrario, podría hablarse de una desnaturalización cuando se la quiere emplear con un fin ajeno para el cual fue utilizado.

b) ¿Cuándo sucede un abuso y desnaturalización de la medida cautelar?

Entrevistado 1: Cuando los abogados o peticionarios presenten medidas cautelares de mala fe o con el fin de causar daño en ese momento se desnaturaliza la acción de protección que está enfocada a resguardar o evitar la afectación de un derecho fundamental

Entrevistado 2: Cuando pides medidas que, sin observar la ley, además tratan de resolver problemas políticos a través de estas.

Entrevistado 3: Las medidas cautelares no pueden ser utilizadas para prejuzgar un hecho. Pues su único objetivo es impedir la vulneración de un derecho; caso contrario, podría hablarse de un mal uso de estas.

c) ¿Qué medidas podrían implementarse para prevenir la desnaturalización de la acción de protección y las medidas cautelares?

Entrevistado 1: Establecer requisitos más minuciosos para evitar el abuso de las medidas, fomentar capacitación de administradores de justicia, crear áreas de verificación del buen uso de las medidas otorgadas, mantener un límite de las medidas otorgadas, dependiendo del caso.

Entrevistado 2: Eso ya se lo hará en vista de la anterior consulta popular, crear juzgados especiales en materia constitucional.

Entrevistado 3: Creando judicaturas en materia constitucional especializada, tal y como existen jueces especiales para cada materia. Lo cual ya fue un asunto pronunciado en la última consulta popular.

Análisis de la primera pregunta

Según el primer entrevistado, la acción de protección se desnaturaliza cuando su uso se desvía de su finalidad original, lo que puede tener consecuencias ilegales o efectos perjudiciales contra la ley y afectar negativamente a terceros. Este punto de vista destaca la importancia de la intención detrás de la presentación de una acción de protección. El uso indebido de esta herramienta puede convertirse en un mecanismo para fines contrarios al propósito de proteger derechos fundamentales, lo cual subraya la necesidad de una supervisión estricta y un criterio judicial riguroso.

El segundo entrevistado pone énfasis en la falta de observancia de los requisitos legales y la ausencia de una violación concreta a derechos constitucionales como factores clave en la desnaturalización de la acción de protección. Un ejemplo mencionado es el caso de Jorge Glas, donde se alude a una posible manipulación del proceso legal para obtener beneficios no contemplados por la ley. Este enfoque resalta la importancia de mantener la integridad del proceso judicial y de asegurar que las acciones de protección se utilicen exclusivamente para la protección legítima de derechos constitucionales.

El tercer entrevistado sostiene que la acción de protección debe ofrecer un amparo directo y eficaz de los derechos, siempre que se cumplan los requisitos de admisión y procedencia. La desnaturalización ocurre cuando se emplea con un fin ajeno al propósito para el cual fue

creada. Este punto de vista refuerza la necesidad de que los tribunales verifiquen rigurosamente que las acciones de protección se utilicen de acuerdo con su propósito legítimo y no como herramientas para fines extrajudiciales o manipulativos.

La desnaturalización de la acción de protección, como se describe en las entrevistas, refleja una preocupación generalizada sobre el uso indebido de este recurso judicial. La convergencia de opiniones apunta a que, cuando se presenta una acción de protección sin una base legítima, o con intenciones de manipular el sistema judicial para obtener resultados ilegítimos, se está abusando de una herramienta crucial para la defensa de los derechos constitucionales. Este abuso no solo socava la eficacia del sistema judicial, sino que también puede causar daños a terceros y erosionar la confianza pública en las instituciones legales. Para mitigar estos riesgos, es esencial que los jueces adopten un enfoque riguroso y crítico en la evaluación de estas acciones, asegurando que cada caso cumpla con los requisitos legales y se presente con intenciones legítimas.

Análisis de la segunda pregunta

El primer entrevistado menciona que la desnaturalización de las medidas cautelares ocurre cuando los abogados o peticionarios las presentan de mala fe, con el objetivo de causar daño, en lugar de proteger un derecho fundamental. Esta perspectiva pone de manifiesto la vulnerabilidad del sistema judicial a la manipulación y la mala fe, sugiriendo la necesidad de mecanismos para detectar y prevenir tales abusos.

El segundo entrevistado resalta que el abuso de las medidas cautelares se da cuando se solicitan sin observar la ley y se utilizan para resolver problemas políticos. Esta observación es crítica porque subraya cómo las medidas cautelares pueden ser instrumentalizadas para fines políticos, distorsionando su propósito original de prevenir la vulneración de derechos. El tercer entrevistado enfatiza que las medidas cautelares no deben utilizarse para prejuzgar un hecho. Su único objetivo debe ser impedir la vulneración de un derecho. El mal uso de estas medidas, según este entrevistado, ocurre cuando se aplican con otros fines, lo que representa una desviación significativa de su propósito legítimo.

El análisis de las medidas cautelares revela que su abuso y desnaturalización están estrechamente vinculados a su uso indebido con intenciones de mala fe, políticas, o con el fin de prejuzgar hechos antes de un juicio completo. Este abuso no solo compromete la integridad del sistema judicial, sino que también puede causar injusticias graves. Las medidas cautelares, diseñadas para proteger derechos de manera provisional, pierden su legitimidad cuando se emplean para otros fines. Este fenómeno indica una necesidad urgente de reforzar los controles y las evaluaciones judiciales para asegurar que estas medidas se utilicen únicamente de acuerdo con su propósito legítimo.

Análisis de la tercera pregunta

Este entrevistado sugiere establecer requisitos más minuciosos para evitar el abuso, fomentar la capacitación de los administradores de justicia, crear áreas de verificación del uso correcto de las medidas, y mantener un límite en el número de medidas otorgadas según el caso. Estas propuestas se centran en aumentar el rigor y la transparencia en la aplicación de las acciones de protección y medidas cautelares, asegurando un uso adecuado y legítimo. Menciona que, conforme a la consulta popular previa, se crearán juzgados especiales en materia constitucional. Esta medida apunta a una especialización judicial que podría mejorar la eficiencia y la precisión en el manejo de casos relacionados con derechos constitucionales, reduciendo así la posibilidad de abuso y desnaturalización.

Propone la creación de judicaturas especializadas en materia constitucional, similar a la especialización existente en otras áreas del derecho. Esta especialización podría garantizar una mayor competencia y enfoque en la protección de derechos, alineándose con las tendencias observadas en la última consulta popular.

Para prevenir la desnaturalización de la acción de protección y las medidas cautelares, los entrevistados sugieren una combinación de reformas estructurales y mejoras procedimentales. La especialización de los jueces en materia constitucional puede contribuir significativamente a una interpretación y aplicación más coherente y rigurosa de las leyes. Además, la implementación de requisitos más estrictos y la capacitación continua de los administradores de justicia son esenciales para asegurar que estos mecanismos se utilicen de manera correcta. La creación de áreas de verificación y la imposición de límites en el número de medidas otorgadas también pueden ayudar a prevenir abusos, garantizando que se protejan los derechos fundamentales sin desviaciones de su propósito legítimo. Estas medidas, en conjunto, pueden fortalecer la integridad del sistema judicial y restaurar la confianza pública en la eficacia de las acciones de protección y medidas cautelares.

Análisis de casos

Acción de protección No. 08201-2019-02549

La presente garantía jurisdiccional fue presentada por los señores Wigberto Abisay Vera Vera, Miller José Sabulón Quiñonez y José Baldemar Valverde Burbano, como líderes sindicales de los obreros de la Empresa Públicas Petróleos del Ecuador EP. La acción de protección fue utilizada para impugnar una serie de oficios emitidos el 17 de septiembre de 2009, los cuales dieron por terminada su relación laboral.

En cuanto a los hechos, EP Petroecuador identificó a los afectados por estos oficios como los responsables de paralizar la producción y refinación del combustible. Por tal motivo, el señor Marcel Estupiñán Ramón, en su calidad de Superintendente de la Refinería Esmeraldas, presentó una denuncia en contra de los implicados; sin embargo, esta fue

desestimada. Pese a esto, la empresa decidió dar por terminado la relación laboral, lo cual significó un acto desfavorable para los derechos e intereses de los trabajadores contenidos en el contrato colectivo de trabajo.

La jueza de instancia mediante sentencia dictada el 28 de enero de 2020 decidió negar la acción de protección en los siguientes términos:

NO PROCEDE la acción de protección por cuanto de los hechos no se desprende que existe vulneración a los derechos constitucionales Al trabajo Art. 33; a la Honra y buen nombre, Art. 66, numeral 18; a una vida digna Art. 66, numeral 2; a la libertad de asociación, Art. 66, numeral 13; a la igualdad y no discriminación, Art. 66, numeral 4, y derecho a la motivación conforme al artículo 76, numeral 7) literal l), todos de la Constitución del Ecuador, Y RESUELVO: Declarar improcedente la Acción de Protección, de conformidad al numeral 1 del Art. 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, propuesta por los señores WIGBERTO ABISAY VERA VERA, JOSÉ VALDEMAR VALVERDE BURBANO y MILLER JOSE SABULON QUIÑONEZ SOSA (...)

Por tal motivo, los accionantes presentaron un recurso de apelación. Los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas concedieron el recurso mediante sentencia del 8 de marzo de 2022 en los siguientes términos:

(...) RESUELVE: 1.- Aceptar el recurso de apelación interpuesto por los señores MILLER QUIÑONEZ SOSA, WIGBERTO VERA VERA y DR. VALDEMAR VALVERDE BURBANO. 2.- Revocar la sentencia, dictada por la Dra. Ana Lucia Pacheco Alarcón, Jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Esmeraldas, martes 28 de enero del 2020, las 15h56. 3.- Dejar sin efecto los actos jurídicos que emanaron de la misma. 4.- Se declara con lugar la demanda de acción de protección. 5.- Se declara: La vulneración de los derechos de la parte accionante, reconocidos en los artículos 3, 11 en sus números 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 9; 61.7, 66, números 4, 15, 16 y 17; 75; 76, números 1 y 7, letras a), b), c), d), g); y, h); y, 82 de la Constitución de la República; en concordancia con el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en todas las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que han quedado expresadas en este fallo. 6. Medidas de reparación integral: 6. 1.- Dejar sin efecto jurídico el contenido de los oficios Nro. 0229-PIN-CLG-2009, 0230-PIN-CLG-2009 y 0231-PIN-CLG-2009, todos de fecha 17 de septiembre de 2009, suscritos por el Capitán de Navío de la Armada Nacional, señor Edmundo Lertora Araujo, ex vicepresidente de la Empresa Estatal de Industrialización de Petróleos PETROINDUSTRIAL (...)

De la providencia mencionada, EP Petroecuador presentó recurso de aclaración y ampliación, el cual fue denegado mediante auto de 28 de junio de 2022. Por tal motivo, la entidad accionada presenta una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por los jueces de la Corte Provincial de Justicia de Esmeraldas (8 de marzo de 2022) y el auto por el cual se niega el recurso de aclaración y ampliación (28 de junio de 2022).

Así, este apartado se destinará a analizar sobre una presunta desnaturalización de la acción de protección utilizada frente a conflictos de índole laboral en la sentencia de segunda instancia. Al respecto, la Corte Constitucional mediante sentencia 1679-12-EP/20 determinó que la acción de protección se desnaturaliza cuando se la utiliza para el planteo de cualquier litis. Pues, el legislador ya ha previsto la justicia ordinaria para la resolución de conflictos donde precisamente esta justicia constituye la vía adecuada y eficaz. Así, la existencia de esta vía impide que la acción de protección sea la vía idónea para estos casos. Dicho de otra forma, la acción de protección se desnaturaliza cuando es utilizada para resolver disputas que pertenecen a la justicia ordinaria.

En el caso de controversias laborales, por regla general la vía adecuada es la justicia ordinaria siempre y cuando la pretensión de los accionantes versen sobre conflictos de índole estrictamente laboral, tales como el pago de remuneraciones, impugnación de despidos intempestivos, entre otros. Sin embargo, existen casos laborales que por su naturaleza resultan ser excepcionales y ameritan ser atendidas mediante una acción de protección. Verbigracia, discriminación, esclavitud y otras afectaciones a la integridad personal.

Una vez aclarado esto, corresponde determinar el tipo de conflicto laboral que existe en el presente caso. Del texto de la demanda constitucional se desprende que los accionantes actuaron en calidad de overos y dirigentes del sindicato, adicional, aclararon que se encontraban sujetos a disposiciones de la Ley Especial de EP Petroecuador, sin perjuicio de las disposiciones pertinentes del Código del Trabajo. De la misma forma, como pretensión de solicitó el reintegro a sus puestos de trabajo, así como el pago de todas las remuneraciones pendientes, incluido obligaciones hacia el IESS.

De los hechos expuestos, así como de las medidas de reparación se desprende que este no constituye un caso laboral excepcional. Por tal motivo, la jueza de instancia negó con fundamento suficiente la acción de protección, pues este no constituía el mecanismo idóneo para tutelar los derechos infraconstitucionales. Ahora, lo interesante yace en la sentencia emitida por los jueces provinciales de Esmeraldas.

Los jueces provinciales desconocieron las reglas del precedente 072-12-SEP-CC del 29 de marzo de 2012. Pues, los magistrados desnaturalizaron la garantía desde el momento que decidieron resolver una controversia que únicamente perseguía un fin laboral ordinario, el cual no acredita una dimensión constitucional que amerite la intervención de la justicia constitucional. Por lo expuesto, la acción de protección No. 08201-2019-02549 es un típico caso de desnaturalización de la acción de protección, por cuanto los jueces la aceptaron sin analizar la idoneidad de la justicia ordinaria para resolver la pretensión de los accionantes.

Acción de protección No. 09359-2019-00098

En cuanto a los hechos, el 15 de enero de 2019, el señor Carlos Luis Díaz Saltos en su calidad de gerente general de la compañía CARSALU S.A. (Colegio Interamericano) presentó una acción de protección en contra de los miembros de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos del Distrito de Educación 09D05 Tarqui 1 Tenguel y la Procuraduría General del Estado. El accionando impugnó por medio de la acción de protección la resolución emitida dentro del proceso sancionatorio signado con el No. JDRC-09D05-0010-2018 del 4 de enero de 2019.

Dicho acto administrativo sancionó a la Unidad Educativa Particular Interamericano con una multa de cincuenta SBU y revocó su autorización de funcionamiento por haber incurrido en una serie de violaciones a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. La acción de protección se signó con el número 09359-2019-00098. El juez de instancia decidió aceptar la acción de protección mediante sentencia del 25 de enero de 2019 y declaró nulo el proceso sancionatorio y dejó sin efecto todas sus actuaciones en los siguientes términos:

(...) declara con lugar la presente Acción de Protección Constitucional, presentada por el señor CARLOS LUIS DIAZ SALTOS por los derechos que representa en calidad de Gerente General de la compañía CARSALU S.A., Promotora de la UNIDAD EDUCATIVA PARTICULAR INTERAMERICANO por existir la vulneración del derecho constitucional al debido proceso y a la seguridad jurídica, por lo que se declara nulo el Proceso Sancionatorio No. JDRC-09D05-0010-2018, dejando sin efecto las actuaciones realizadas en el mismo (...)

Dada la decisión, la entidad accionada y la PGE presentaron recurso de apelación en contra de la sentencia *ut supra*. Sin embargo, los jueces de la Corte Provincial del Guayas mediante sentencia del 30 de septiembre de 2019 desecharon el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado, en los siguientes términos:

(...) niega los recursos de apelación interpuestos y confirma la sentencia subida en grado, al haberse evidenciado la vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso (numeral 1 y parte in fine del numeral 3 del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador) y a la seguridad jurídica (Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador) de la compañía accionante CARSALU S.A. Promotora de la Unidad Educativa Particular Interamericano, en el procedimiento sancionatorio No. JDRC-09D05-0010-2018, cuyas actuaciones y resolución sancionatoria se dejan sin efecto alguno (...)

El presente juicio es un típico ejemplo de desnaturalización de la acción de protección al impugnar un acto administrativo. La acción de protección en los términos de la Constitución, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la jurisprudencia de la Corte Constitucional procede en contra de una real afectación de los derechos constitucionales, siempre y cuando no exista otro mecanismo adecuado y eficaz para la protección del derecho vulnerado. Solo así, la acción de protección se torna una garantía efectiva frente a la vulneración de un derecho.

Por tal motivo, la Corte Constitucional en la sentencia 948-17-EP/23 y 293-17-SEP-CC estableció como prohibición constitucional desnaturalizar la acción de protección al utilizar la justicia constitucional para resolver cuestiones de mera legalidad. En tal virtud, los jueces deben hacer un verdadero análisis del artículo 42 de la LOGJCC. Así, el numeral cuarto del artículo *ibidem* determina que la acción de protección es improcedente cuando el acto administrativo puede ser impugnado mediante la vía judicial, salvo que se demuestre que esta no es la vía eficaz.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional también ha determinado que la naturaleza jurídica del acto no condiciona la improcedencia de la acción de protección¹. Pues, los jueces no se centran en analizar una disputa sobre la titularidad de bienes, determinación de responsabilidades o sobre la legalidad de los actos administrativos, como el presente caso, sino los derechos constitucionales de fondo. Al respecto, los accionantes solicitaron en la demanda constitucional la nulidad del proceso sancionador. Para tal efecto, el juez de instancia identifica la fecha de inicio del proceso administrativo sancionador con la finalidad de terminar la normativa infraconstitucional pertinente. Seguidamente, concluyeron que se vulneró el derecho constitucional a la seguridad jurídica y debido proceso.

¹ Véase Sentencia 2152-11-EP/19, párr. 32

En el caso de la Corte Provincial, el análisis es similar al ratificar la sentencia subida en grado. Ambas decisiones dejaron sin efecto un acto administrativo que determinaba una serie de sanciones hacia los legitimados activos, consistentes en el pago de una multa y la revocatoria de su permiso de funcionamiento. De lo descrito, se evidencia que el acto administrativo no tuvo incidencia alguna en la dimensión constitucional de un derecho, sino más bien conflictos de mera legalidad.

Lo descrito se complementa con la pretensión del accionante, pues si esta era que se deje sin efecto el acto administrativo, esto quiere decir que la justicia ordinaria era la vía ordinaria. Pues, los jueces resolvieron un conflicto de mera legalidad derivado de un proceso administrativo sancionador. Como consecuencia, los jueces declararon un derecho a favor del accionando, esto es que continúe operando su institución educativa con el permiso de funcionamiento. Dicha actuación no se subsume dentro de la naturaleza de la acción de protección, lo cual acarrea en una desnaturalización. En su lugar, los jueces debieron declarar su improcedencia en conformidad a los numerales 4 y 5 del artículo 42 de la LOGJCC.

Como se desprende, las acciones de protección analizadas se pueden identificar como mínimo común un uso contrario de la acción de protección. Pues, los legitimados siempre deben observar el artículo 42 de la LOGJCC con la finalidad de proponer un acto propositivo ante la justicia ordinaria o constitucional. De la misma forma, el juzgador no debe descartar a priori una acción de protección debido a un conflicto de legalidad, sino que debe analizar el fondo del asunto y verificar si existe o no una vulneración de un derecho constitucional.

Los jueces constitucionales durante su análisis de vulneración de derechos deben tener en cuenta los precedentes jurisprudenciales en torno a la improcedencia de la acción de protección con la finalidad de concederla solo en aquellos casos excepcionales donde verdaderamente se hayan vulnerado un derecho constitucional; caso contrario, los jueces pueden ser objeto de una sanción por error inexcusable y otro tipo de sanciones previstas en el COFJ.

Medida cautelar 13338-2023-00021 Y 13338-2023-00002

El 4 y 17 de enero de 2023, la jueza de la Unidad Judicial Multicompetente en Materias no Penales del cantón Montecristi otorgó una serie de medidas cautelares. Pues, los abogados solicitaron una serie de medidas cautelares autónomas a favor de personas privadas de la libertad con sentencia ejecutoriada porque las personas tenían enfermedades graves, lo cual constituyó un pleno desconocimiento al artículo 27 de la LOGJCC, esto es que las medidas

cautelares no proceden en contra de la ejecución de órdenes judiciales. Por tal motivo, los abogados argumentaron que la medida cautelar no se estableció en contra de la orden judicial, sino en contra de la autoridad administrativa que la emitió. Una vez que la jueza aceptó la medida cautelar, en lugar de ordenar atención médica a las personas privadas de la libertad, personas privadas de la libertad de diversos lugares empezaron a solicitar que la decisión tenga efectos *inter comunis* con la finalidad de beneficiarse de la medida, lo cual constituye un claro abuso de derecho.

Conclusiones

En conclusión, la presente investigación demuestra que la acción de protección pierde su propósito original cuando se utiliza para obtener declaraciones de derechos o resolver cuestiones que pertenecen a la justicia ordinaria, como la extinción de obligaciones. Esto ocurre frecuentemente, y la Corte Constitucional ha revisado y verificado estos usos incorrectos. La acción de protección ha sido interpretada incorrectamente como una garantía residual en algunos casos, lo que contraviene la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual ha determinado que la acción de protección no requiere el agotamiento de otras vías legales para su ejercicio.

La desnaturalización de la acción de protección ocurre cuando se utiliza para resolver conflictos ordinarios o declarar derechos. En estos casos, los jueces deben rechazar la acción de protección solo después de analizar el fondo del presunto derecho. Así, el juzgador podrá concluir que efectivamente la acción es ajena a la justicia constitucional y debe acudir a la justicia ordinaria. Pues, la acción de protección debe centrarse exclusivamente en la protección de derechos constitucionales, entendidos como toda dimensión digna de un derecho.

En el caso de las medidas cautelares, reguladas en el artículo 87 de la Constitución y el artículo 26 de la LOGJCC, tienen el objetivo de prevenir e interrumpir daños a los derechos. Se distinguen entre medidas autónomas y en conjunto, dependiendo de si están acompañadas de una acción constitucional. Las medidas autónomas previenen la vulneración, mientras que las medidas en conjunto cesan una vulneración ya ocurrida. Esta distinción es crucial para mantener la eficacia y la integridad de las medidas cautelares.

En el caso de las medidas cautelares se desnaturalizan cuando se emplean para lograr prejuicios sobre los hechos que motivaron su solicitud o cuando van expresamente en contra del artículo 27 de la LOGJCC. Esto desvirtúa el propósito de las medidas cautelares por cuanto genera un evidente abuso de derecho. Para garantizar la justicia constitucional y la protección efectiva de los derechos, es crucial que los jueces y operadores jurídicos apliquen

correctamente la acción de protección y las medidas cautelares. Un uso indebido no solo desvirtúa estas herramientas, sino que también afecta la eficacia del sistema de garantías jurisdiccionales en Ecuador.

En resumen, la investigación destaca la necesidad de una aplicación precisa y adecuada de las acciones de protección y las medidas cautelares para preservar la integridad del sistema de justicia constitucional y asegurar la efectiva protección de los derechos en Ecuador. Finalmente, es crucial que los jueces y legisladores comprendan y respeten la verdadera naturaleza de la acción de protección y las medidas cautelares para garantizar la protección efectiva de los derechos constitucionales. Las reformas propuestas y la correcta aplicación de estas herramientas jurídicas contribuirán significativamente a la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva en el Ecuador.

Recomendaciones

Los tribunales deben ser claros y consistentes en su interpretación de la acción de protección como una herramienta para afirmar o negar la vulneración de derechos y no para declarar derechos. Para tal efecto, los diversos juzgadores deben apegarse irrestrictamente a los precedentes jurisprudenciales sobre la materia. Pues, es necesario que las decisiones judiciales reflejen esta distinción para evitar la desnaturalización de la acción de protección. Las sentencias deben incluir un análisis detallado que explique por qué una acción de protección es procedente o no en cada caso específico.

En el caso de las medidas cautelares, se deben implementar protocolos claros y precisos para la solicitud y ejecución de medidas cautelares autónomas y en conjunto. Esto incluye la capacitación continua de los jueces sobre la diferenciación y aplicación correcta de estas medidas, asegurando que las medidas autónomas se utilicen para prevenir vulneraciones y las medidas en conjunto para cesar vulneraciones ya ocurridas. Además, es importante establecer mecanismos de monitoreo y evaluación para garantizar la eficacia de estas medidas.

Finalmente, los jueces y abogados deben recibir formación específica sobre los conceptos de desnaturalización de la acción de protección y de las medidas cautelares. Esto incluye entender cuándo una acción de protección se desnaturaliza y cómo evitar esta situación. Programas de formación y seminarios deben ser organizados regularmente, con énfasis en la identificación y corrección de usos inapropiados de la acción de protección y de las medidas cautelares.

Referencias Bibliográficas

Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Constituyente.

- Asamblea Nacional. (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Quito: Asamblea Nacional.
- Borowski, M. (2020). La Drittwirkung ante el trasfondo de la transformación de los derechos morales en derechos fundamentales. *Revista Derecho del Estadi*, 3-27.
- Díaz, L., Torruco, U., Martínez, M., & Varela, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), 162-167.
- Egüez-Valdivieso, E., & Durán-Chávez, C. E. (2024). Las políticas públicas como garantía constitucional y estrategia para la prevención del delito en Ecuador. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 7(S1), 258-266
- Maya, E. (2014). *Métodos y técnicas de investigación*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Maldonado, R. (2024). El estatuto hermenéutico de la suspensión a petición de parte en el amparo indirecto. *Ius Revista Jurídica*, 1(12), 27-59.
- Montaña, J., & Porras, A. (2011). *Apuntes de Derecho Procesal Constitucional*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Montaña, J., & Porras, A. (2011). *Apuntes de derecho procesal constitucional*. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana de los Derechos Humanos*. San José: Organización de los Estados Americanos.
- Oyarte, R. (2019). *Derecho Constitucional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Puente, X. (2008). Investigación sociojurídica. Algunas sugerencias para su aplicación. *Revista de la Universidad Iberoamericana Puebla*, 1-13.
- Saura, N. (2023). El Brexit desde la perspectiva constitucional del Reino Unido y el Derecho Internacional. *ReDCE*, 40, 1-20
- Sentencia No. 001-16-PJO-CC, Caso No. 0530-10-JP (Corte Constitucional del Ecuador 22 de Marzo de 2016).
- Sentencia No. 1101-20-EP/22, Caso No. 1101-20-EP (Corte Constitucional del Ecuador 20 de Julio de 2022).
- Sentencia No. 1178-19-JP/21, Caso No. 1178-19-JP/21 (Corte Constitucional del Ecuador 17 de Noviembre de 2021).
- Sentencia No. 1219-22-EP/22, Caso 1219-22-EP (Corte Constitucional del Ecuador 26 de Septiembre de 2022).
- Sentencia No. 179-13-EP/20, Caso No. 179-13-EP (Corte Constitucional del Ecuador 4 de Marzo de 2020).

Sentencia No. 1679-12-EP/20, Caso No. 1679-12-EP (Corte Constitucional del Ecuador 15 de enero de 2020)

Sentencia No. 2231-22-JP/23, Caso No. 2231-22-JP/23 (Corte Constitucional del Ecuador 7 de Junio de 2023).

Sentencia No. 282-13-JP/19, Caso No. 282-13-JP (Corte Constitucional del Ecuador 4 de Septiembre de 2019).

Sentencia No. 283-14-EP/19, Caso No. 283-14-EP (Corte Constitucional del Ecuador 4 de Diciembre de 2019).

Sentencia No. 2951-17-EP/21, Caso No. 2951-17-EP (Corte Constitucional del Ecuador 21 de Diciembre de 2021).

Sentencia No. 3-14-EP/20, Caso No. 3-14-EP (Corte Constitucional del Ecuador 27 de Febrero de 2020).

Sentencia No. 354-17-SEP-CC, Causa No. 2037-15-EP (Corte Constitucional del Ecuador 25 de Octubre de 2017).

Sentencia No. 461-18-JP/23 y acumulados, Caso No. 461-18-JP/23 y acumulados (Corte Constitucional del Ecuador 19 de Abril de 2023).

Sentencia No. 615-14-JP , Caso No. 615-14-JP (Corte Constitucional del Ecuador 19 de Abril de 2023).

Sentencia No. 698-15-EP/21 , Caso No. 698-15-EP (Corte Constitucional del Ecuador 24 de Noviembre de 2021).

Sentencia No. 948-17-EP/23, Caso No. 948-15-EP (Corte Constitucional del Ecuador 20 de diciembre de 2023).

Sentencia No. 1290-18-EP/21, Caso No. 1290-18-EP (Corte Constitucional del Ecuador 20 de octubre de 2021).

Sentencia No. 001-16-PJO-CC, Caso No. 0530-10-JP (Corte Constitucional del Ecuador 22 de marzo de 2016).

Sentencia No. 118-22-JC/23, Caso No. 118-22-JC (Corte Constitucional del Ecuador, 22 de noviembre de 2023).

Tobar, M. (2013). *Aspectos Generales de la Acción de Protección en Ecuador*. *Axioma*, 2(11), 17-21.

Zolo, D. (1994). *La strategia della cittadinanza*. Bari: Ed. Laterza.