

Quito, 23 de agosto de 2019

Señor Doctor  
Freddy Proaño  
**SECRETARIO ABOGADO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**  
Presente

De mi consideración:

En relación al trabajo de disertación titulado **"EL ESTADO COMO LEGITIMADO ACTIVO DE LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DESDE EL AÑO 2008 HASTA ABRIL DE 2016"** elaborada por la estudiante **Paula Yadira Echeverría Villalba**, tengo el agrado de emitir el siguiente informe:


La disertación, realizada bajo mi dirección, aborda el tema desde una perspectiva metodológica novedosa, como es la jurimetría, consistente en aplicar análisis estadístico a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para extraer conclusiones respecto a tendencias en la resolución de las causas.

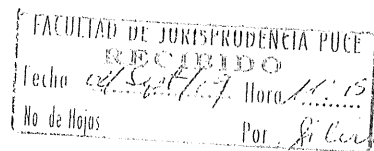
El resultado es sumamente interesante. Adicionalmente, la disertación aborda con bastante solvencia, desde el punto de vista doctrinal la legitimación activa y la acción extraordinaria de protección, en base a una bibliografía actualizada y la revisión de casos de la jurisprudencia reciente de la Corte Constitucional.

En general, valoro que la estudiante se ha preparado en saberes que no ofrecemos en la malla curricular de nuestra facultad, para realizar una investigación que complementa y enriquece la perspectiva doctrinal en el análisis de la jurisprudencia constitucional.

Por lo expuesto considero que la disertación está lista para ser sometida a un tribunal y le otorgo la calificación de 10.

Atentamente,

  
Dr. Mario Melo Cevallos  
**DOCENTE**



Quito, 18 de octubre de 2019

Estimada Doctor

Freddy Proaño Egas

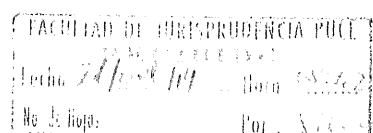
**Secretario Abogado de la Facultad de Jurisprudencia**

Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Presente.-

En cumplimiento de lo encomendado por la Facultad, sobre la disertación de grado "**El estados como legitimado activo de la acción extraordinaria de protección en la jurisprudencia de la Corte Constitucional desde el año 2008 hasta abril de 2016**" de la estudiante **PAULA YADIRA ECHEVERRÍA VILLALVA**, a continuación, encontrará mi informe sobre el mencionado trabajo:

1. La disertación representa una aplicación reflexiva de los elementos teóricos adquiridos por la estudiante durante su carrera.
2. La bibliografía es amplia y suficiente.
3. El tema que presenta el estudiante es interesante y de actualidad.
4. El trabajo se encuentra en general bien redactado y los argumentos del autor están bien contruidos.
5. El capítulo primero presenta un análisis de la acción extraordinaria de protección desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
6. El capítulo segundo plantea satisfactoriamente el problema jurídico de la legitimación activa del estado en la acción extraordinaria de protección. En este plantea un abordaje teórico que aplica a una interesante investigación sobre la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el tema. Cabe destacar, sin embargo, que las conclusiones arribadas en este capítulo corresponden más al estado del arte, tanto en lo académico, como en lo jurisprudencial, que en un abordaje teórico del tema. Las conclusiones a las que arriba la estudiante en el capítulo 3 pudieron haber influido de forma más determinante en este análisis.
7. El capítulo tercero realiza un interesante abordaje cuantitativo de las hipótesis planteadas en el capítulo 2. Este tipo de métodos, poco utilizados en la academia ecuatoriana, revelan un interés de tratar los temas institucionales con rigurosidad en



un medio en donde la investigación jurídica se reduce a los comentarios de la ley basados en lugares comunes. Existe un uso prolijo de la estadística. Es mi parecer que los resultados habría resultado aún más sólidos si la estudiante hubiese utilizado como punto de partida las acciones extraordinarias de protección presentadas y no las admitidas.

8. Por su originalidad y aporte al estudio del derecho desde la perspectiva de indicadores, sugiero la publicación de la tesis, previo el cambio de su formato al de un artículo de revista científica.
9. Considero que el trabajo cumple con las exigencias reglamentarias para alcanzar el grado de abogada, tomando en cuenta las consideraciones anteriores, consigno la calificación de **DIEZ (10) PUNTOS**.

Saludos cordiales



David Cordero Heredia, JSD  
Profesor de Derecho

Quito, 20 de septiembre de 2019

Doctor  
Efrén Guerrero Salgado  
**DECANO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**  
Ciudad.-

Señor Decano:

En atención a la designación y requerimiento efectuados, en mi calidad de Profesor Informante de la disertación de abogacía titulada **"El Estado como legitimado activo de la acción extraordinaria de protección en la jurisprudencia de la Corte Constitucional desde el año 2008 hasta abril del 2016"** de la estudiante **Paula Yadira Echeverría Villalva**, cumplo con presentar el informe.

TEMA	OBSERVACIÓN
Metodología	El trabajo cumple los requerimientos metodológicos exigidos por la Universidad y la Facultad.
Investigación y análisis	La estudiante ha realizado una interesante investigación del objeto de estudio, con apoyo en pertinentes y actuales fuentes bibliográficas, sin embargo presenta carencias en lo procesal.
Primer capítulo	Sobrecargado de doctrina general sin centrarse en objeto de estudio. Inadecuada definición de derechos, asimilada a la de garantías primarias. Inapropiada asimilación del control constitucional con las garantías jurisdiccionales.
Segundo capítulo	Es necesario analizar la sentencia fundadora de línea jurisprudencial de la Corte Constitucional que resuelve el caso ACROMAX. Muchas citas de periódicos con opiniones poco jurídicas que podían ser recabadas a través de otras fuentes como entrevistas.
Tercer capítulo	Investigación y análisis profundos, de mucho valor.
Conclusiones	Adecuadamente planteadas.
Recomendaciones	Segunda y tercera mal formuladas.

Es cuanto puedo informar. He conversado con la estudiante y le he transmitido las observaciones en detalle. Con este informe, continuará con los trámites que correspondan.

Por lo expuesto esta disertación merece una calificación de **ocho sobre diez puntos (8/10)**.

Atentamente,

Salim Zaidán  
**DOCENTE**

23 SEP 2019

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**

**DISERTACIÓN PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE  
ABOGADA**

**“EL ESTADO COMO LEGITIMADO ACTIVO DE LA ACCIÓN  
EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DE  
LA CORTE CONSTITUCIONAL DESDE EL AÑO 2008 HASTA ABRIL  
DE 2016”**

**PAULA YADIRA ECHEVERRÍA VILLALVA**

**DIRECTOR: DR. MARIO MELO CEVALLOS**

**QUITO, 2019**

## **DEDICATORIA**

A *Silvia*, por todo el amor incondicional que me ha brindado cada día de mi vida.

A *Pablo*, por ayudarme a construir los caminos y oportunidades que ahora estoy explorando.

A *Víctor Hugo*, por ser un ejemplo de honestidad, dedicación y fortaleza.

A *David*, por despertar en mí la consciencia e inspirarme a ser mejor cada día.

A todos aquellos que se encuentran en una constante búsqueda de la verdad científica y emocional.

## **AGRADECIMIENTOS**

*Al Dr. Mario Melo Cevallos*, por sus enseñanzas como profesor y defensor de los derechos humanos y por haberme permitido aprender de él hasta el final de mi carrera.

*A Tatiana y Daniela*, por haberme permitido estudiar y aprender junto a ellas.

*A Mishell y Nicolás*, por seguir presentes en mi vida a pesar del tiempo y la distancia.

Finalmente, a todos quienes han sido parte de mi formación durante estos años y que han forjado lo que ahora soy.

## **RESUMEN**

En este estudio se examina si la acción extraordinaria de protección degeneró en una ventaja ilegítima para el Estado, lo que conllevó a que dicha garantía pierda su calidad de contrapeso frente al poder público.

Para ello se contrastan dos posturas. La primera que sostiene que la Corte Constitucional mantuvo preferencias a favor de la Función Ejecutiva, lo que conllevó a un mayor número de acciones aceptadas, y la segunda que señala que, a través de la acción extraordinaria de protección, se privilegió al Estado en general.

Analizando el conjunto de sentencias, emitidas desde el 2008 hasta abril de 2016, se concluye que efectivamente la Corte Constitucional trató de manera preferencial a las acciones extraordinarias de protección presentadas por las instituciones estatales. Sin embargo, la evidencia estadística disponible no permita afirmar que existió un favoritismo particular hacia la Función Ejecutiva.

Esto indicaría que la acción extraordinaria de protección, en efecto, habría perdido su calidad de contrapeso frente al poder estatal, lo que permitiría que la legislación establezca circunstancias excepcionales y específicas en las cuales el Estado puede presentar esta garantía jurisdiccional.

## **ABSTRACT**

This paper examines whether the *extraordinary protective action* became an illegitimate advantage for the State, leading to the loss of its role as a counterweight to the public authority.

In order to do this, two perspectives are presented and contrasted. According to the first one, the Constitutional Court maintained a certain bias in favor of the Executive Function, leading to a greater number of accepted actions. According to the second one, it was the State who benefited as a whole, not only the executive branch.

Analyzing the set of judgments issued by the Constitutional Court from 2008 to April 2016, we conclude that the *extraordinary protective action* was used to benefit public institutions in general. However, the available statistical evidence is insufficient to assert there was a particular favoritism towards the Executive Function.

This indicates that the *extraordinary protective action* lost indeed its quality as a counterweight to the public authority. This would suggest that the legislation should establish exceptional and specific circumstances under which the State could use this jurisdictional guarantee.

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>Capítulo I.- Garantías constitucionales: Acción extraordinaria de protección.</b> .....	<b>3</b>
1.1. ¿Qué son las garantías constitucionales?.....	3
1.2. Garantías jurisdiccionales .....	6
1.2.1. Acción extraordinaria de protección .....	7
1.2.1.1. Antecedentes.....	7
1.2.1.2. Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección. ....	10
1.2.1.3. Presupuestos de la acción extraordinaria de protección. ....	12
1.2.1.4. Presupuestos sustanciales .....	14
1.2.1.4.1. Materia u objeto .....	14
1.2.1.4.2. Procedibilidad .....	16
1.2.1.4.3. Relevancia constitucional .....	21
1.2.1.5. Presupuestos formales .....	23
1.2.1.5.1. Oportunidad .....	23
1.2.1.5.2. Legitimación activa.....	25
1.2.1.5.3. Legitimación pasiva.....	25
<b>Capítulo II: El dilema jurídico de admitir al sector público como legitimado activo de la Acción Extraordinaria de Protección desde un enfoque teórico.</b> .....	<b>28</b>
2.1. Legitimación activa.....	28
2.2. Legitimación activa de entidades estatales .....	30
2.2.1. La titularidad de derechos de las instituciones públicas: Derechos de protección...31	
2.2.1.1. Línea argumentativa de la Corte Constitucional: titularidad de derechos constitucionales .....	34
2.2.1.2. Línea argumentativa de la Corte Constitucional: reconocimiento de los derechos de protección .....	36
2.2.2. Contrapeso frente al poder estatal .....	41
<b>Capítulo III.- El sector público como legitimado activo de la acción extraordinaria de protección: de lo teórico a lo empírico.</b> .....	<b>45</b>
3.1. Descripción general de la información estadística disponible.....	45
3.2. Enfoque teórico de las pruebas de hipótesis. ....	58

3.2.1. Aproximación general a las pruebas de hipótesis. ....	58
3.2.2. Componentes de la prueba de hipótesis. ....	59
3.2.2.1. Hipótesis nula e hipótesis alternativa. ....	59
3.2.2.2. Estadístico de testeo.....	60
3.2.2.3. Distribución teórica referencial. ....	60
3.2.2.4. El umbral de la duda razonable. ....	61
3.2.3. Lectura de los resultados. ....	61
3.2.4. Validez de los resultados.....	62
3.2.5. Tipos de pruebas de hipótesis.....	64
3.2.5.1. Prueba “t” de una sola muestra.....	64
3.2.5.2. Prueba “t” de dos muestras.....	64
3.2.5.3. Prueba de independencia. ....	65
3.2.6. Presentación de resultados. ....	66
3.2.6.1. Prueba de hipótesis sobre la existencia de privilegios por parte de la Corte Constitucional: caso general. ....	67
3.2.6.2. Prueba de hipótesis sobre la existencia de privilegios por parte de la Corte Constitucional: caso del sector público. ....	70
3.2.6.3. Prueba de hipótesis sobre la existencia de privilegios por parte de la Corte Constitucional: caso del sector privado. ....	72
3.2.6.4. Prueba de hipótesis de dos muestras: diferencia entre los porcentajes de aceptaciones del sector público versus el sector privado. ....	75
3.2.6.5. Prueba de hipótesis de dos muestras: diferencia entre los porcentajes de aceptaciones de la Función Ejecutiva versus las demás instituciones del Estado. ....	77
3.2.6.6. Pruebas de independencia.....	81
<b>Conclusiones.....</b>	<b>85</b>
<b>Recomendaciones.....</b>	<b>87</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>88</b>
<b>Anexo 1 .....</b>	<b>94</b>
<b>Anexo 2 .....</b>	<b>96</b>

## INTRODUCCIÓN

La incorporación de la acción extraordinaria de protección en el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha generado una serie de debates académicos. Uno de ellos gira en torno a la legitimación activa del Estado.

La facultad de las instituciones públicas para presentar acciones extraordinarias de protección ha sido objetada por medio de dos argumentos esenciales: la falta de titularidad de derechos del Estado, por un lado, y la condición de *contrapeso frente al poder público* para la que fue creada esta garantía, por otro. Sobre este último punto, a su vez, existen dos posturas fundamentales: una que centra su argumentación en un potencial favoritismo hacia la Función Ejecutiva, y otra que señala que, la acción extraordinaria de protección se convertiría en una ventaja ilegítima *para el Estado*, es decir para las instituciones públicas en general.

Así, por ejemplo, Salgado, en entrevista para Diario Expreso (2019), y Quintana, entrevistado por El Comercio (2019), afirman que la Corte Constitucional habría dado un trato preferencial a los casos presentados por la Función Ejecutiva, advirtiendo la predictibilidad del fallo de los jueces.

Por otro lado, Ávila (2019), en entrevista para La Hora (2019), señala que habría sido el Estado el que tuvo una atención privilegiada por parte de la Corte Constitucional, lo que habría influido al momento de decidir sobre las causas presentadas por las instituciones estatales.

Esta investigación pretende aportar a dicho debate desde el enfoque de la investigación legal empírica, presentando elementos estadísticos concretos que permitan corroborar si efectivamente la acción extraordinaria de protección perdió su calidad de contrapeso frente al poder público, y en qué medida.

En este sentido, el primer capítulo abordará brevemente el concepto de garantías constitucionales y garantías jurisdiccionales, para posteriormente centrarse en el estudio de la acción extraordinaria de protección. El objetivo principal de este capítulo será profundizar en el estudio de esta garantía: su naturaleza jurídica y los presupuestos materiales y sustanciales que se deben cumplir para obtener una sentencia favorable.

En el segundo capítulo se estudiará la legitimación activa de las acciones extraordinarias de protección desde una perspectiva cualitativa, haciendo especial énfasis en la legitimación de las instituciones estatales. Este capítulo pretende poner en relieve los dos argumentos principales por los cuales se objeta la legitimación activa del Estado, mencionados anteriormente.

El último capítulo busca corroborar, mediante herramientas estadísticas, si efectivamente la Corte Constitucional benefició desproporcionadamente al Estado y en qué medida. Más concretamente, se busca conocer si esta garantía se redujo a una ventaja ilegítima que favorezca a la Función Ejecutiva en particular, o si fueron en general las instituciones públicas las que se beneficiaron desproporcionadamente, a través de un porcentaje mayor de acciones extraordinarias de protección aceptadas, conllevando una pérdida en su calidad de contrapeso frente al poder público.

Finalmente cabe señalar que esta investigación ha sido realizada con un doble enfoque cualitativo y cuantitativo. Cualitativo en cuanto analiza el contexto jurídico - doctrinario que origina el debate, así como las características del objeto de estudio, que es la acción extraordinaria de protección; y cuantitativo ya que aplica herramientas para describir, explicar y evaluar empíricamente fenómenos jurídicos y propone recomendaciones en base a una observación sistemática y científica de la realidad.

## **Capítulo I.- Garantías constitucionales: Acción extraordinaria de protección.**

### 1.1. ¿Qué son las garantías constitucionales?

Antes de iniciar con el estudio de las garantías constitucionales, es necesario establecer la diferencia entre derechos y garantías, pues en un punto estos dos términos fueron confundidos o entendidos como sinónimos; para aclarar este tema, Ferrajoli (2009) estableció que, los derechos y las garantías deben ser distinguidos, puesto que “la ausencia de las correspondientes garantías equivale, en cambio, a una inobservancia de los derechos positivamente estipulados, por lo que consiste en una indebida laguna que debe ser colmada por la legislación.” (p. 26) y que, “más allá de su proclamación [de los derechos], aun cuando sea de rango constitucional, un derecho no garantizado no sería un verdadero derecho” (p. 45).

Es así que, Ferrajoli (2009), al establecer un vínculo entre derechos y garantías, establece que los primeros “consisten en expectativas negativas y positivas a las que corresponden obligaciones (prestaciones) o prohibiciones (de lesión)” (p, 26). A estas obligaciones o prohibiciones, el autor las ha llamado garantías primarias, estableciendo además que, las mismas “son atribuidas a un sujeto por una norma jurídica” (p.45). Por otra parte, llama garantías secundarias a “las obligaciones de reparar o sancionar judicialmente las lesiones de los derechos, es decir, las violaciones de sus garantías primarias” (p. 26).

Siguiendo la distinción realizada por Ferrajoli, las garantías secundarias corresponderían a las comúnmente llamadas garantías jurisdiccionales, como se verá más adelante.

Por otra parte, Salgado (1995) establece que las garantías

son los medios o instrumentos jurídicos establecidos para asegurar el libre ejercicio de los derechos. Es decir, estas garantías están previstas para proteger a los derechos cuando estos son vulnerados. Por lo tanto, sirven de freno contra la arbitrariedad y la ilegalidad. (p.16)

De la misma forma, Trujillo (2012) señaló que garantía es “el o los instrumentos de los que le provee el Estado al titular del derecho para impedir que se lo niegue o viole y/o para demandar su restitución y reparación de los perjuicios causados por la violación” (p. 11).

Ahora, al hablar de garantías «constitucionales», hacemos referencia a que esas obligaciones de reparar o sancionar las lesiones de derechos deberán estar contenidas en nuestra Constitución.

En palabras de Ávila (2010), las garantías constitucionales son aquellos “mecanismos que establece la Constitución para prevenir, cesar o enmendar la violación de un derecho que está reconocido en la misma Constitución” (p. 78).

Al remitirnos a nuestra Carta Magna, encontramos que la misma reconoce varias garantías constitucionales, siendo: garantías normativas, garantías de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana y garantías jurisdiccionales (CRE, 2008).

Cabe recordar que la presente investigación tiene como objeto el estudio de las garantías jurisdiccionales, en especial la acción extraordinaria de protección, razón por la cual ahondaremos en el desarrollo de la misma; sin embargo, se expondrá brevemente en qué consisten las garantías normativas y las garantías de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana.

Sobre las garantías normativas, la Carta Magna establece que son aquellas que obligan a los órganos con potestad normativa a observar los derechos reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales y a adecuar las normas jurídicas que de ellos emanan, a esos preceptos (CRE, 2008).

Para Pazmiño (2013), “las garantías normativas son aquellas reglas que aseguran el carácter normativo de los derechos fundamentales, limitando al máximo sus restricciones y asegurando la reparación cuando la vulneración se ha producido”.

De manera similar a Pazmiño, Montaña (2012) estableció que las garantías normativas “son aquellos principios y reglas encaminadas a conseguir que los derechos constitucionales estén efectivamente asegurados como las normas que son, se limiten al mínimo sus restricciones, y se asegure su adecuado resarcimiento cuando se han producido daños (...)” (p. 28).

Siguiendo esta definición, Montaña (2012) determinó que estas garantías normativas se encontraban reconocidas a lo largo del texto constitucional y cita varios principios fundamentales como: la supremacía constitucional, establecida en el artículo 424 de la Carta Magna; el deber de respeto a los derechos, expresada en el artículo 11, numeral 9 de la Constitución; la prohibición de restricción del contenido de los derechos y la obligación reparatoria, previstas en el artículo 11, numeral 4 del texto constitucional; y finalmente, esta

adecuación, a los derechos reconocidos por la Constitución y tratados internacionales, de las normas jurídicas que emanen los órganos con facultad normativa, establecida en el artículo 84 de la norma suprema (CRE, 2008).

Antes de continuar con las garantías de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana, considero necesario establecer lo que implica cada uno de estos conceptos.

Ávila (2012) señala que las políticas públicas son aquellas “decisiones que toma el poder ejecutivo para administrar el estado y los recursos públicos” (p. 18) y que pueden manifestarse mediante distintas formas jurídicas, “las más comunes son las leyes y los actos administrativos” (p. 18).

Por otra parte, Hauriou (1919), citado por Gordillo (2013), establece que un servicio público es “un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública” (p. 399).

Finalmente, sobre la participación ciudadana, nuestra Constitución establece que es un derecho por el cual, los ciudadanos tienen la facultad de participar en “la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado” (CRE, 2008, art. 95).

Ahora, sobre la garantía que regula estos tres elementos, la Constitución hace referencia a que toda política pública y cualquier prestación de servicios públicos están orientadas a hacer efectivos todos los derechos y, en caso de que vulneren o amenacen vulnerar derechos constitucionales, se deberá optar por su reformulación (CRE, 2008, art. 85).

A esto se añade que, el Estado deberá otorgar un presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos, además, garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, en el proceso de formulación, ejecución, evaluación y control (CRE, 2008, art. 85).

Es decir, la norma suprema se encarga de conjugar estos tres elementos, estableciendo que la ejecución de políticas públicas y prestación de servicios públicos deben estar orientados a hacer efectivos los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales,

estableciendo, además, como eje transversal, la participación de la ciudadanía, la cual deberá estar presente en todo el proceso.

Cabe señalar que el desarrollo doctrinario sobre las garantías de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana es escaso; razón por la cual, me he limitado a señalar lo que establece el texto constitucional y determinar los objetos que esta garantía regula.

Una vez que se ha descrito el contenido de las garantías normativas y las garantías de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana, entraremos al estudio de las garantías jurisdiccionales, dándoles una especial relevancia por ser el objeto de estudio, como se ha mencionado anteriormente.

## 1.2. Garantías jurisdiccionales

Las garantías jurisdiccionales se encuentran reguladas en el capítulo III, del título III de la Constitución de la República del Ecuador, el cual establece siete garantías: la acción de protección, la acción de hábeas corpus, la acción de acceso a la información, la acción de habeas data, la acción por incumplimiento, la acción extraordinaria de protección y las medidas cautelares (CRE, 2008).

Como se mencionó anteriormente, las garantías jurisdiccionales son aquellas que Ferrajoli (2009) denomina como garantías secundarias, las cuales consisten en “obligaciones de reparar o sancionar judicialmente las lesiones de los derechos, es decir, las violaciones de sus garantías primarias” (p. 26).

Para Montaña (2012), las garantías jurisdiccionales “no son otra cosa que la posibilidad de ejercer el derecho de acción para lograr la tutela efectiva de los derechos.” (p. 34), por lo que, “son un conjunto de instrumentos procesales que —dentro del sistema jurídico estatal— cumplen la función de la tutela directa de los derechos constitucionales.” (p. 35).

De la misma forma, Guerrero (2017) señala que las garantías jurisdiccionales son los “mecanismos previstos por el constituyente para que las personas puedan hacer efectivos o reivindicar sus derechos por medio de órganos jurisdiccionales” (p. 37).

Por otra parte, la Ley Orgánica de Garantía Jurisdiccionales y Control Constitucional no ofrece una definición exacta de garantías jurisdiccionales, sin embargo, establece que la finalidad de las mismas consiste en

la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación. (LOGJCC, 2009, art. 6)

Es así que, podemos entender a las garantías jurisdiccionales como aquellos mecanismos que permiten que los derechos consagrados en la Constitución y en instrumentos internacionales sean justiciables pues, de nada serviría que estos se encuentren reconocidos por el ordenamiento jurídico si, a la vez, éste no prevé mecanismos de protección, defensa o reparación.

#### 1.2.1. Acción extraordinaria de protección

Como se mencionó anteriormente, nuestro ordenamiento jurídico reconoce siete garantías jurisdiccionales, sin embargo, al ser objeto de la presente investigación nos centraremos en una de ellas: la acción extraordinaria de protección.

##### 1.2.1.1. Antecedentes

Cabe señalar que, la Constitución de 1998 no preveía ningún tipo de control constitucional a sentencias u otras decisiones judiciales pues, en su artículo 95, establecía que “no serán susceptibles de acción de amparo las decisiones judiciales adoptadas en un proceso” (CRE, 1998). De la misma forma, en su artículo 276, al establecer las competencias del Tribunal Constitucional, prohibía que este órgano realice control constitucional a las providencias emitidas por la Función Judicial (CRE, 1998).

Existieron varias razones por las cuales la Asamblea Constituyente de aquel entonces realizó esta prohibición: según Grijalva (2012), esta prohibición pretendió “preservar la independencia de los jueces ordinarios durante los procesos judiciales, evitando injerencias de la justicia constitucional que compliquen las causas, prolongándolas en el tiempo o incluso sometiéndolas a la politización (...)” (p. 261 - 262).

De la misma forma, se consideró el hecho de que los profesionales del Derecho realicen un ejercicio indiscriminado de la acción por el cual se vería a la acción de amparo en contra de

decisiones judiciales como un recurso extraordinario, afectando el objetivo y fin último de la acción, así como, una posible afectación a los principios de seguridad jurídica o la cosa juzgada. (Grijalva, 2012)

Por otra parte, se afirmó que esta prohibición de control constitucional a decisiones judiciales implicaba un incumplimiento de las obligaciones que el Estado ecuatoriano asumió mediante la ratificación de instrumentos internacionales, en los cuales se establecía el deber del Estado de establecer los mecanismos idóneos que amparen a una persona frente actos violatorios de sus derechos fundamentales; en el caso, el acto violatorio de derechos fundamentales correspondería a una sentencia u otra decisión de carácter judicial. (Mogrovejo, 2014)

Años más tarde, en la Asamblea Constituyente convocada en el año 2007 y ante la posibilidad de incorporar nuevas instituciones jurídicas en el texto constitucional como la acción de amparo en contra de decisiones judiciales, volvieron a surgir los debates y, por lo tanto, los argumentos a favor y en contra de la incorporación de esta garantía.

En octubre de 2008, después del referéndum aprobatorio, la nueva norma constitucional entró en vigencia y con ella varios cambios. Uno de las primeras modificaciones que introdujo la Constitución radica en el modelo de Estado, estableciendo que el Ecuador es un “Estado constitucional de derechos” (CRE, 2008, art. 1), a diferencia de la Constitución de 1998, la cual establecía que el Ecuador es un “estado social de derecho” (CRE, 1998, art. 1).

De acuerdo a Mogrovejo (2014), este cambio de Estado social de derecho a Estado constitucional de derechos implicó la adopción de un nuevo paradigma: el neoconstitucionalismo, mismo que supone que la estructura orgánica estatal no siempre va a garantizar los derechos y, partiendo de este hecho, plantea

la rematerialización sustantiva de la Constitución, pues la consagración normativa de los derechos por la vía constitucional no resulta suficiente, sino que además requiere de mecanismos de garantía para su efectivo cumplimiento, conectándose de esta forma el modelo neoconstitucional con el garantismo, que confía esta tarea a los jueces, quienes deben asumir un papel garantista en la defensa de los derechos de las personas, a través de nuevos métodos y herramientas de interpretación o hermenéutica. (p. 23 - 24)

Por lo tanto, dentro del Estado constitucional de derechos, la estructura estatal no posee una simple obligación negativa de abstención para evitar su arbitrariedad, sino que, tiene la obligación positiva de hacer efectivos los derechos y, por esta razón

surge poner a la parte orgánica constitucional dirigida a la limitación del poder público, al servicio de la parte dogmática constitucional relativa al régimen de los derechos, cobrando radical importancia el rol de los jueces garantes de los derechos, a través de las garantías entendidas como mecanismos para su protección (garantismo). (Mogrovejo, 2014, 26)

En este contexto, el nuevo modelo estatal impone la sujeción sustancial de todo órgano de poder público a la Constitución (Mogrovejo, 2014), convirtiendo a los derechos constitucionales en el “ineludible marco de actuación legítima de la justicia ordinaria” (Grijalva, 2009, 285) y de otros órganos estatales.

Es así que, al ser el más alto deber del Estado constitucional de derechos, reconocer, respetar y garantizar los derechos reconocidos en la Constitución (CRE, 2008, art. 11), entre éstos, los derechos de protección como el derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, el derecho al debido proceso, entre otros, se reconoció a la acción extraordinaria de protección, como una nueva garantía jurisdiccional.

Respecto a las posiciones en contra de la incorporación de esta nueva garantía jurisdiccional, Grijalva (2012) asegura que la acción extraordinaria de protección no tiene por qué ser un atentado a la independencia judicial puesto que es un error concebir a la justicia ordinaria como opuesta o lejana a la justicia constitucional ya que, dentro de un Estado constitucional, la justicia ordinaria también se encuentra sujeta a la Constitución, lo que la convierte en garante de los derechos que en esta se consagran. De esta forma, justicia ordinaria y justicia constitucional deben trabajar de una forma coordinada y complementaria para asegurar un efectivo goce de los derechos fundamentales.

Por otra parte, sobre los posibles riesgos de la injerencia en un proceso judicial, la dilación del mismo o el erróneo ejercicio de la garantía, Grijalva (2012) sostiene que estos quedarían subsanados a través de una correcta regulación legal y reglamentaria de la acción extraordinaria de protección.

En definitiva, la acción extraordinaria de protección fue incorporada en nuestro ordenamiento jurídico mediante la Constitución de 2008, después de largos debates y, en última instancia, debido al nuevo modelo de Estado adoptado por el texto constitucional; el cual va encaminado a la protección de los derechos reconocidos en la Constitución y, por lo tanto, al establecimiento de las suficientes garantías que protejan todo el catálogo de derechos, evitando así que derechos como al debido proceso, derecho a la tutela judicial efectiva, entre otros, carezcan de protección, como sucedía con la Constitución de 1998.

#### 1.2.1.2. Naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección.

Para determinar la naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección, en primer lugar, nos remitiremos a la norma constitucional y legal.

La Carta Magna, en su artículo 94, establece que, esta garantía jurisdiccional “procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional” (CRE, 2008).

Por otra parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece, en su artículo 58, que el objeto de la acción extraordinaria de protección es “la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución” (LOGJCC, 2009).

De la misma forma, desde que entró en vigencia la Constitución de 2008, la Corte Constitucional no tardó en pronunciarse sobre la naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección, señalando que, en virtud del espíritu garantista del nuevo texto constitucional, esta garantía jurisdiccional permite que ciertas decisiones judiciales sean revisadas por el órgano constitucional para que así, la violación de los derechos consagrados en la Constitución no quede impune, estableciendo que

La naturaleza de la acción extraordinaria de protección persigue que la vulneración a derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la impunidad, por lo que asumiendo el espíritu garantista de la Constitución de la República, mediante esta acción, se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriadas puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, como en efecto es la Corte Constitucional. (Corte Constitucional del Ecuador, 015-09-SEP-CC, 2009)

En otro de sus pronunciamientos y de manera similar al anterior, la Corte Constitucional determinó que la naturaleza jurídica de la acción extraordinaria de protección radica en evitar que vulneraciones de derechos constitucionales, cometidas a través de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriadas, no reciban una sanción, por lo tanto, a través de esta garantía jurisdiccional se abre la posibilidad de que esas decisiones judiciales sean revisadas por el órgano constitucional para que, de ser el caso, declare la vulneración del derecho y lo remedie, estableciendo que

La naturaleza de la acción extraordinaria de protección consiste en que la vulneración de derechos constitucionales o la violación de normas del debido proceso no queden en la impunidad, por lo que asumiendo el espíritu tutelar de la vigente Carta Fundamental, mediante esta acción excepcional se permite que las sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriadas puedan ser objeto de revisión por parte del más alto órgano de control de constitucionalidad en el país, como es la Corte Constitucional, por lo que los alcances que asume esta acción extraordinaria abarcan a las resoluciones ejecutoriadas, las mismas que como medida excepcional pueden ser objeto de análisis ante el supuesto de vulneración de los preceptos constitucionales antes descritos, teniendo como efecto inmediato, si se encontrare la vulneración de estos derechos, la reparación del derecho violado, y por ende el dejar sin efecto la resolución firme o ejecutoriada que ha sido impugnada. (Corte Constitucional del Ecuador, 003-10-SEP-CC, 2010)

En este sentido, la Corte Constitucional precisó que, al momento de resolver esta garantía jurisdiccional, su campo de acción se limita al pronunciamiento sobre la vulneración de derechos constitucionales o de garantías del debido proceso y ordenar la reparación integral de los mismos, en caso de verificar la vulneración; señalando que

De conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional en varias de sus decisiones, la acción extraordinaria de protección procede en contra de sentencias, autos en firme o ejecutoriados y resoluciones judiciales que pongan fin al proceso; en lo esencial, este Organismo por medio de esta garantía jurisdiccional, únicamente se pronunciará respecto a dos asuntos principales: la vulneración de derechos constitucionales o de garantías del debido proceso.

Aquello, con la finalidad de tutelar todos los derechos constitucionales de posibles actuaciones arbitrarias de los juzgadores, ya sea por acción u omisión; en cuyo caso, la Corte está investida de la facultad para disponer la reparación integral del daño ocasionado por la vulneración del derecho constitucional de titularidad del legitimado activo. (Corte Constitucional del Ecuador, 211-16-SEP-CC, 2016)

Siguiendo esta línea, Mogrovejo (2014) afirma que la acción extraordinaria de protección se instauró en nuestro ordenamiento jurídico como “un mecanismo para controlar si el juez ha

asumido su papel garantista, es decir para constatar si se ha adecuado al marco de los derechos y disposiciones constitucionales en un proceso judicial” (p. 12).

Por lo tanto, la acción extraordinaria de protección nace como un mecanismo de protección de los derechos constitucionales que pueden ser vulnerados a través de sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia y, por lo tanto, permite que la Corte Constitucional realice un control de tales decisiones y ordene la reparación integral de los derechos si el caso lo amerita.

#### 1.2.1.3. Presupuestos de la acción extraordinaria de protección.

“La admisión y aceptación de la acción extraordinaria de protección implica una revisión técnico-jurídica de varios elementos que previstos normativamente deben ser correctamente aplicados, a fin de no restringir la garantía ni tampoco permitir su abuso” (Mogrovejo, 2014, 69), estos elementos, condiciones o requisitos a revisar son los que constituyen los presupuestos de esta garantía jurisdiccional.

Guerrero (2017) señala que estos presupuestos son dos: los presupuestos procesales o formales y los presupuestos materiales o sustanciales. Sobre los primeros establece que son

los requisitos necesarios para que se pueda dar inicio al proceso y se lo sustancie hasta que se encuentre en estado de dictar sentencia. Estos requisitos no implican que la resolución que se dicte sea de fondo ni favorable; simplemente, el proceso debe seguir su cauce normal hasta que se lo resuelva formalmente a través de la expedición de una decisión por parte del órgano jurisdiccional.

De manera general, la falta de estos presupuestos ocasiona la nulidad del proceso, sin perjuicio de los casos en los cuales el vicio que conlleva su inobservancia sea susceptible de ratificación o convalidación. (p. 63-64)

Sobre el segundo tipo de presupuestos, Guerrero (2017) afirma que “los presupuestos materiales no se refieren a cuestiones de forma, sino que están directamente relacionados con el fondo de la cuestión controvertida.” (p. 66), distinguiendo los presupuestos de la sentencia de fondo y los presupuestos de sentencia favorable, sobre los cuales establece que

Los presupuestos de la sentencia de fondo son los requisitos que deben concurrir para que el órgano jurisdiccional pueda resolver la controversia que le ha sido puesta en su conocimiento, es decir: «si el demandante tiene o no el derecho pretendido y el demandado la obligación correlativa». Estos son: la legitimación en la causa, el interés sustancial para obrar, la correcta

acumulación de pretensiones, la adecuada formulación de la pretensión, la ausencia de cosa juzgada y de prejudicialidad. De forma general, la no verificación de cualquiera de estos presupuestos deriva en una sentencia inhibitoria que tiene fuerza de cosa juzgada formal.

Estos [los presupuestos de la sentencia favorable] son los requisitos que deben verificarse para que en la sentencia se acepten las pretensiones del actor: «los hechos que el demandante tiene que alegar y probar para obtener una sentencia que estime su pretensión» Estos presupuestos van a variar en función de la naturaleza de la causa. (p. 66-67)

Por otra parte, la Corte Constitucional señaló que del análisis de la norma constitucional y legal se puede establecer que el proceso constitucional, al cual da paso la acción extraordinaria de protección, se rige por presupuestos formales y sustanciales, estableciendo que

En el Ecuador la garantía jurisdiccional de la acción extraordinaria de protección genera un proceso constitucional sujeto a condiciones constitucionales (artículos 94 y 437 de la Constitución de la República y requisitos legales (artículos 58, 59, 60, 61 numerales 1 al 6, y 62 numerales 1 al 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, LOGJCC.

La Corte Constitucional, para el periodo de transición, como órgano competente para conocer y resolver las acciones extraordinarias de protección, mediante su jurisprudencia ha perfilado los criterios y parámetros para la debida comprensión de esta garantía jurisdiccional de los derechos constitucionales; y aunque la doctrina ecuatoriana especializada aún no se ha referido a la existencia de presupuestos formales y sustanciales como en el caso colombiano, existen exposiciones doctrinarias que analizan las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia. Del análisis integral del asunto se puede advertir entonces que la acción extraordinaria de protección cuenta con presupuestos formales y sustanciales.

Los presupuestos formales contemplan: la legitimación activa, la legitimación pasiva y la oportunidad. (...).

Los presupuestos sustanciales abarcan: la materia u objeto, la relevancia constitucional y la procedibilidad. (...). (066-12-SEP-CC, 2012)

Apegado a los parámetros que establece la Corte Constitucional, Mogrovejo (2014) señala que

los presupuestos procesales son elementos para iniciar la acción, proseguir el proceso y culminar en sentencia de mérito, formales en cuanto determinan la interposición oportuna por el legitimado activo dirigida al legitimado pasivo, y sustanciales en atención a la procedibilidad y la procedencia de fondo, debiéndose tener presente que los derechos procesales se ejercen conforme a presupuestos que partiendo de condiciones constitucionales alcanzan una configuración legal, la misma que no puede restringir su contenido esencial (...) (p. 71)

Por lo tanto, para el desarrollo de la presente investigación se entenderá a los presupuestos formales o procesales como aquellos requisitos necesarios para iniciar el proceso y, en el caso

de la acción extraordinaria de protección, aquellos requeridos para que la demanda sea admitida a trámite y a los presupuestos materiales o sustanciales como aquellos requisitos necesarios que dan paso a una sentencia de fondo o una sentencia favorable.

Es así que, en función de los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, ya que estos agrupan de mejor manera los requisitos establecidos en la norma constitucional y legal, se procederá a realizar un breve análisis de los presupuestos procesales o formales y materiales o sustanciales de la acción extraordinaria de protección, con las aclaraciones o puntualizaciones que correspondan según el caso.

#### 1.2.1.4. Presupuestos sustanciales

##### 1.2.1.4.1. Materia u objeto

Como se mencionó anteriormente, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece, en su artículo 58, que el objeto de la acción extraordinaria de protección es “la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución” (LOGJCC, 2009).

Asimismo, el mismo cuerpo normativo señala que, la demanda de acción extraordinaria de protección deberá contener la “identificación precisa del derecho constitucional violado en la decisión judicial” (LOGJCC, 2009, art. 61.5) y “un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso” (LOGJCC, 2009, art. 62.1).

Por otra parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al regular el contenido que deberá tener una sentencia emitida dentro de una acción extraordinaria de protección, establece que “la Corte Constitucional determinará si en la sentencia se han violado derechos constitucionales del accionante y si declara la violación, ordenará la reparación integral al afectado” (LOGJCC, 2009, art. 63).

Por lo tanto, la acción extraordinaria de protección protege los derechos constitucionales frente a una posible vulneración de estos a través de sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, para lo cual la Corte Constitucional deberá realizar un análisis y, en su

sentencia, declarar si existió o no una violación al o los derechos constitucionales que alegó el accionante y, de existir, ordenar la reparación integral.

En otro de sus pronunciamientos, la Corte Constitucional estableció que “el objeto de análisis en la acción extraordinaria de protección debe estar dirigido directamente a la presunta violación de derechos constitucionales y normas del debido proceso en el curso de la decisión impugnada” (036-14-SEP-CC, 2014).

De igual forma, el órgano constitucional estableció que la materia u objeto de la acción extraordinaria de protección “consiste en la violación constitucional por acción u omisión del órgano judicial del derecho constitucional al debido proceso u otro derecho constitucional, ocurrida durante un proceso (...)” (066-12-SEP-CC, 2012).

Siguiendo esta línea, Mogrovejo (2014) estableció que la materia u objeto de la acción extraordinaria de protección “se circunscribe a *constatar* la violación *constitucional* producida por las *actuaciones* del órgano judicial *por acción u omisión*, la misma que ha sido *alegada* durante el proceso por quien sufre el agravio” (p. 100).

Es así que, la Corte Constitucional señaló que la revisión constitucional a la que da paso la acción extraordinaria de protección no constituye una nueva instancia, pues los jueces constitucionales no van a resolver las pretensiones y excepciones alegadas en el proceso que dio origen a esta garantía. Caso contrario, el órgano jurisdiccional verificará si las decisiones emitidas por la justicia ordinaria se encuentran dentro del marco constitucional, estableciendo que

La naturaleza tutelar de la acción extraordinaria de protección prevista por el artículo 94 de la Constitución de la República, impone que la revisión constitucional que pueda efectuarse a sentencias o autos definitivos emitidos en la justicia ordinaria se circunscriba única y exclusivamente a determinar si en las decisiones de los jueces, tribunales y cortes se vulneró o no el debido proceso y otros derechos; en consecuencia, corresponde a la Corte Constitucional contrastar la sentencia o auto impugnado con el contenido de los derechos que la parte demandante considere han sido vulnerados. En consecuencia de lo señalado, la Corte no puede convertirse en una nueva instancia que resuelva sobre las peticiones del actor y las excepciones del demandado en cualquier proceso judicial, en razón de la independencia de la que gozan los órganos de la función judicial, reconocida en el artículo 168, numeral 1, de la Constitución de la República; por tanto, el juez constitucional no puede sustituir al juez ordinario; sin embargo, sí

le corresponde actuar ante evidentes actos antijurídicos de los jueces que conlleven contradicción a la Constitución por lesionar uno o más derechos humanos. (001-10-SEP-CC, 2010)

En función de los criterios expuestos, se determina que esta acción no constituye una instancia sobrepuesta a las ya existentes, ni tiene como finalidad deslegitimar la actuación de juezas y jueces, por el contrario, coadyuva con la existencia de un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a las normas y principios contenidos en el texto constitucional. (211-16-SEP-CC, 2016)

Entender la materia u objeto de la acción extraordinaria de protección resulta clave pues, a más de permitir el correcto ejercicio de esta garantía, elimina uno de los mayores temores que surgió frente a la posible incorporación de esta institución jurídica en el nuevo texto constitucional; por el cual se concebía que el “amparo contra sentencias u otras decisiones judiciales prácticamente significaría una tercera instancia que transformaría al amparo de acción en recurso” (Grijalva, 2012, 262).

Esto queda desvirtuado pues, como se señaló anteriormente, la materia u objeto de esta garantía jurisdiccional consiste en verificar si la actuación del órgano judicial violó o no los derechos constitucionales que alega el accionante, por lo tanto, la Corte Constitucional podrá pronunciarse únicamente sobre esta presunta vulneración de derechos.

Finalmente cabe añadir que, una vez que la Corte Constitucional realice el análisis y, en el caso de constatarse una efectiva violación a los derechos constitucionales del accionante, la Corte Constitucional deberá “reparar la vulneración constitucional anulando la decisión judicial y retrotrayendo el proceso al momento de la lesión para que sea remediada” (Mogrovejo, 2014, 99).

#### 1.2.1.4.2. Procedibilidad

Como mencionamos anteriormente, la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establecen que la acción extraordinaria de protección procede contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que se encuentren firmes o ejecutoriados, cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado. (CRE, 2008; LOGJCC, 2009)

En el año 2012, la Corte Constitucional, recogiendo lo que señala la norma constitucional y legal, estableció que

La procedibilidad se encuentra establecida en el sentido de que la acción extraordinaria de protección procede contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia firmes o ejecutoriados, por agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado, o se demuestre que sean ineficaces o inadecuados. (art. 94, inc. 1o. y 2o.; art. 437, inc. 1o. y num. 1 de la Constitución; art. 61, No. 3, de la LOGJCC). (066-12-SEP-CC, 2012)

Es decir, la acción extraordinaria de protección exige que el accionante solicite la revisión de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que se encuentren firmes o ejecutoriados y, a su vez, que previamente haya agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, exceptuando los casos en que la falta de interposición no es imputable a la víctima.

Por lo tanto, como afirma Mogrovejo (2014), la acción extraordinaria de protección es improcedente contra providencias de mero trámite y autos interlocutorios sin fuerza de sentencia; sin embargo, el constitucionalista añade que, en el caso de que estas providencias produzcan efectos inconstitucionales y, a la vez, sean definitivos, la acción extraordinaria de protección es procedente. (Como, por ejemplo, el auto de admisión de una medida cautelar).

De la misma forma, la Corte Constitucional señaló que las decisiones judiciales alcanzan esta firmeza y ejecutoría cuando ya no existe la posibilidad de presentar recursos que cambie el sentido o contenido de esa decisión judicial, ya sea porque no existe algún recurso que proceda, porque los recursos presentados ya han sido resueltos o porque no se han presentado recursos dentro del término establecido en la legislación, apreciando que

A manera de corolario, se puede señalar que el carácter de ejecutoria de este acto procesal (sentencia), para así hablar de sentencias ejecutoriadas o firmes, se debe entender como aquellas que pueden cumplirse, ya sea porque no proceden recursos en contra de ellas, bien sea porque los recursos proceden y han sido fallados, o también sea porque los recursos proceden, pero han pasado todos los plazos concedidos por el Código de Procedimiento Civil para su interposición, sin que las partes los hayan hecho valer. (011-09-SEP-CC, 2009).

Sin embargo, dentro de las varias formas de lograr ejecutoría y firmeza, nuestro ordenamiento jurídico establece que la decisión judicial debe alcanzar la ejecutoría y firmeza por el

agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios. En este sentido, la Corte Constitucional estableció que este requisito de procedibilidad es lo que le da a la acción extraordinaria de protección un carácter excepcional, señalando que

La naturaleza extraordinaria de este recurso obliga a que su procedencia se dé exclusivamente cuando se hayan agotado los recursos ordinarios o extraordinarios, lo cual coloca a la acción extraordinaria de protección como una medida excepcional a ser invocada exclusivamente ante el agotamiento de la vía jurisdiccional en todas sus fases; solo ahí la Corte Constitucional, y exclusivamente respecto a una resolución definitiva en donde se haya violado derechos constitucionales o normas del debido proceso, podrá actuar, situación parecida a lo que acontece en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. (019-09-SEP-CC, 2009)

Por otra parte, la Corte Constitucional, en la sentencia No. 037-09-SEP-CC, estableció que, si una decisión judicial no es susceptible de recurso alguno porque el ordenamiento jurídico no lo prevé y, por lo tanto, causa ejecutoría, se supera el requisito que exige el agotamiento de recursos ordinarios y extraordinarios (037-09-SEP-CC, 2009).

Es preciso señalar que la Dra. Ruth Seni Pinoargote, dentro del proceso No. 024-08-EP, el cual dio origen a la sentencia anteriormente citada, emitió un voto salvado en el cual señala que no se puede considerar el agotamiento de la vía ordinaria si dentro de la misma aún existen otros mecanismos procesales a los cuales se puede acudir, como una acción de nulidad.

El criterio emitido por la Corte Constitucional lo comparte Mogrovejo (2014) quien señala que “En relación con las providencias desprovistas de recurso alguno, (...) en los cuales podría vulnerarse derechos constitucionales y al no contar con un recurso en la propia vía judicial, se habilita la acción extraordinaria de índole constitucional para el efecto.” (p. 109).

Para Grijalva (2012), estas condiciones: ejecutoría, firmeza y el agotamiento previo de los recursos ordinarios y extraordinarios son las que constituyen la subsidiariedad de la acción extraordinaria de protección. De igual forma, Mogrovejo (2014) coincide en que la acción extraordinaria de protección procede de manera excepcional y subsidiaria, una vez que se hayan agotado todos los recursos dentro de la justicia ordinaria, señalando que

(...) la acción extraordinaria de protección, como mecanismo para que la Corte Constitucional (justicia constitucional) realice el control de la constitucionalidad de resoluciones judiciales (justicia ordinaria), procede: (...) b) De manera excepcional y subsidiaria ante el agotamiento de todos los recursos horizontales, verticales, ordinarios y extraordinarios adecuados y eficaces dentro de la justicia ordinaria, lo que implica haberse iniciado una primera instancia (en la que

se ha ejercido recursos ordinarios y horizontales como los de reforma, revocatoria, ampliación y aclaración), proseguido con una segunda instancia (producto de la interposición del recurso ordinario y vertical de apelación) y, culminado con el conocimiento y resolución de los recursos de casación en toda materia y de revisión penal (recursos extraordinarios y verticales); salvo que la falta de agotamiento de la vía ordinaria no sea atribuible a la negligencia de la persona (...) (p. 111)

Por su parte, la Corte Constitucional señaló que la subsidiariedad de la acción extraordinaria de protección es determinante pues, el requisito de agotar los recursos ordinarios y extraordinarios impide que esta garantía sea vista como un recurso que da paso a una instancia superior, estableciendo que

Esta garantía, por su naturaleza, está provista del carácter de subsidiariedad, lo cual es determinante para no ser concebida como una ulterior instancia; esto faculta a la Corte Constitucional a pronunciarse privativamente en los casos en que se deban restablecer los derechos vulnerados en el trámite ordinario de la tutela judicial. (Corte Constitucional del Ecuador, 034-13-SEP-CC, 2013)

A diferencia de lo mencionado anteriormente, Guerrero (2017) señala que la acción extraordinaria de protección no es subsidiaria sino residual, partiendo de que el artículo 437 de la Carta Magna establece que la admisión de esta garantía jurisdiccional requiere “Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados.” (CRE, 2018)

Guerrero (2017) señala que “la *firmeza y ejecutoriedad* de las providencias se encuentran estrechamente relacionadas con la *cosa juzgada* y sus efectos” (p. 23); por lo tanto, partiendo de esta relación se puede distinguir que

en la cosa juzgada formal las decisiones solamente tienen la característica de inimpugnabilidad; es decir, ya no son susceptibles de recurso alguno en el procedimiento en el cual se han dictado, pero eventualmente su contenido puede ser revocado o modificado en otro proceso. En estos casos, las decisiones estarán ejecutoriadas pero no serán firmes o definitivas.

La cosa juzgada sustancial, por su parte, existe cuando la decisión reúne tanto la característica de inimpugnabilidad como la de inmutabilidad. Es decir, cuando la decisión ya no es susceptible de recurso alguno en el procedimiento en el cual se ha dictado, pero tampoco puede ser modificada ni revocada en un nuevo proceso.

Por lo tanto, es posible que una sentencia esté ejecutoriada pero no sea firme, no obstante, necesariamente toda sentencia firme estará ejecutoriada. (Guerrero, 2017, p. 29-31)

Es decir, una decisión judicial se encuentra ejecutoriada cuando ya se han agotado los recursos que permita su impugnación, sin embargo, la misma puede ser modificada en otro proceso judicial. Por otra parte, una decisión judicial firme es aquella cuyo contenido no se puede modificar, ya sea por la interposición de un recurso o a través de un nuevo proceso.

En este escenario de cosa juzgada es en donde entran las acciones autónomas de impugnación, por las cuales, el ordenamiento jurídico permite que una decisión pueda ser impugnada a través de un nuevo proceso judicial.

De igual forma, Guerrero (2017) realiza una diferencia entre subsidiariedad y residualidad, señalando que una acción subsidiaria es procedente cuando ya no exista otro mecanismo eficaz e idóneo para proteger el derecho vulnerado; mientras que, una acción residual es procedente cuando se han agotado los mecanismos de impugnación establecidos en el ordenamiento jurídico.

Es preciso señalar que, dentro de la residualidad se puede distinguir la “residualidad absoluta cuando, para poder activar una acción, se requiere que se agoten todos los medios de impugnación previstos en el ordenamiento jurídico; por otro lado, la relativa se presenta cuando únicamente es necesario el agotamiento previo de los recursos” (Guerrero, 2017, 37).

Es así que, Guerrero (2017) señala que la condición de firmeza y ejecutoriedad que establece la norma constitucional solo se la puede cumplir agotando todos los recursos ordinarios, extraordinarios y las acciones autónomas de impugnación establecidos en el ordenamiento jurídico, siempre y cuando dentro de las causales de admisión de estas últimas se pueda alegar la vulneración del derecho constitucional, es decir que la acción autónoma de impugnación sea eficaz e idóneo para reparar el derecho vulnerado; siendo este requisito el que consagra la residualidad de la acción extraordinaria de protección, apreciando que

la acción extraordinaria de protección es residual en el sentido de que para su procedencia se requiere: a) que se hayan agotado todos los recursos ordinarios y extraordinarios previstos en el ordenamiento jurídico, y b) que se hayan agotado las acciones autónomas de impugnación, cuando el vicio que se pretende alegar ante la Corte Constitucional sea susceptible de ser subsanado con cualquiera de las causales de procedencia de dichas acciones. (p. 58)

La Dra. Ruth Seni Pinoargote compartió este criterio, dentro de un proceso en el cual, el accionante propuso de forma paralela una acción extraordinaria de protección y una acción de

nulidad, señalando que la garantía jurisdiccional no es procedente en vista de que el órgano constitucional debía esperar el pronunciamiento de la justicia ordinaria, estableciendo que

Es por este motivo que esta acción es de naturaleza plenamente residual, pues no sería procedente, en caso de que existan otros medios procesales en la justicia ordinaria, que pudiesen producir los mismos efectos que aquellos referidos al caso, por ejemplo, el juicio para la declaratoria de nulidad. (Corte Constitucional del Ecuador, 037-09-SEP-CC, 2009)

Por lo tanto, la acción extraordinaria de protección procede contra sentencias, autos y resoluciones con fuerza de sentencia; los cuales deberán estar ejecutoriados y firmes por el agotamiento de recursos ordinarios, extraordinarios y las acciones autónomas de impugnación que permitan reparar el derecho vulnerado. A esta regla se exceptúa los casos en los que la falta de interposición de medios de impugnación no es atribuible a la negligencia del tutelar del derecho vulnerado.

De igual forma, en los casos en los que el ordenamiento jurídico no prevea mecanismos de impugnación – ya sea recursos o acciones autónomas de impugnación – y por lo tanto la decisión judicial logra la ejecutoria y firmeza, la garantía jurisdiccional es procedente.

#### 1.2.1.4.3. Relevancia constitucional

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que la sala de admisión debe verificar que el accionante justifique argumentadamente, la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión (art. 62.2). En este sentido, el accionante no debe limitarse a señalar lo injusto de la sentencia, la falta o errónea aplicación de la ley o la forma en la que el juez apreció la prueba (art. 62.3.4.5).

En este sentido, la Corte Constitucional señaló que es dicha Corte es un órgano especializado en materia constitucional, por tal razón, no puede conocer y resolver cuestiones legales, competencia de la justicia ordinaria, estableciendo que

No se debe confundir a la acción extraordinaria de protección con otra instancia judicial de ahí que la primera variable de este sistema concreto está dada por la especialización del órgano para asuntos exclusivamente constitucionales, por lo que la Corte Constitucional no puede entrar a resolver cuestiones legales, sino que debe direccionarse al análisis de la presunta violación de derechos constitucionales y normas del debido proceso, por lo que se debe realizar una diferenciación del papel asumido por la Corte Constitucional frente a la justicia ordinaria. (003-010-SEP-CC, 2010)

En este contexto, el máximo órgano en materia constitucional precisó que la relevancia constitucional

consiste en que dicha violación o vulneración del derecho constitucional debe constar en la acción extraordinaria de protección debidamente argumentada y relacionada directa e inmediatamente con la acción u omisión del órgano judicial, en el sentido de evidenciar que el problema jurídico contiene relevancia constitucional, es decir que no se agota solamente en la consideración de que la decisión judicial impugnada es injusta o equivocada, que no ha aplicado o ha aplicado de forma errónea la ley, o que el órgano judicial no ha apreciado correctamente la prueba (art. 62, num. 1, 2, 3, 4 y 5 de la LOGJCC). (066-012-SEP-CC, 2012)

De la misma forma, Mogrovejo (2014) establece que la relevancia constitucional exige que el asunto que va a conocer el órgano constitucional contenga un "*problema jurídico* vinculado al *derecho constitucional*, que supera el *derecho ordinario*, es decir que la cuestión requiere un *análisis constitucional* a través de un *examen constitucional* que habilite y permita la *revisión constitucional* de la decisión judicial impugnada" (p. 166), precisando que

El análisis constitucional se refiere a precisar los derechos, normas, principios y valores consagrados en la Constitución y en instrumentos internacionales de derechos humanos que se encuentran involucrados en el caso concreto. El examen constitucional implica dilucidar si la decisión judicial ha aplicado, inaplicado o interpretado correctamente las disposiciones constitucionales y del bloque de constitucional que consagran derechos de las personas. La revisión constitucional consiste en descifrar si la decisión del órgano jurisdiccional se encuentra en definitiva apegada al marco constitucional. (p. 116)

En este sentido, es necesario que el afectado argumente debidamente la relevancia constitucional del problema jurídico pues, en el caso de que alegue una violación al debido proceso, su alegato deberá observar las veinte garantías que conforman el debido proceso, establecidas en nuestra Constitución (Mogrovejo, 2014); caso contrario, la violación demandada puede recaer en una violación legal, sin relevancia constitucional, lo que provocaría que la Corte Constitucional niegue la acción extraordinaria de protección.

De este modo, la legislación exige que el accionante ponga en conocimiento de la Corte Constitucional un problema jurídico cuya materia sea constitucional y no se limite a señalar lo injusta que es la decisión judicial, la falta o errónea aplicación de la norma o la apreciación de la prueba realizada por el juez.

### 1.2.1.5. Presupuestos formales

#### 1.2.1.5.1. Oportunidad

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, en su artículo 60, establece que el término para presentar la garantía jurisdiccional es de veinte días (LOGJCC, 2009); sin embargo, este término se lo puede contabilizar a partir de dos hechos.

En el primer caso, el término de veinte días corre desde la notificación de la decisión judicial que vulnera derechos constitucionales y, en el segundo caso, para aquellos que debían ser parte del proceso, desde que tuvieron conocimiento de la decisión judicial (LOGJCC, 2009).

Cabe señalar que el término establecido por nuestra legislación procura responder a las críticas planteadas en la Asamblea Constituyente de 2008, las cuales hacían referencia a la afectación que sufriría un proceso judicial por la proposición de una acción extraordinaria de protección, en especial a los principios de seguridad jurídica y celeridad procesal.

Es así que, Mogrovejo (2014) señala que la oportunidad de la acción extraordinaria de protección

(...) implica la *relación inmediata* de continuidad entre la violación constitucional ocurrida durante el proceso y su consiguiente *alegación*. La oportunidad operativamente se concreta mediante la interposición de esta *acción extraordinaria* dentro de un *plazo razonable*, propendiendo el *equilibrio* por una parte del *derecho a recurrir* y por otra parte *de la seguridad jurídica* (...). (p. 94)

Es decir, con el objetivo de armonizar la posibilidad de realizar un control constitucional de las decisiones judiciales con los principios de seguridad jurídica, celeridad, economía y eficiencia procesal (Mogrovejo, 2014), el ordenamiento jurídico debe establecer un plazo razonable para la proposición de esta garantía jurisdiccional, en nuestro caso veinte días, y así evitar que “la presentación de esta acción genere una dilación indebida en perjuicio de la eficacia procesal” (Mogrovejo, 2014, 94).

Sin embargo, si realizamos un análisis más profundo, podemos ver que existe un problema entre el tiempo para accionar, que otorga la norma, y el requisito previo de agotar los recursos ordinarios, extraordinarios y acciones autónomas de impugnación como por ejemplo en el siguiente caso: supongamos que, dentro de un proceso en primera instancia, una de las partes

interpone recurso de apelación de la sentencia, de manera oral en la respectiva audiencia. Una vez que la misma sea notificada a las partes y, de acuerdo al Código Orgánico General de Procesos, el recurrente deberá presentar el fundamento de su recurso en el término de diez días y una vez presentado el mismo, la contraparte deberá contestar en el mismo término.

Es decir, solo en la interposición y contestación al recurso han transcurrido 20 días, sin tomar en cuenta el tiempo en que la Corte Provincial emita su resolución o, peor aún, el tiempo que la parte que considere vulnerados sus derechos tarde en agotar todos los medios de impugnación establecidos en el ordenamiento jurídico.

Es por esta razón que el requisito previo de agotar los medios de impugnación para que proceda la acción extraordinaria de protección impide que la persona afectada presente la garantía jurisdiccional dentro del término establecido en la norma pues, la presunta víctima no podría interponer un recurso de apelación y accionar la garantía jurisdiccional en el término de veinte días desde la notificación de la misma ya que sería improcedente.

Es así que, el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional trató de solventar esta falta de armonía normativa, estableciendo que

El cómputo del término de veinte días establecido en el artículo 60 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se contará a partir de que la última decisión judicial a la que se imputa la violación del derecho constitucional o del debido proceso se encuentre ejecutoriada. (Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, 2015, art. 46)

La Corte Constitucional, a través de la norma anteriormente citada, trató de solucionar el problema estableciendo una nueva forma de contabilizar el término, el cual correría a partir de la ejecutoría de la última decisión a la que se imputa la violación al derecho. Si bien la norma no es lo suficientemente clara, se entendería que el término de veinte días corre desde que la última decisión judicial emitida, dentro del último mecanismo de impugnación a la que la parte recurrente tenga acceso de acuerdo al ordenamiento jurídico, se encuentre ejecutoriada.

Cabe señalar que la segunda forma de contabilizar el término de veinte días también trae problemas pues, resulta complicado para la presunta víctima probar el día en el que tuvo conocimiento de la providencia. Esto puede generar otros inconvenientes ya que, sin una forma

objetiva de contabilizar el término en estos casos, el ejercicio de esta garantía jurisdiccional puede ser restrictivo o recaer en un abuso.

Finalmente, si la presunta víctima no presenta la acción extraordinaria de protección dentro del término establecido por la norma, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional deberá inadmitir la demanda, archivar la causa y devolver el expediente a la autoridad que dictó la decisión judicial. (LOGJCC, 2019, art. 62)

#### 1.2.1.5.2. Legitimación activa

Este presupuesto será desarrollado más adelante con la profundidad que merece, debido a que es el objeto de la presente investigación.

#### 1.2.1.5.3. Legitimación pasiva

Primero, es preciso señalar que la legitimación procesal determina quién puede ser parte de un proceso, siendo la legitimación activa aquella por la cual una persona “puede accionar o iniciar un proceso” (Oyarte, 2017, 91), mientras que, la legitimación pasiva es por la cual una persona “puede ser accionado en un proceso, esto es, contra quien se plantea el juicio” (Oyarte, 2017, 91).

Sobre este presupuesto, cabe señalar que el mismo determina “*quién* debe ser el contradictor a las pretensiones del demandante” (Oyarte, 2017, 113).

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece que uno de los requisitos de la demanda es que señale “la judicatura, sala o tribunal del que emana la decisión violatoria del derecho constitucional” (LOGJCC, 2019, art. 61, numeral. 4) por lo tanto, el o los jueces que dictaron la decisión judicial cuestionada son los llamados a responder (Oyarte, 2017).

En este sentido, Mogrovejo (2014) expone la relación directa que existe entre la legitimación pasiva de la acción extraordinaria de protección y el órgano jurisdiccional que emitió la decisión cuestionada pues, si la autoridad no ostenta potestad jurisdiccional, sus decisiones no pueden ser sometidas a este tipo de control constitucional, ya que estaríamos ante decisiones no judiciales y, por lo tanto, ante el ejercicio de otro tipo de garantía jurisdiccional, apreciando que

la *legitimación pasiva* de la acción extraordinaria de protección como un mecanismo de *control constitucional de las decisiones judiciales* recae en el *órgano jurisdiccional* al que se le imputa una violación constitucional en el ejercicio de la *potestad jurisdiccional* cuando *juzga y hace ejecutar lo juzgado*, es decir se dirige en contra de la Jueza o Juez de la Función Judicial que ejerce su judicatura en un Juzgado, Tribunal o Sala de Corte Provincial o Corte Nacional de Justicia y que como un *operador de justicia* es susceptible de incurrir en un *error* dentro de un *proceso judicial ordinario* (civil, penal, laboral, etcétera). (p. 89).

Es así que, la legitimación pasiva de la acción extraordinaria de protección se hace extensiva a

las juezas y jueces ordinarios que conocen y resuelven los *procesos de garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales* (acción de protección, hábeas data, hábeas corpus, acceso a la información pública); a las autoridades que emiten decisiones de la *justicia indígena* cuyo control constitucional expresamente previsto se sujeta a sus propios principios y reglas; así como a los Tribunales de Conciliación y Arbitraje cuyas decisiones son jurisdiccionales y de las cuales se ha aceptado la acción vía jurisprudencia. (Mogrovejo, 2014, 90)

Cabe señalar que, si bien los jueces de paz, árbitros y mediadores que, de acuerdo a nuestra Constitución también poseen potestad jurisdiccional, la legislación que los regula no ha establecido expresamente que sus decisiones sean susceptibles de control constitucional; sin embargo, Mogrovejo (2014) establece que “una vez agotado su control de legalidad [de la decisión del juez de paz, árbitro o mediador] cabría la acción extraordinaria de protección de la decisión judicial definitiva sobre el tema” (p. 90).

Por lo tanto, la autoridad que emita la decisión judicial cuestionada será el legitimado pasivo de la acción extraordinaria de protección, abarcando a jueces de primera instancia, jueces de las diferentes cortes Provinciales y jueces de la Corte Nacional, así como autoridades de justicia indígena y Tribunales de Conciliación y Arbitraje, los cuales resuelven conflictos colectivos de trabajo (CRE, 2008, art. 326).

Finalmente, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 62, establece que la demanda de acción extraordinaria de protección deberá ser presentada ante la autoridad que emitió la decisión judicial definitiva y esta deberá notificar a la otra parte que intervino en el proceso (LOGJCC, 2009).

Según Oyarte (2017), la contraparte del legitimado activo en el proceso que dio origen a la decisión judicial cuestionada, no forma parte de la acción extraordinaria de protección, a pesar de que el ejercicio de la garantía jurisdiccional pueda afectar sus intereses; sin embargo, la Ley

Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional admite su intervención en el proceso constitucional como tercero interesado (LOGJCC, 2009, art. 12).

Antes de continuar, es preciso recordar que los presupuestos materiales y formales señalados anteriormente son los requisitos que el accionante debe cumplir para que la acción extraordinaria de protección sea admitida y aceptada por la Corte Constitucional. Una vez analizados la mayoría de estos presupuestos se procederá al estudio de la legitimación activa de esta garantía.

## **Capítulo II: El dilema jurídico de admitir al sector público como legitimado activo de la Acción Extraordinaria de Protección desde un enfoque teórico.**

### 2.1. Legitimación activa

Como se mencionó anteriormente, la legitimación activa es la facultad que tiene una persona para “accionar o iniciar un proceso” (Oyarte, 2017, 91). Dentro de la misma se puede distinguir la legitimación *ad causam* y la legitimación *ad procesum*.

Según Oyarte (2017)

La legitimación *ad causam* corresponde al titular del derecho invocado en el proceso, independientemente que se logre demostrar su existencia o su violación dentro del proceso, lo que será materia de sentencia, y la legitimación *ad procesum* a quien, en efecto, puede ejercitar el derecho de acción ante los órganos jurisdiccionales, como es el caso del representante legal o del procurador judicial, quienes acuden a los tribunales no en procura de sus derechos e intereses, sino de los de su representado. (p. 93)

En este sentido, Guerrero (2017) señaló que la capacidad jurídica del accionante o la legitimación *ad procesum* es un presupuesto procesal de la acción, mientras que la legitimación en la causa es un presupuesto material que permite una sentencia de fondo.

Cabe recalcar este doble tratamiento de la legitimación activa pues, como se señaló anteriormente la Corte Constitucional en la sentencia Nro. 066-12-SEP-CC estableció que la legitimación activa es un presupuesto formal de la acción extraordinaria de protección, sin realizar una distinción entre la legitimación *ad causam* y la legitimación *ad procesum*.

Ahora, para definir la legitimación activa en la causa y la legitimación activa en el proceso de la acción extraordinaria de protección es preciso realizar un análisis normativo.

La Constitución de la República, dentro de las disposiciones comunes aplicables a todas las garantías jurisdiccionales, establece que “cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones [garantías jurisdiccionales] previstas en la Constitución” (CRE, 2008, art. 86).

Por otra parte, el artículo 439, del mismo cuerpo normativo, señala que “las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente” (CRE, 2008).

Refiriéndose específicamente a la acción extraordinaria de protección, la norma fundamental establece que “los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia” (CRE, 2008, art. 437).

Como podemos observar, los artículos 439 y 437 de la Constitución restringen el ejercicio de la acción extraordinaria de protección a los ciudadanos, excluyendo a personas jurídicas, públicas o privadas, o extranjeros. Según Oyarte (2017), este problema se resuelve a través de “la aplicación de la norma más favorable para el ejercicio de la garantía” (p. 90), es decir, el artículo 86, numeral 1 de la Constitución, el cual reconoce la legitimación activa de personas naturales, personas jurídicas, pueblos, comunidades y nacionalidades.

Por otra parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dentro del capítulo que regula las normas comunes aplicables a todas las garantías jurisdiccionales, establece que estas podrán ser ejercidas por

- a) Por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, quien actuará por sí misma o a través de representante o apoderado; y,
- b) Por el Defensor del Pueblo.

Se consideran personas afectadas quienes sean víctimas directas o indirectas de la violación de derechos que puedan demostrar daño. Se entenderá por daño la consecuencia o afectación que la violación al derecho produce.

En el caso de las acciones de hábeas corpus y extraordinaria de protección, se estará a las reglas específicas de legitimación que contiene esta ley. (LOGJCC, 2009, art. 9)

Siguiendo lo establecido por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la norma a considerar para la determinación de la legitimación activa de la acción extraordinaria de protección es el artículo 59 del cuerpo normativo en mención, mismo que establece que “la acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial” (LOGJCC, 2009, art. 59).

Es así que, a partir de los conceptos anteriormente proporcionados y de la normativa citada, podemos establecer que la legitimación ad causam de la acción extraordinaria de protección le corresponde a la persona o grupo de personas que han sido parte en un proceso judicial o que

debían serlo pues, el objeto de análisis de esta garantía jurisdiccional son determinadas decisiones judiciales emitidas dentro de un proceso, las cuales afectan directamente a las partes comparecientes o a aquellos que debían comparecer en el proceso.

Consecuentemente, no resulta ilógico que el legislador haya establecido taxativamente la condición de “han o hayan debido ser parte en un proceso” ya que, caso contrario, como señala Oyarte (2017), cualquier persona -natural o jurídica-, pueblo, comunidad o nacionalidad podía haber propuesto una acción extraordinaria de protección en contra de una decisión judicial que afecta a terceros.

Sobre la legitimación *ad procesum* no hay mayor análisis que ofrecer pues, la norma es clara y establece que las personas o grupo de personas naturales pueden comparecer por sí mismas o través de un procurador judicial. En el caso de personas jurídicas, éstas comparecen a través de su representante legal o procurador judicial.

Parecería que el tema de la legitimación activa de la acción extraordinaria de protección no tiene mayor debate que ofrecer; sin embargo, esto no es del todo así, pues otra discusión surgió a partir de que el Estado, a través de sus diferentes instituciones, propuso por primera vez esta garantía, lo que generó varias críticas y rechazo desde varios sectores del país. En virtud de esto, abordaremos esta discusión.

## 2.2. Legitimación activa de entidades estatales

Como se explicó anteriormente, nuestra legislación establece que la acción extraordinaria de protección puede ser presentada por cualquier persona que ha sido o debió ser parte de un proceso judicial.

Según Salgado (2010), una persona es aquel “individuo o entidad capaz de ser titular de derechos y deberes” (p. 96). Es preciso señalar que nuestro ordenamiento jurídico reconoce dos tipos de personas, las personas naturales y las personas jurídicas (Código Civil, 2005, art.40). Dentro de las personas jurídicas se reconoce a las personas jurídicas públicas, privadas y mixtas (Granja, 2006).

Sin embargo, la discusión no queda ahí ya que varios académicos han afirmado que no es procedente que una garantía jurisdiccional sea presentada por una persona jurídica pública,

“bajo el entendido que los titulares de los derechos son las personas (seres humanos) teniendo el Estado el deber de garantizarlos, y mal podría presentar acciones para que por medio de los órganos de potestad jurisdiccional pueda «autogarantizarse»” (Mogrovejo, 2014, 76).

Esta posición es la adoptada por Ávila (2012) quien afirma que

Considerar que el estado tiene derechos es una aberración jurídica sin nombre. Algún momento se consideró que el estado tenía derecho a ejercer el poder punitivo y a este derecho se lo conoció como *ius puniendi*. Quizá en regímenes absolutos tenía sentido esta consideración, pero desde que los derechos humanos son el centro de la teoría del derecho y del estado, debe quedar claro que el estado tiene potestades y las personas y colectividades tienen derechos fundamentales.

Las garantías son mecanismos que sirven para prevenir o reparar los daños provocados por abusos de poder. Cuesta entender que los ciudadanos puedan provocar daños a un ente que no es humano. Es inconcebible que el estado esté ejerciendo derechos limitando y vinculando a los ciudadanos. Llama la atención que el estado planté acciones de protección extraordinarias cuando pierde los juicios; pero llama más la atención cuando los gana. (p. 16-17)

De acuerdo al autor, serían dos las razones por las cuales una institución pública no puede presentar una acción extraordinaria de protección: la primera tiene que ver con la titularidad de derechos pues, según Ávila, las garantías jurisdiccionales son un mecanismo de tutela de derechos y, en vista de que, las instituciones públicas no son titulares de derechos, la legitimación activa de las mismas en una garantía jurisdiccional carece de fundamento pues ésta no posee derechos que tutelar.

La segunda razón tiene que ver con el origen de las garantías jurisdiccionales pues, se entiende que estas nacieron como mecanismos de tutela frente a las vulneraciones de derechos ocasionadas por los abusos del poder estatal, por lo tanto, resulta incompatible que una institución pública presente una garantía jurisdiccional cuando éstas nacieron para ponerle un freno al poder de dichas instituciones.

Estas dos posiciones serán abordadas a continuación.

#### 2.2.1. La titularidad de derechos de las instituciones públicas: Derechos de protección.

Sobre la primera razón, Mogrovejo (2014) señala que es preciso distinguir entre los derechos humanos, derechos fundamentales y derechos constitucionales; pues, los primeros se encuentran limitados a la protección del ser humano o persona natural; los segundos amplían su margen de

protección a personas jurídicas y colectivos; mientras que los terceros, están conformados por los derechos humanos y los derechos fundamentales, protegiendo a personas naturales, jurídicas y colectivos y, por lo tanto, legitimándolos para acceder a los mecanismos de protección de derechos, como lo son las garantías jurisdiccionales. En este sentido, Mogrovejo (2014) establece que

a) Estructuralmente los derechos constitucionales se consagran a favor de personas naturales (titulares de derechos humanos), de personas jurídicas (sujetos de derechos fundamentales aunque no de derechos humanos), e inclusive del entorno natural (derechos de la naturaleza que interesa a todo el colectivo).

b) Sustancialmente los derechos humanos son expresiones de la dignidad humana y por lo tanto corresponden a las personas naturales (seres humanos), en tanto que los derechos fundamentales abarcarían la protección para otras entidades como las personas jurídicas (fundaciones, corporaciones, compañías, empresas, instituciones, sociedades) y para el colectivo que habita el entorno natural (interesado en los derechos de la naturaleza), sin embargo todos estos derechos reciben el tratamiento de derechos constitucionales (siendo entonces sus titulares personas naturales, personas jurídicas de forma individual o colectiva).

c) Procesalmente los derechos constitucionales se protegen mediante garantías jurisdiccionales que pueden ser accionadas por los titulares de los derechos constitucionales (personas naturales y jurídicas).

En tal virtud todas las personas, naturales, jurídicas, privadas, públicas, nacionales o extranjeras, podrían dentro de un proceso verse afectadas por una violación de índole constitucional. Siendo así por igualdad procesal y sin distinción alguna, toda persona que ha sido o haya debido ser parte procesal, se encuentra legitimada para interponer la acción extraordinaria de protección. (p. 77 – 78).

De igual forma, la Corte Constitucional de Colombia realizó una distinción entre derechos fundamentales sustanciales o materiales y derechos fundamentales procesales, estableciendo que el ejercicio de los primeros depende de la naturaleza del derecho mientras que, los segundos contienen principios universales aplicables a todos los procesos judiciales, por lo tanto, su titularidad abarca a todo tipo de persona, estableciendo que

El principio general que condiciona el reconocimiento y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas jurídicas a la naturaleza del derecho objeto de la vulneración o amenaza tiene clara expresión en los derechos fundamentales procesales, anclados en el principio del Estado de derecho. El carácter "procesal" de ciertos derechos constitucionales fundamentales - derecho de defensa, derecho al debido proceso, derecho de contradicción, derecho a la doble instancia y el derecho de acceso a la administración de justicia (CP art. 229) -, se predica de determinados

derechos que pueden ser invocados por todo tipo de personas, naturales o jurídicas, sean ellas privadas, públicas o extranjeras.

Mientras que el ejercicio de los derechos fundamentales sustanciales o materiales depende de la naturaleza del derecho en cuestión, los derechos procesales fundamentales contienen **principios objetivos de procedimiento de carácter universal**, aplicables a los procesos judiciales y administrativos, y a los cuales puede apelarse indistintamente por parte de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. (T-463/92, 1992)

En esta línea, Oyarte (2017) señaló que las instituciones estatales poseen la facultad de presentar una acción extraordinaria de protección en vista de que, al igual que las personas jurídicas de derecho privado, poseen derechos, apreciando que

(...) éstas [las instituciones públicas] están legitimadas para proponer la garantía por los mismos motivos que la generalidad de personas jurídicas: éstas también gozan de derechos fundamentales, entre los que están los del debido proceso y otros que pueden ser vulnerados a través de decisiones judiciales, cosa también predicable a favor de instituciones estatales, lo que ha sido ampliamente confirmado por la Corte Constitucional. (p. 111)

Grijalva (2012) coincide con esta posición y señala que no es preciso afirmar que como el Estado no es titular de derechos, no puede accionar esta garantía jurisdiccional ya que, “en un proceso judicial todas las partes deben estar en igualdad de condiciones, y que por lo tanto un ente público también tiene derecho a que se le respete los principios básicos del debido proceso constitucional (...)” (p. 87 – 88).

Por su parte, Mogrovejo (2014) afirma que las instituciones del Estado comparecen ante la justicia constitucional en la búsqueda de tutela de aquellos derechos presuntamente vulnerados en un proceso judicial, al igual que otras personas que son partes procesales o debían serlo, estableciendo que

No es del todo preciso afirmar que, cuando las instituciones públicas interponen una acción extraordinaria de protección, el Estado a través del órgano de potestad jurisdiccional indebidamente se está «autogarantizando», sino que al igual que el resto de personas que han sido o hayan debido ser parte procesal, accede a la justicia constitucional (como accionante) para que se constate si existe violación del debido proceso u otro derecho constitucional en el proceso judicial y de así serlo esta sea reparada (como afectado). (p. 79)

Como podemos observar, no es descabellado reconocer la facultad de las instituciones públicas para presentar una acción extraordinaria de protección en virtud de que han sido o debieron ser

partícipes de un proceso judicial pues, en virtud de este hecho, a estas personas jurídicas de Derecho Público se les debe reconocer un mínimo catálogo de derechos para que puedan comparecer a un juicio y hacer valer sus pretensiones en igualdad de condiciones que su contraparte y, por lo tanto, acceder a los mismos mecanismos de tutela, en caso de vulneración de dicho catálogo, como lo es la acción extraordinaria de protección.

Es preciso señalar que la argumentación de la Corte Constitucional, para dar paso a la legitimación activa de las instituciones públicas en acciones extraordinarias de protección, siguió la línea de los argumentos planteados anteriormente, como veremos a continuación.

#### 2.2.1.1. Línea argumentativa de la Corte Constitucional: titularidad de derechos constitucionales

En el año 2010, el Dr. Alfonso Luz Yunes y el Dr. Manuel Viteri Olvera, ex magistrados de la Corte Constitucional para el periodo de transición, dentro de un voto concurrente, se cuestionaron si las instituciones del sector público son sujetos de derechos constitucionales, pues esto determinaría la facultad de las mismas para presentar garantías jurisdiccionales.

En este sentido, señalaron que la norma constitucional, al reconocer y garantizar derechos, no realiza una distinción entre personas naturales o personas jurídicas pues, si bien existen derechos que por su esencia corresponden únicamente a las personas naturales, existen otros derechos que son de ejercicio mutuo, como el derecho de propiedad.

De la misma forma, determinaron que los principios establecidos en el artículo 11 de la norma fundamental, sobre el ejercicio de derechos, no son aplicables únicamente para las personas naturales.

Por otra parte, establecieron que el artículo 94 del mismo cuerpo normativo, mismo que regula la acción extraordinaria de protección, no establece limitación alguna sobre quien puede ser legitimado activo de la acción extraordinaria de protección, caso contrario, según los jueces constitucionales, la titularidad de la acción es amplísima.

Es así que, en base a los argumentos anteriormente expuestos, los ex magistrados Luz Yunes y Viteri Olvera concretaron que

(...) no cabe discusión en cuanto a que las personas jurídicas y las instituciones públicas pueden ser sujetos o titulares de derechos; pero al igual que tienen esa garantía, no puede de manera alguna privárseles del derecho a ser titulares del ejercicio de la acción para hacerlos valer, esto es, que desde el punto de vista de la relación procesal, no puede ser únicamente sujeto pasivo, sino que también es posible que se presente como sujeto activo; tal afirmación tiene de su lado, además, un principio intrínseco a toda vinculación procesal, la igualdad de las partes en el procedimiento. En estas circunstancias, yendo a las acciones constitucionales, si el actor de la demanda tiene derecho a apelar, ¿por qué no tendría tal facultad la institución demandada?

Los jueces en general, siendo entes falibles, en el ejercicio de sus funciones, están expuestos a cometer errores en la interpretación y aplicación de las normas constitucionales y legales en los casos que conocen y resuelven en todas las materias. Dentro de este amplio panorama legal y procesal, las personas jurídicas y las instituciones del Estado pueden ser demandadas o comparecer como accionantes: y, ya específicamente, en las acciones constitucionales, en las que, generalmente, son sujeto procesal pasivo, negarles el derecho a recurrir a través de los recursos que la Constitución y la ley franquean, sería simplemente romper, violentar el derecho básico a la defensa, que pueden decirse es intrínseco a la persona el desarrollo de sus relaciones con los demás entes naturales, jurídicas e instituciones del Estado. En definitiva, la participación de una institución pública, como actor de la acción extraordinaria de protección es absolutamente procedente. (Corte Constitucional del Ecuador, 055-10-SEP-CC, 2010)

Como podemos observar, los ex magistrados de la Corte Constitucional fundamentan la legitimación activa de las instituciones públicas en dos argumentos que se encuentran estrechamente vinculados. El primero hace referencia a que nuestra Constitución no restringe la titularidad de derechos, por lo tanto, las personas jurídicas de derecho público, al igual que otras personas, son titulares de derechos. Es así que, al ostentar dicha titularidad, se encuentran en la facultad de acudir a la justicia constitucional en búsqueda de tutela de aquellos derechos presuntamente vulnerados.

Por otra parte, el segundo argumento tiene que ver específicamente con el proceso judicial pues las personas jurídicas de derecho público comparecen en procesos judiciales de diferente materia, ya sea como accionantes y accionadas, y, en virtud de esto, se encuentran en la facultad de ejercer ciertos tipos de derechos que se encuentran ligados a un proceso judicial, como el derecho de acción, el derecho de contradicción, el derecho a recurrir, entre otros, cuya vulneración acarrea la vulneración de otros derechos como el derecho a la defensa y el derecho al debido proceso. Por lo tanto, limitar o restringir el ejercicio de tales derechos pondría a las instituciones públicas, a pesar de su imperium, en una situación de desventaja frente a su contraparte, inobservando los principios elementales que rigen un proceso judicial.

Cabe señalar que ésta última posición será analizada nuevamente, en el siguiente acápite.

Siguiendo esta línea, en pronunciamientos posteriores, la Corte Constitucional señaló que las personas jurídicas de derecho público son titulares de aquellos derechos que por su naturaleza les corresponda. Pues si bien nuestro ordenamiento jurídico reconoce derechos cuya titularidad solo puede recaer sobre una persona natural, existen otros derechos cuya titularidad contempla a las personas jurídicas públicas o privadas, considerando que

En torno a esta apreciación realizada por la parte recurrida, esta Corte reitera que pese a que las personas jurídicas no sean titulares de todos los derechos constitucionales fundamentales, sí lo son de aquellos que les correspondan, según su naturaleza social y siempre en atención a la definición constitucional de los derechos de los que se trate, condición de la cual el Estado en sí no es ajeno y que, además, algunos de los derechos constitucionales fundamentales sólo son predicables de ciertas personas naturales, como es el caso de los derechos constitucionales fundamentales de los niños, el de la no extradición de nacionales y el de los derechos políticos, entre otros; inclusive, en este mismo sentido y bajo las reservas doctrinarias y dogmáticas respectivas, se ha concluido que algunos derechos constitucionales fundamentales no son predicables de todos los individuos en general (...). (068-10-SEP-CC, 2010; 088-12-SEP-CC, 2012)

Es preciso señalar que la Corte Constitucional no ahondó mayormente en la titularidad de derechos de las personas jurídicas de derecho público más que en las sentencias anteriormente citadas; estableciendo que, como pudimos observar, el Estado, a través de sus instituciones, puede ser titular de ciertos derechos, cuya naturaleza lo permita, y por lo tanto acceder a los mecanismos que establece el ordenamiento jurídico para proteger esos derechos, como los son las garantías jurisdiccionales, en especial la acción extraordinaria de protección.

Una vez reconocida y establecida la titularidad de derechos a instituciones jurídicas de derecho público, procederemos a determinar estos derechos, de acuerdo a las sentencias de la Corte Constitucional.

#### 2.2.1.2. Línea argumentativa de la Corte Constitucional: reconocimiento de los derechos de protección

En el proceso Nro. 002-2008-EP, se analizó por primera vez la facultad de las instituciones públicas para presentar una acción extraordinaria de protección; todo esto, a través del voto salvado emitido por el Dr. Roberto Bhrunis.

El análisis parte en vista de que la acción extraordinaria de protección fue presentada por Ministerio de Minas y Petróleos, a través de su representante, José Serrano Salgado, quien señaló que el Tribunal Contencioso Administrativo, dentro del proceso Nro. 101047-LR, emitió un auto que violaba los derechos constitucionales de la institución y por tal razón exigía la tutela de los mismos.

En este sentido, el Dr. Bhrunis señaló que el término ciudadano que establece el artículo 437 de la Constitución, “evidencia un límite al acceso de la Acción Extraordinaria de Protección que afecta a varios grupos así, por ejemplo: las personas jurídicas de derecho público y privado, los extranjeros, refugiados, comunidades, pueblos o nacionalidades” (Corte Constitucional del Ecuador, 006-09-SEP-CC, 2009).

Continuando con el análisis, estableció que es preciso determinar los derechos que se protegen a través de la acción extraordinaria de protección, entre estos: el derecho al acceso gratuito a la justicia efectiva, imparcial y expedita, derecho que, para su efectivo goce, implica el ejercicio de otros derechos como el derecho a la defensa, el derecho de contradicción, la igualdad de medios o de armas, entre otros.

Por otra parte, señaló que, en virtud de los tratados o convenios internacionales ratificados por el Ecuador, el Estado posee la obligación positiva de reconocer, a todas las personas bajo su jurisdicción, un recurso judicial efectivo contra actos que violen sus derechos, caso contrario, dicha inobservancia recaería en el incumplimiento de dichos tratados y convenios.

Es así que, el Dr. Bhrunis determinó que las personas jurídicas de derecho público, al acceder a la justicia y ser sujetos de procesos judiciales, al igual de otras personas, se les debe respetar derechos como el derecho al debido proceso, igualdad de medios y otros derechos de protección y, en el caso de que, la administración de justicia vulnere cualquiera de estos derechos, las personas naturales o jurídicas se encuentran facultadas para presentar una acción extraordinaria de protección y, así, exigir la protección de los derechos que consideren vulnerados, al establecer que

A la luz de estos parámetros constitucionales y de los Derechos Humanos, queda claro que no solamente los ciudadanos acceden a la justicia; ello implica que se deben respetar los derechos

de acceso a la justicia, debido proceso, igualdad de medios y otras garantías constitucionales a las personas en general, lo que implica las jurídicas de derecho público. De esta forma, considero que se debe tomar en cuenta lo siguiente: a) que las personas en general tienen pleno derecho de acceder a la Acción Extraordinaria de Protección, siempre y cuando se cumplan los parámetros establecidos en el artículo 437.1 y 2 de la Constitución de la Republica; b) Las personas jurídicas de derecho público son también sujetos de procesos judiciales, en el cual rige el principio de igualdad de medios, debido proceso y acceso efectivo a la justicia, como cuando el Estado comparece a juicio, y en su caso es conminado a pagar indemnizaciones o realizar reparaciones integrales materiales o inmateriales. En virtud de lo anotado, considero que la administración de justicia puede intervenir o afectar los derechos de debido proceso, acceso efectivo a la justicia de las personas jurídicas de derecho público que igual que de las personas en general. Derecho que la administración de justicia está llamada a proteger prima fase, razón por la cual es procedente la interposición del recurso ante la Corte Constitucional. (Corte Constitucional del Ecuador, 006-09-SEP-CC, 2009)

Posterior a este pronunciamiento, la Corte Constitucional conoció varios procesos en los que participaron personas jurídicas de Derecho Público, como por ejemplo, el proceso 038-08-EP, cuyos accionantes fueron la Corporación Financiera Nacional y UNYSIS S.A.; el proceso 014-09-EP, presentado por la Dirección Nacional de Guayas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; el proceso 038-09-EP, cuyo accionante fue la Procuraduría General del Estado y el proceso 399-09-EP, presentado por el Consejo Provincial de Esmeraldas. En estos procesos, los jueces constitucionales no realizaron un análisis mayor sobre la legitimación activa de estas institucionales, caso contrario, en uno de ellos, los jueces constitucionales se limitaron a señalar que “(...) todos los ciudadanos, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección (...)” (Corte Constitucional del Ecuador, 023-09-SEP-CC, 2009), sin tomar en cuenta que, a través de ese argumento, se impediría que las instituciones públicas puedan acceder a esta garantía jurisdiccional.

En un pronunciamiento ulterior a los señalados previamente, la Corte Constitucional optó en realizar, por primera vez, un breve análisis sobre la legitimación activa de las instituciones públicas, esto en vista de que en los procesos anteriores en los que participaron personas jurídicas de Derecho Público, señalados previamente, los jueces constitucionales dieron por aceptada la legitimación activa de dichas instituciones, ignorando el debate existente en la época.

El análisis parte como respuesta al alegato de uno de los terceros interesados quien señalaba que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, al no ser ciudadano, no se encontraba en la facultad de presentar la acción extraordinaria de protección, de acuerdo a lo que establece el artículo 437 de la Constitución.

En este sentido la Corte Constitucional señaló que la facultad para proponer una acción extraordinaria de protección no solo debe ser vista desde lo que establece el artículo 437 de la Constitución, el cual restringe el ejercicio de la garantía solo a los ciudadanos, como mencionamos anteriormente, en vista de que las disposiciones constitucionales no pueden ser consideradas de manera aislada, pues las normas toman sentido cuando son observadas dentro de su conjunto normativo, a través de una interpretación sistemática.

Siguiendo esta línea, los jueces constitucionales señalaron las normas que deben ser tomadas en cuenta para realizar una interpretación son el artículo 3, artículo 11, numeral 2, 3 y 4, que establecen que el goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales se garantizará sin discriminación alguna; la igualdad de todas las personas y por lo tanto el goce de los mismos derechos, deberes y oportunidades; la justiciabilidad de los derechos y la prohibición de restringir el contenido de los derechos y de las garantías constitucionales.

De igual forma, la Corte Constitucional señaló que el artículo 86, el cual establece disposiciones comunes a todas las garantías jurisdiccionales, y el artículo 94, el cual regula la acción extraordinaria de protección, “no discrimina en cuanto a quien puede proponerla; no contiene limitación alguna respecto al demandante ni al demandado” (027-09-SEP-CC, 2009).

Por lo tanto, considerando las normas anteriormente citadas, la Corte Constitucional estableció que

Las normas señaladas, consecuentemente, contienen un mandato expreso respecto a los derechos en igualdad de condiciones, con proscripción de discrimen en su aplicación y de restricciones tanto en su ejercicio como en las garantías para su cumplimiento.

En el contexto del marco constitucional que garantiza plenamente los derechos y sus garantías de cumplimiento, sin restricciones ni discriminaciones, mal puede entenderse que la acción extraordinaria de protección sea limitada a ciertas partes procesales, pues el acceso a la justicia está garantizado para todos quienes tengan interés en que la administración de justicia resuelva

controversias en que pudieran estar incurso; así, las personas individualmente consideradas o mediante grupos, colectivos, comunidades, también las personas jurídicas y las entidades estatales, es decir, cualquier parte de un proceso que considere vulnerados sus derechos.

De esta manera, interpretando la Constitución de la República como unidad normativa, la acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier parte procesal que busque tutela del derecho al debido proceso y otros que pudieran resultar vulnerados por decisiones judiciales en los procesos en los que hayan intervenido. (027-09-SEP-CC, 2009)

Es decir que de manera errónea se podría afirmar que solo las partes procesales que poseen la ciudadanía pueden acceder a la acción extraordinaria de protección, según lo que establece el artículo 437 de la Constitución, en detrimento de la parte procesal que no cumple con este requisito pues, en el caso de restringir la garantía a los ciudadanos, aquellos se encontrarían en una situación de desigualdad procesal por el hecho de que su contraparte, en el proceso que dio origen a la acción extraordinaria de protección, sí se encontraría en la facultad de accionar dicha garantía. A más de esta situación, el efecto propio de restringir el acceso a esta garantía jurisdiccional es la vulneración del derecho al acceso gratuito a la justicia y del derecho a la tutela judicial efectiva y, consecuentemente, los derechos de protección que la presunta víctima considere afectados en el proceso ordinario.

A partir del 2011, la Corte Constitucional dejó de realizar un mayor análisis sobre el tema y se limitó a señalar que las personas jurídicas de derecho público se encuentran facultadas para presentar acciones extraordinarias de protección de acuerdo a lo que disponen los artículos 437 y 439 de la Constitución, en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, estableciendo que

El peticionario se encuentra legitimado para interponer la presente acción extraordinaria de protección, conforme a los requerimientos establecidos en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone: "Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos (...)"; y del artículo 439 ibídem, que dice: "Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente"; en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que dice: "La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial". (104-14-SEP-CC, 2014; 033-14-SEP-CC, 2014; 023-14-SEP-CC, 2014; 177-14-SEP-CC, 2014)

Es así que, en las sentencias posteriores emitidas dentro de los procesos en los cuales el accionante era una persona jurídica de Derecho Público, en el acápite llamado “Legitimación activa”, los jueces, tanto, de la Corte Constitucional para el periodo de Transición, de la Corte Constitucional del año 2012, como de la Corte Constitucional del 2015, realizaron una transcripción del párrafo señalado anteriormente, dejando de aportar al debate.

Sin embargo, como se puede observar existe todo un bagaje argumentativo, tanto doctrinario como jurisprudencial, que señala que las instituciones públicas pueden ser titulares de ciertos derechos cuya naturaleza lo permita, como lo son los derechos de protección. Esto, en virtud de que, dichas instituciones pueden ser partes procesales y, por lo tanto, se les debe reconocer el mínimo de garantías para que puedan hacer valer sus intereses, en igualdad de condiciones que su contraparte.

De esta forma, se puede descartar que el Estado no puede ser legitimado activo de una acción extraordinaria de protección porque no es titular de derechos.

#### 2.2.2. Contrapeso frente al poder estatal

Echeverría, entrevistado por El Comercio (2014), señaló que “Las garantías están definidas como instrumentos de defensa de los ciudadanos frente al poder político, frente a posibles arbitrariedades, no a la inversa”.

Por su parte, el juez constitucional, Enrique Herrería, entrevistado por Diario Expreso (2016), señaló que

El fundamento principal de la acción de protección y de la acción extraordinaria de protección es que han sido provistas por la Constitución para defender los derechos de los particulares de las medidas que pudieren tomar el Estado a través de sus diversas instituciones. Son los ciudadanos los que deben comparecer ante el sistema de Justicia por la norma fue hecha para amparar sus derechos constitucionales.

Siguiendo esta línea, Mazón (2016) señaló que dentro del Estado de Derecho, modelo de Estado en el cual se buscó y se busca evitar o frenar el autoritarismo y las arbitrariedades de las autoridades, se originaron las garantías jurisdiccionales, como un mecanismo de protección para los ciudadanos frente a dichas arbitrariedades; por lo tanto, dentro de este contexto, llama la atención que el Estado utilice los mecanismos de tutela que se previeron para las posibles

vulneraciones de derechos que éste, en ejercicio de sus potestades, pueda cometer en perjuicio de los ciudadanos, estableciendo que

(...) las garantías jurisdiccionales de tutela de derechos constitucionales, desde sus orígenes mismos, estuvieron concebidas como mecanismos que el Estado de Derecho concibió para reforzar la protección del ciudadano frente al poder; y más contemporáneamente, inclusive frente a “particulares con poder”. En el Estado de Derecho, desde sus principios hasta la actualidad, se ha desarrollado cada vez más acabadamente, la idea de la importancia que tiene para una sociedad democrática el frenar el autoritarismo y la arbitrariedad de los gobernantes. Estos son los tiempos de los ciudadanos, de personas que conocen y ejercen cada vez más intensamente sus derechos, que pelean por ellos, que levantan su voz –aunque sea desde su pequeña trinchera en las redes sociales- para reclamar al poder por sus arbitrariedades, pero más frecuentemente por sus abusos. (...) Ciudadanos cada vez más predispuestos a conocer y ejercer sus derechos, y a impedir que el Estado los vulnere con sus intromisiones indebidas o con sus pecados de omisión. En el marco de este panorama histórico de creciente ciudadanización de la sociedad, encuentra sentido entonces la crítica que hacen algunos respecto de lo inadecuado que resulta que el Estado utilice las garantías jurisdiccionales de protección de los derechos para afectar justamente los derechos de los ciudadanos<sup>1</sup>. (p. 46)

Es así que, como se mencionó anteriormente, otra de las razones para negar la legitimación activa de las instituciones públicas, tiene que ver con el hecho de que la acción extraordinaria de protección nació como un contrapeso para que las personas “comunes” hagan frente a los posibles abusos del poder público. Por lo tanto, reconocer al Estado como legitimado activo hace que esta garantía pierda su condición de contrapeso.

Esta lógica toma en consideración la situación de superioridad en la que se encuentra el Estado frente a una persona natural. De modo que, admitir a las instituciones públicas como accionantes puede dar paso a que esta garantía se convierta en un mecanismo de protección de los intereses del Estado. Lo que pondría en riesgo el ejercicio y goce de los derechos de otras personas.

En este sentido, Grijalva (2016) señaló que sin la regulación de situaciones excepcionales y específicas en las cuales el Estado puede ser legitimado activo, la acción extraordinaria de protección degeneraría en una ventaja ilegítima para el Estado, estableciendo que

---

<sup>1</sup> Si bien los autores han hecho referencia al término “ciudadano”, señalando que solo éstos se encuentran en la facultad de acceder a las garantías jurisdiccionales, es preciso mencionar que el término correcto sería “personas naturales”. Como se indicó anteriormente, la aplicación del término “ciudadano” excluye a otro tipo de personas naturales, como los extranjeros, cuando lo que se pretende es evitar o restringir el acceso del Estado a estas garantías, más no de otras personas naturales no ciudadanas.

En efecto, si bien puede pensarse en situaciones excepcionales y específicas en que podría ser razonable la legitimación de un ente público, es fundamental que sean excepcionales y no la regla, pues de otro modo la acción extraordinaria de protección fácilmente puede degenerar, sobre todo sin Corte Constitucional realmente independiente, en una ventaja ilegítima del Estado para ganar procesos judiciales frente a particulares, lo cual configura más un estado de violación que de respeto a los derechos constitucionales. (p. 288)

Actualmente, se sostiene que efectivamente se desnaturalizó a la acción extraordinaria de protección y ya no constituye más un contrapeso frente al poder estatal. Pues se afirma que, en los últimos años, esta garantía se convirtió en una herramienta de defensa del “poderoso Estado”, gracias a una justicia constitucional no independiente.

En este sentido, Ávila, entrevistado por La Hora (2019), señaló que la Corte Constitucional puede revisar las decisiones de la justicia ordinaria de manera excepcional cuando exista violaciones de derechos pero que, a pesar de esta restricción, este órgano ha sido considerada una “cuarta instancia” de la Función Judicial en donde “el Estado tuvo una atención privilegiada, si era el Estado o alguna instancia gubernamental se admitían las causas.”

Por su parte, Mazón (2016) afirmó el control ejercido sobre la Corte Constitucional permitió que el Estado obtenga resultados favorables en casi todos los procesos constitucionales en los que participó, en detrimento del ciudadano común, estableciendo que

(...) resulta chocante contemplar cómo nuestro sistema jurídico constitucional –en un contexto histórico de creciente acumulación de poder por parte de un gobierno que llegó bajo la bandera de una revolución de los ciudadanos y de fuertes críticas al control que dicho gobierno ejerce sobre la Corte Constitucional- pese a haber optado con exceso de aspavientos en la Asamblea Constituyente de Montecristi por el camino de reforzar férreamente las garantías de protección constitucional de los ciudadanos, en los hechos, no ha podido avanzar mucho en esta materia. Los jueces constitucionales continúan, como en el pasado, muy apegados a sus rituales y prácticas legalistas, y frecuentemente prefieren no complicarse ni enemistarse con las altas jerarquías del Estado. Al final, la cuerda termina rompiéndose frecuentemente por el lado más débil, el del ciudadano común. El poderoso Estado casi siempre gana. (p. 47)

Es preciso señalar que, una acción extraordinaria de protección favorable no da paso a “ganar” el proceso judicial ordinarios pues, como se señaló anteriormente, esta garantía no discute el objeto de la litis de dicho proceso, caso contrario, su objetivo es constatar si existió o no la vulneración de un derecho constitucional. Por lo tanto, erróneamente se podría afirmar que, al obtener un resultado favorable dentro de la justicia constitucional, el Estado automáticamente

“gana” los procesos ordinarios que anteriormente “perdió”; sin embargo, sí da paso a una revisión constitucional de la decisión desfavorable.

Por otra parte, hay posiciones mucho más radicales que afirman que la acción extraordinaria de protección no degeneró en una ventaja ilegítima para el Estado, sino exclusivamente de la Función Ejecutiva.

En efecto, Salgado Pesantes, entrevistado por Diario Expreso (2019), señaló que

En la última década, indudablemente, la Corte Constitucional no supo mantener su independencia y entonces se inclinaba al Ejecutivo, al presidente Rafael Correa y, políticamente, ya se sabía de antemano cómo iban a fallar los jueces: si era a favor del Gobierno, sí, si era en contra, no.

De igual forma, Quintana, entrevistado por El Comercio (2019), indicó que la Corte Constitucional trató con mayor celeridad los casos que correspondían a los intereses del gobierno, recalcando que

Se hizo evidente esta obsecuencia de la anterior Corte Constitucional de tratar con una celeridad absoluta y notoria los casos de interés, no del Estado, sino del Gobierno, que es diferente. Para esos casos, cuando había demandas de inconstitucionalidad se daban medidas cautelares a la carta y al día, lo que no ocurría con los ciudadanos.

Por lo tanto, para verificar si efectivamente la acción extraordinaria de protección fue desnaturalizada, es preciso corroborar las afirmaciones antes expuestas. Pues, de no ser el caso, erróneamente se podría afirmar que la acción extraordinaria de protección degeneró en una herramienta para que el Estado o la Función Ejecutiva impongan sus intereses y, peor aún, que ya no constituye un efectivo contrapeso frente al poder público.

### **Capítulo III.- El sector público como legitimado activo de la acción extraordinaria de protección: de lo teórico a lo empírico.**

Para la elaboración del presente capítulo se utilizó, por un lado, información disponible en el sitio web de la Corte Constitucional, y, por otro lado, información del Observatorio de Justicia Constitucional de la Universidad Andina Simón Bolívar y de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

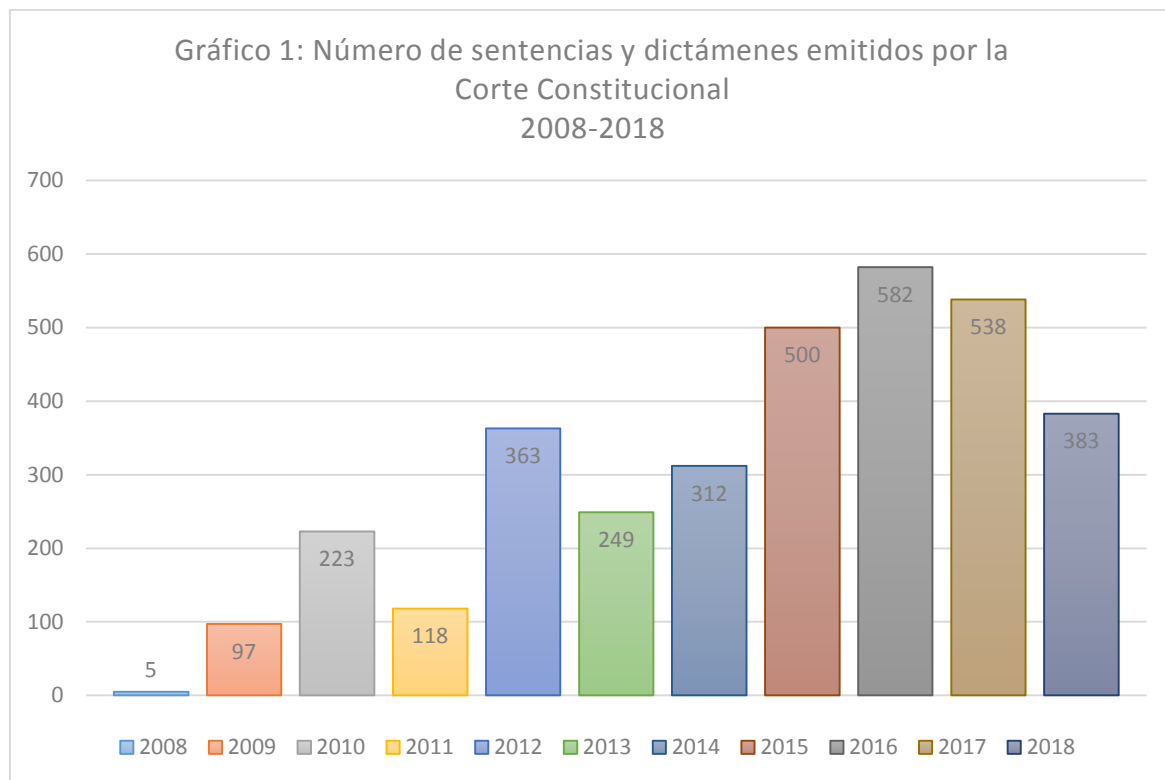
Cabe señalar que, se requirió información complementaria a la Secretaría Técnica de la Corte Constitucional, la cual sugirió que el pedido se lo realice a la Secretaría General, a través de Presidencia. Esta petición fue enviada<sup>2</sup>, sin embargo, no se ha obtenido respuesta alguna.

#### 3.1. Descripción general de la información estadística disponible.

La Corte Constitucional, en sus diferentes periodos, emitió un total de 3370 sentencias entre noviembre de 2008 y agosto de 2018 (momento en que inició la vacancia constitucional). Las sentencias y dictámenes que emitió la Corte Constitucional en dicho periodo se encuentran distribuidos, por año, de la siguiente manera (ver gráfico 1):

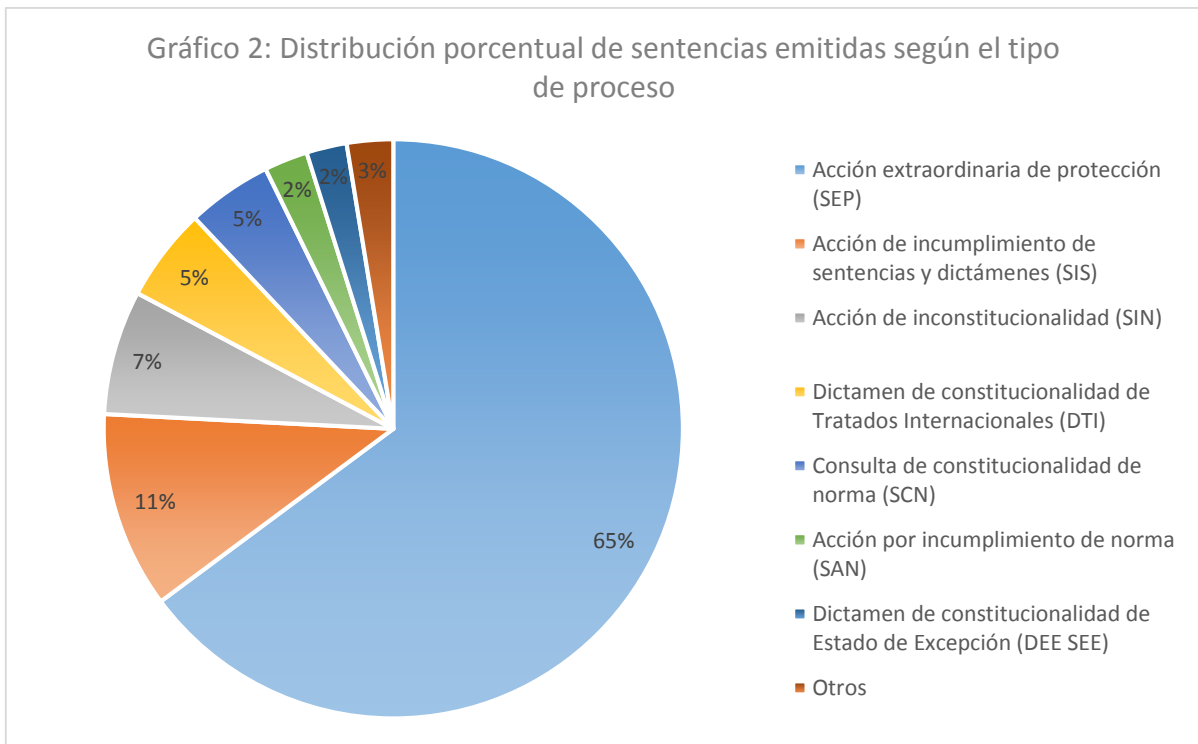
---

<sup>2</sup> Las peticiones enviadas a la Corte Constitucional conforman el Anexo 1.



Fuente: Corte Constitucional (2019).  
Elaboración: Propia.

De la totalidad de las 3370 sentencias, como indica el gráfico 2, el 65% corresponde a procesos de acción extraordinaria de protección; 11%, a acciones de incumplimiento de sentencias o dictámenes; 7%, a acciones de inconstitucionalidad; 5% fueron dictámenes de constitucionalidad de Tratados Internacionales; 5% fueron consultas de constitucionalidad de norma; y el 7% restante engloba otro tipo de procesos constitucionales.

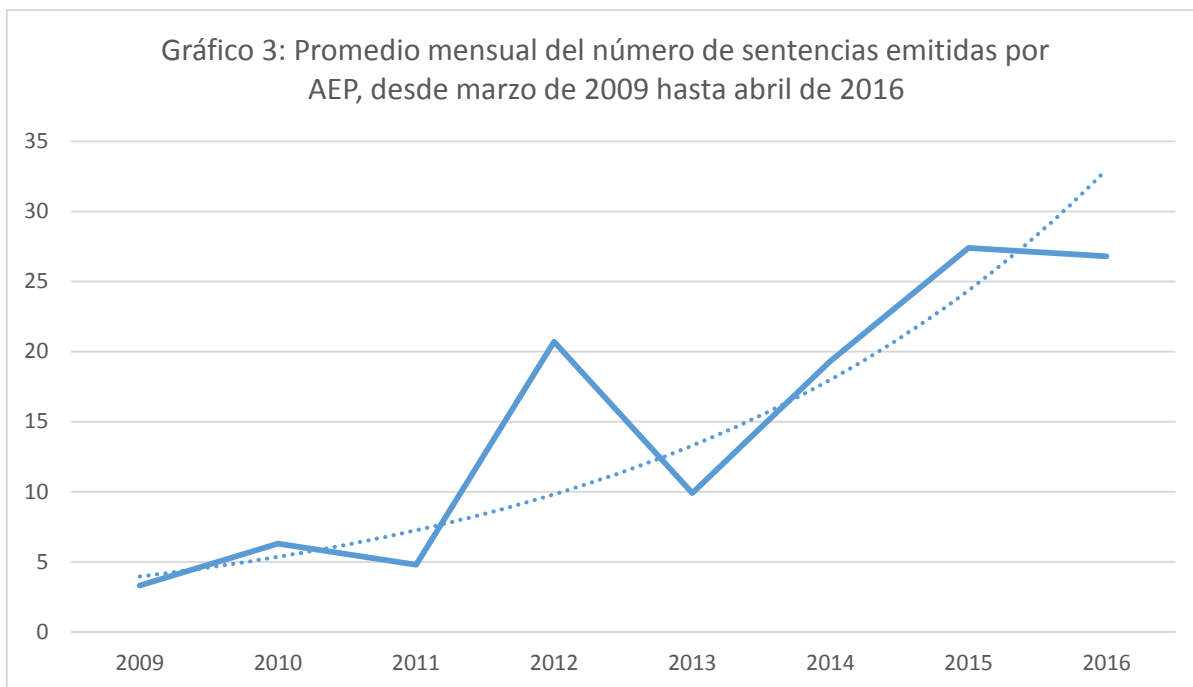


Fuente: Corte Constitucional (2019).  
Elaboración: Propia.

Como se observa, desde noviembre de 2008 hasta agosto de 2018, del total de los procesos que comprenden las competencias de la Corte Constitucional, el más frecuente (y por lo tanto el más representativo de la labor de la Corte) es la acción extraordinaria de protección, objeto de estudio de la presente investigación.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, para llevar a cabo este análisis empírico, se contó con una base de datos elaborada por el Observatorio de Justicia Constitucional, misma que contiene información de todos los procesos tratados por la Corte desde su origen, en 2008, hasta abril de 2016, fecha en la que el Observatorio dejó de recabar información. Cabe recalcar que esta base abarca el grueso de vida institucional de la Corte y proporciona una muestra representativa del accionar de esta institución.

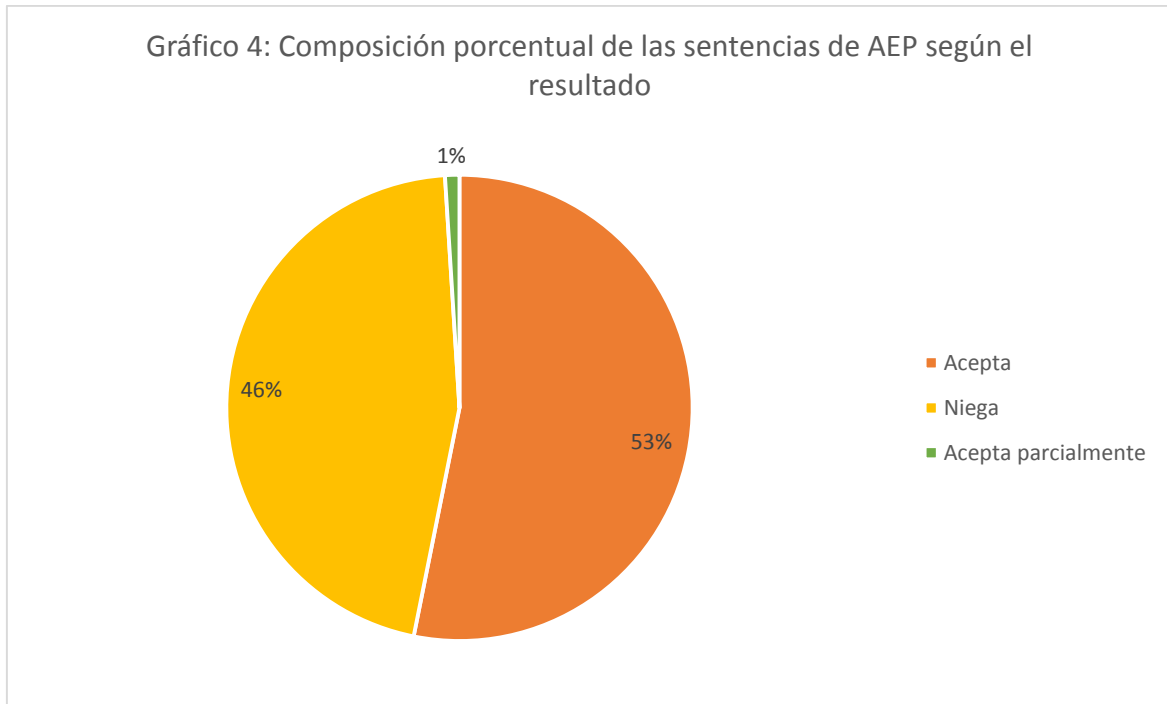
En el periodo mencionado, la Corte Constitucional resolvió 1206 acciones extraordinarias de protección; y como se puede constatar en el gráfico 3, el uso de esta figura se fue incrementando tendencialmente a lo largo del tiempo.



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional de la UASB y PUCE (2016).  
Elaboración: Propia.

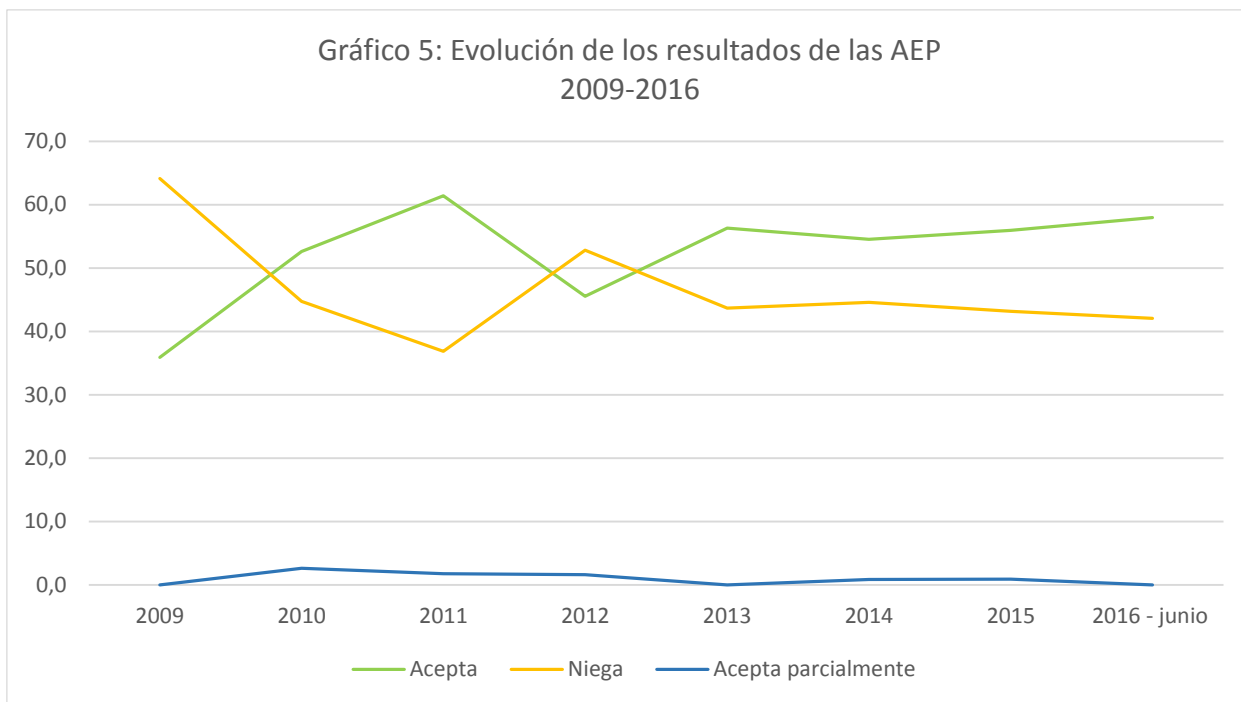
Esta evolución puede deberse a varias razones. Entre ellas, al ser la acción extraordinaria de protección un nuevo tipo de garantía, su socialización y difusión en la ciudadanía, así como su estudio por parte de los profesionales del Derecho, se dio de forma paulatina en los primeros años (2009 y 2010). De igual forma, parecería ser que la acción extraordinaria de protección fue utilizada como una “cuarta instancia”, a la cual los abogados se habrían habituado a acudir tras obtener resultados desfavorables dentro de la justicia ordinaria.

Por otra parte, si nos enfocamos en los resultados de las acciones extraordinarias de protección, se puede ver (gráfico 4) que, de la totalidad de procesos resueltos, el 53% obtuvo un resultado favorable (es decir, el órgano constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección), mientras que en 46% de los procesos, el resultado fue negativo y en el 1% restante, se dio una aceptación parcial.



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional de la UASB y PUCE (2016).  
Elaboración: Propia

De modo similar, al examinar la evolución global de los resultados en el tiempo, se puede observar que los porcentajes de aceptaciones y denegaciones, oscilan año a año, a veces por encima y a veces por debajo del 50%, sin revelar una tendencia temporal muy marcada. Aunque cabe resaltar que, en los últimos 4 años, el porcentaje de aceptaciones estuvo consistentemente por encima del porcentaje de denegaciones (gráfico 5).

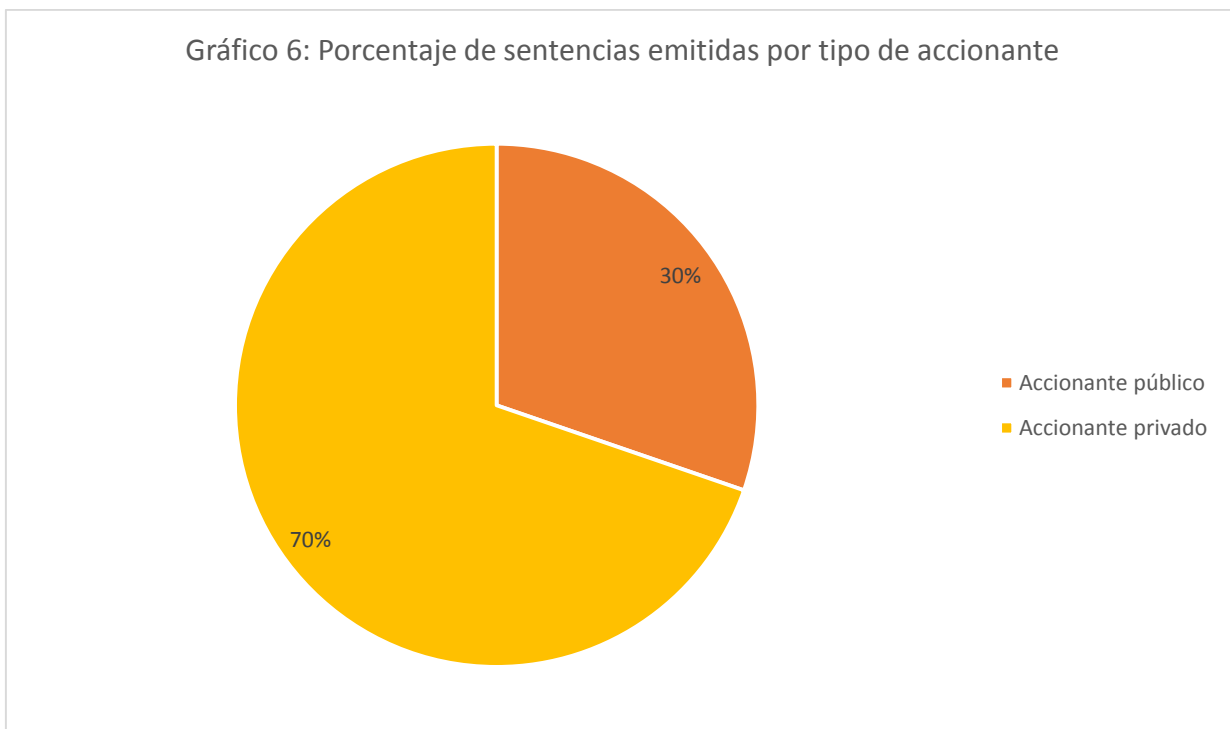


Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional de la UASB y PUCE (2016).  
Elaboración: Propia.

Cabe, entonces, preguntarse a la luz del problema tratado, si ese porcentaje de acciones extraordinarias de protección aceptadas se da de manera uniforme independientemente de quién sea el proponente, o si los resultados cambian cuando el proponente es el Estado.

Con el fin de poder avanzar en el análisis en ese sentido, cabe señalar que, del total de las 1206 sentencias por acciones extraordinarias de protección, 70% (841 casos) se emitieron dentro de procesos cuyo accionante pertenece al sector privado, mientras que 30% (365 casos) corresponden a procesos cuyo accionante forma parte del sector público (ver gráfico 6).

Gráfico 6: Porcentaje de sentencias emitidas por tipo de accionante

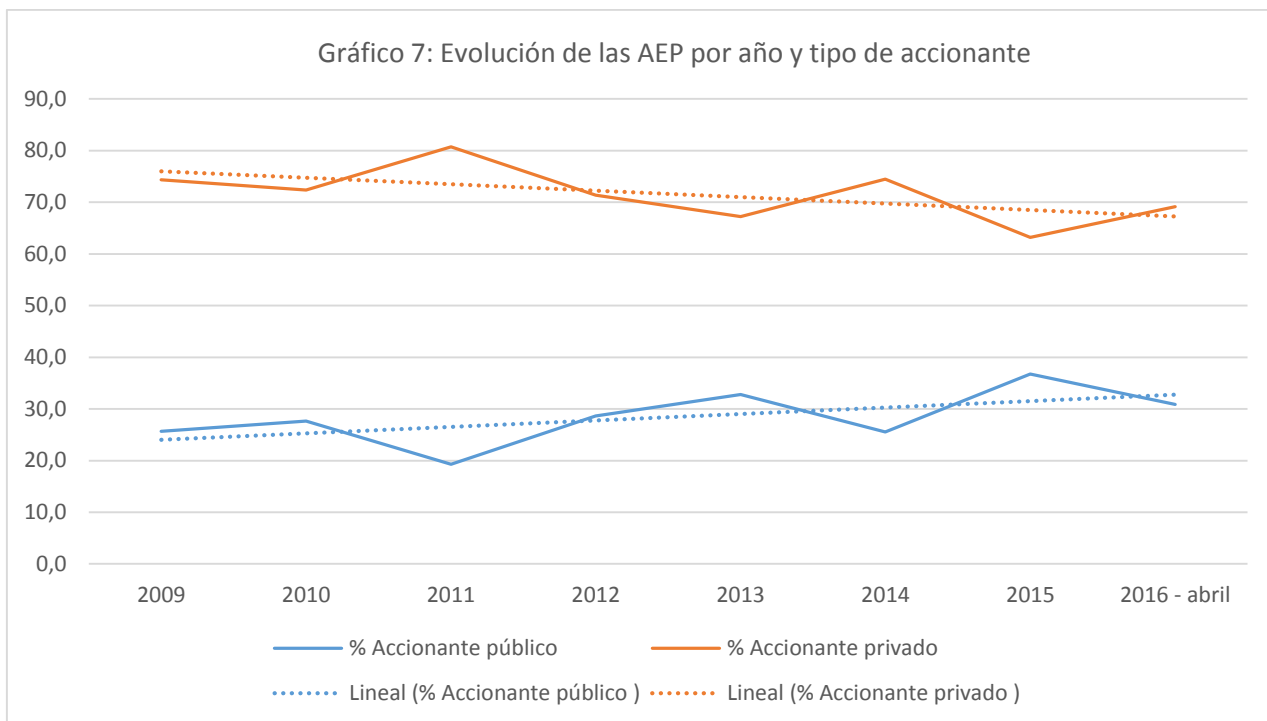


Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional de la UASB y PUCE (2016).

Elaboración: Propia.

Es preciso recalcar que hubo accionantes mixtos (es decir, procesos accionados en conjunto por personas pertenecientes al sector público y personas pertenecientes al sector privado). Sin embargo, dichos procesos no superan el 1% de la totalidad de acciones extraordinarias de protección resueltas en el periodo estudiado. A efectos prácticos, y para preservar la simplicidad en el análisis, dichas sentencias no fueron consideradas como una categoría aparte, sino que se incluyeron dentro del ámbito de sentencias cuyo accionante es el sector público.

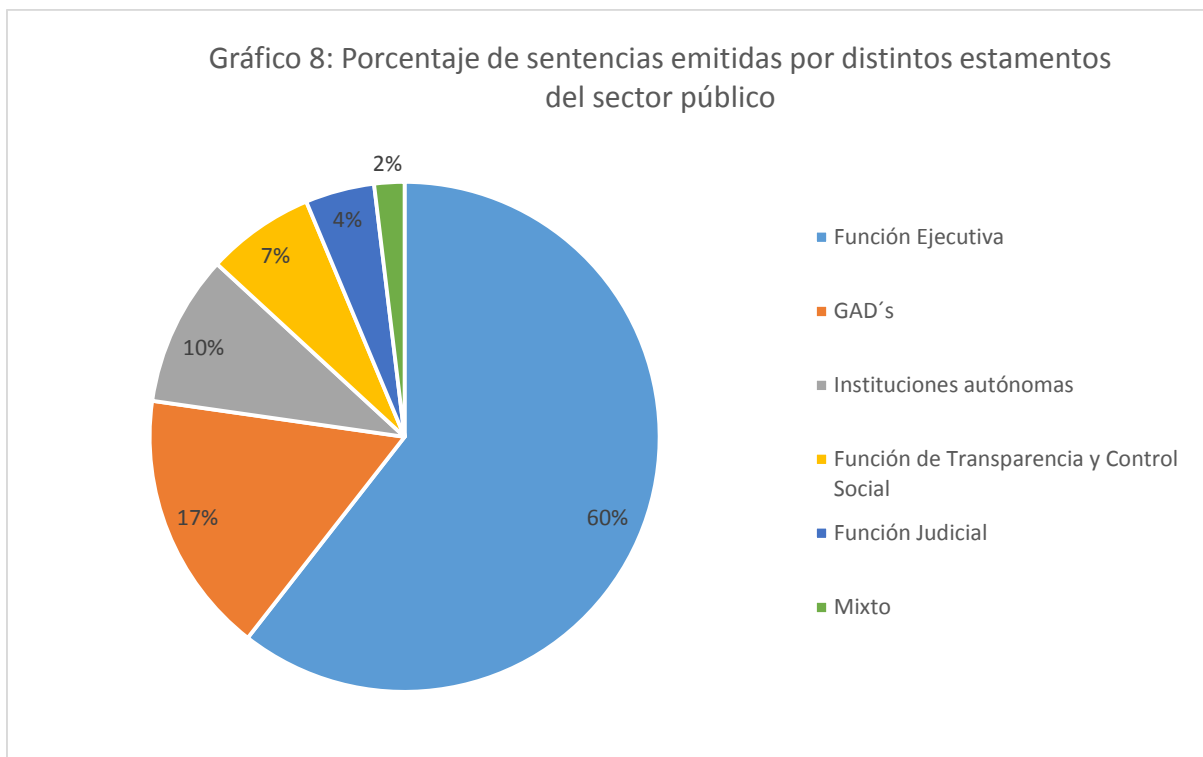
Asimismo, si examinamos la evolución en el tiempo de los resultados, de acuerdo al tipo de accionante (gráfico 7), podemos observar que el porcentaje de procesos accionados por el sector privado fluctúa entre el 62% y el 81%, mientras que el porcentaje de procesos accionados por el sector público oscila entre el 19% y 38%. Es decir, el porcentaje de procesos resueltos por año, correspondientes tanto al sector privado como al sector público, se mantuvo relativamente estable en el tiempo, aunque se detecta un leve aumento tendencial en el porcentaje de procesos accionados por el Estado y un correspondiente descenso (leve) en el porcentaje de procesos accionados por el privado.



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional de la UASB y PUCE (2016).

Elaboración: Propia.

Es preciso mencionar que las acciones extraordinarias de protección presentadas por el sector público corresponden a distintas categorías. En particular, tenemos (ver gráfico 8) a la Función Ejecutiva como la categoría más representativa del público en ejercer esta garantía (60% de los procesos públicos), les siguen los gobiernos autónomos descentralizados (17%), las instituciones autónomas (10%), la Función de Transparencia y Control Social (7%), la Función Judicial (4%), y la categoría “mixto”, que representa apenas el 2% de las sentencias del público.

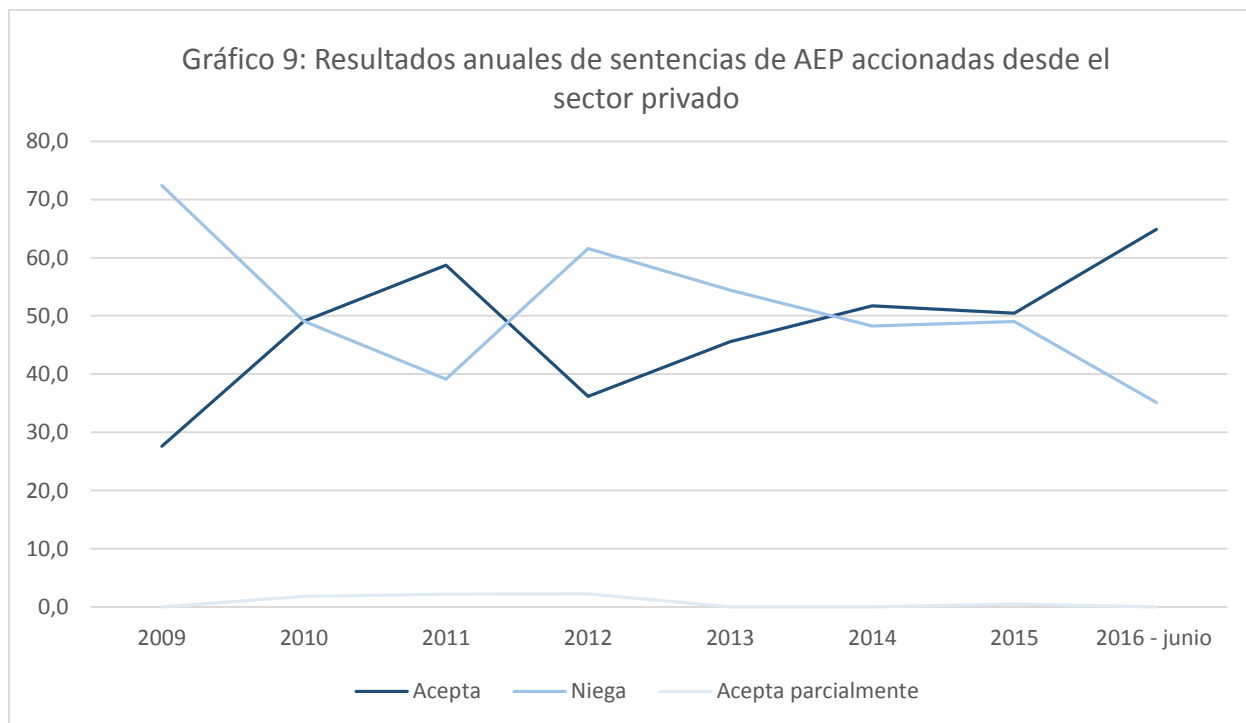


Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional de la UASB y PUCE (2016).  
Elaboración: Propia.

Cabe resaltar que, en cada una de estas categorías, se encuentran distintos tipos de entidades públicas. Así, dentro de la “Función Ejecutiva”, se pudo establecer al menos cinco tipos de instituciones que presentaron acciones extraordinarias de protección: ministerios y secretarías, empresas públicas adscritas a dicha función, banca pública, agencias de regulación y control y autoridades portuarias. De igual manera, dentro de la “Función de Transparencia y Control Social” se encuentran: superintendencias, Contraloría General del Estado y Defensoría del Pueblo. Para el caso de la “Función Judicial”, es preciso señalar que, tan solo el Consejo de la Judicatura y la Fiscalía General del Estado presentaron esta garantía, a lo largo del periodo analizado. En el caso de los “gobiernos autónomos descentralizados”, se encontró acciones extraordinarias de protección de GAD's cantonales, provinciales y sus diferentes empresas públicas. Dentro de “instituciones autónomas” constan todas aquellas instituciones que forman parte del sector público, pero que no se encuentran adscritas a ninguna Función del Estado, como universidades y Procuraduría General del Estado. Finalmente, dentro del rubro “mixto” constan aquellos procesos accionados por dos o varias instituciones públicas pertenecientes a

dos o más categorías como, por ejemplo, procesos accionados por el Municipio de Guayaquil y el Ministerio de Educación.

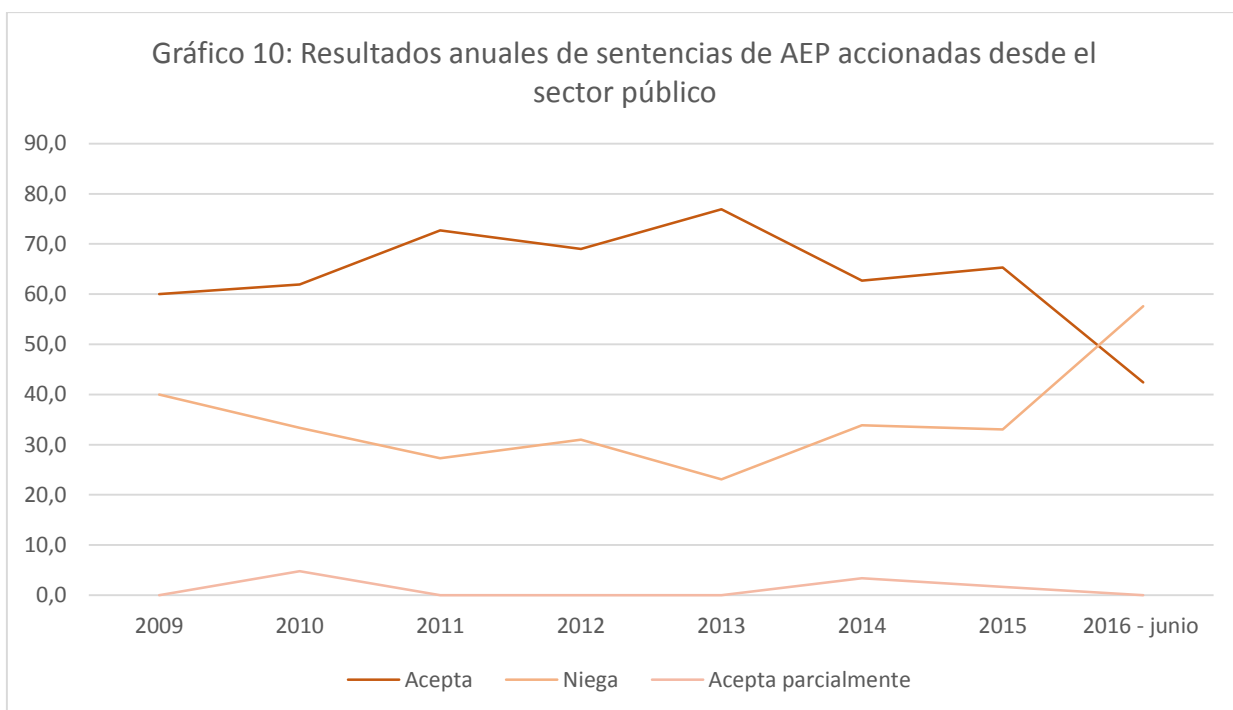
Ahora bien, ya que en el capítulo anterior se estableció la posibilidad de que la acción extraordinaria de protección habría podido convertirse en una ventaja ilegítima para el Estado, es natural pensar que esta ventaja debería verse reflejada en un mayor porcentaje de aceptaciones, cuando el accionante proviene del sector público. Esto nos lleva a indagar en los resultados que obtuvo cada accionante (accionante público y accionante privado). Para el caso del sector privado, vemos que el porcentaje anual de sentencias favorables (así como también el porcentaje de denegaciones) oscila en torno al 50% (gráfico 9). Resultado esperable pues las posibilidades de “ganar” o “perder” tienen similar probabilidad si la Corte Constitucional es ecuatoriana e independiente. Esta última afirmación será precisada y argumentada más adelante, al realizar el análisis de inferencia estadística.



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional de la UASB y PUCE (2016).  
Elaboración: Propia.

Examinemos ahora los resultados de los procesos accionados por el sector público. Interesantemente, y a diferencia de lo que se observa en el sector privado, el porcentaje de

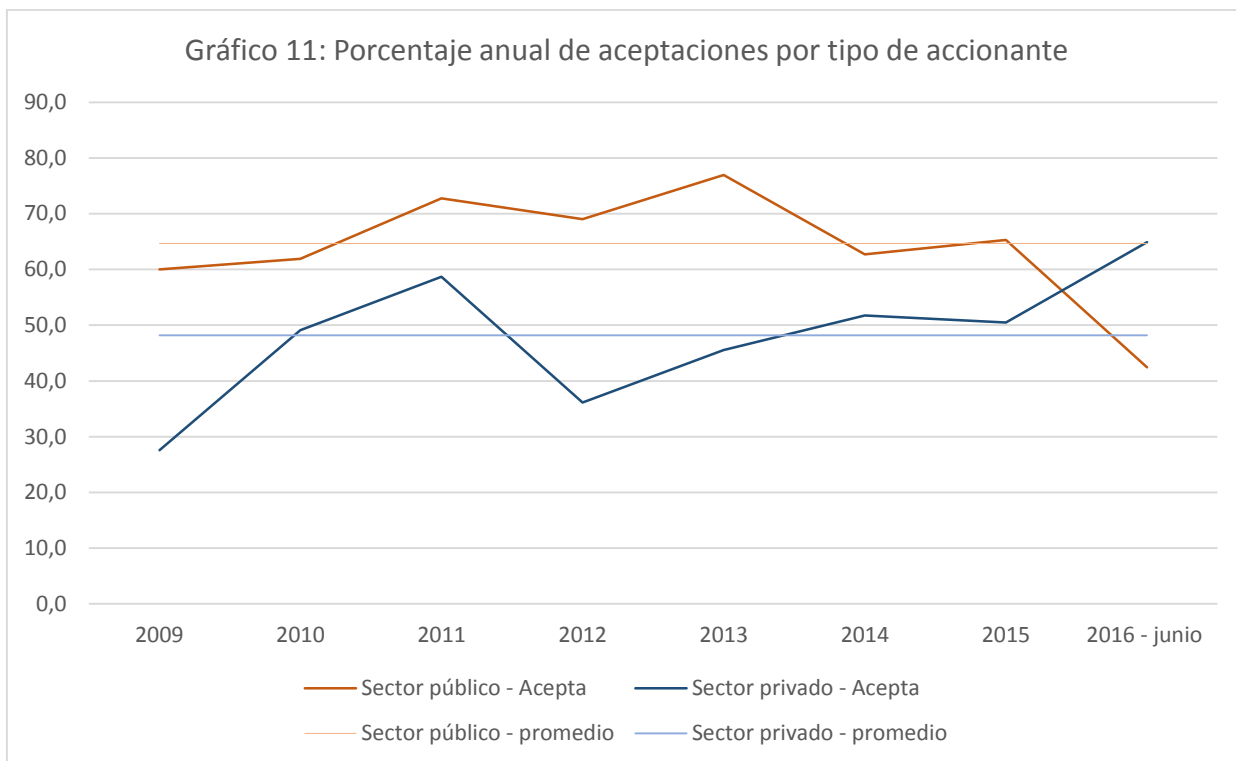
aceptaciones de las acciones extraordinarias de protección presentadas por las instituciones públicas no fluctúa en torno al 50%, sino que se mantiene por sobre el 60% a lo largo de casi todo el periodo analizado (gráfico 10). Del mismo modo, el porcentaje de denegaciones se mantiene por debajo del 40% casi en todos los años (a excepción del 2016, año del que no se dispone de información completa).



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional de la UASB y PUCE (2016).  
Elaboración: Propia.

Si reorganizamos la información descrita, para poder observar directamente el porcentaje de aceptaciones en los procesos accionados por el sector público versus aquellos accionados por el sector privado (ver gráfico 11), se aprecia una diferencia notable a lo largo del periodo analizado: un promedio de 65% de aceptaciones para el público frente a un promedio de 48% de aceptaciones para el privado.

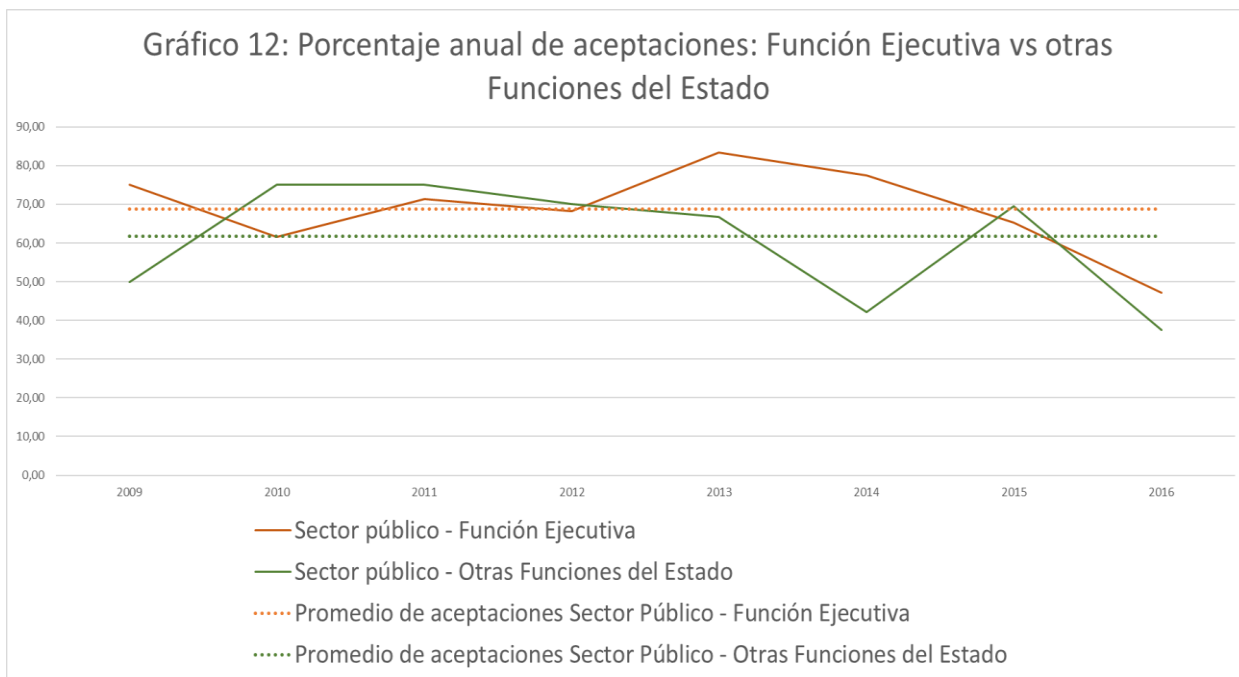
Estas cifras se alinean con la hipótesis presentada en el segundo capítulo que señalaba que la acción extraordinaria de protección se habría degenerado en una ventaja ilegítima para el Estado, a través de la cual se protegía sus intereses, haciendo que pierda su calidad de contrapeso frente al poder público.



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional de la UASB y PUCE (2016).  
Elaboración: Propia.

Por último, interesándonos en la otra hipótesis mencionada en el segundo capítulo cabe examinar las diferencias en los porcentajes de aceptaciones dentro del sector público. Es así que, la evidencia empírica arroja un promedio de 69% de aceptaciones para la Función Ejecutiva frente a un promedio de 62% de aceptaciones para las otras instituciones del Estado (ver gráfico 12).

Al igual que sucedió entre el sector público y el sector privado, las cifras se alinean con la hipótesis que afirma que la acción extraordinaria de protección fue una herramienta de beneficio particular de la Función Ejecutiva. Pues, existe una diferencia en favor de esta Función del Estado. Sin embargo, esta diferencia es mucho menos marcada y evidente que la brecha observada entre el sector público y el sector privado.



Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional de la UASB y PUCE (2016).  
Elaboración: Propia.

Como podemos ver, esta primera exploración de los datos nos ha permitido comprender muchos de los aspectos de las acciones extraordinarias de protección resueltas por la Corte Constitucional, tales como composición, evolución y tendencias. Y más aún nos ha permitido establecer indicios respecto de la validez de las hipótesis presentadas en el segundo capítulo. En este punto, cabe preguntarse qué tan contundentes son esos indicios. ¿Permite la brecha observada entre el sector público y el sector privado concluir que se está beneficiando sistemáticamente al Estado? De igual manera, ¿permite la brecha observada entre la Función Ejecutiva y las otras instituciones del Estado concluir que se está beneficiando sistemáticamente a la Función Ejecutiva?

Es claro que, sin contar con más elementos para el análisis, la respuesta a estas interrogantes dependerá de criterios subjetivos de los investigadores. Por ejemplo, algunos considerarán que la diferencia de 7 puntos existente entre la Función Ejecutiva y las otras instituciones Estatales es suficiente para concluir que, efectivamente, esta Función se benefició particularmente de la acción extraordinaria de protección. Sin embargo, para otros esa misma diferencia puede resultar insuficiente para llegar a dicha conclusión.

Por esta razón, para obtener resultados verdaderamente concluyentes, es imprescindible ir más allá del enfoque estadístico descriptivo hasta aquí utilizado, y realizar un análisis más profundo de los datos, fundamentado en las herramientas de inferencia estadística propias de la investigación legal empírica.

La aplicación de estas herramientas nos permitirá concluir si efectivamente hubo presiones sistemáticas por parte de las instancias del Estado sobre la Corte Constitucional. Más aún, nos permitirá establecer si estas presiones desnaturalizaron a la acción extraordinaria de protección, convirtiéndola en un mecanismo de defensa de los intereses del sector público en general, de la Función Ejecutiva en particular.

### 3.2. Enfoque teórico de las pruebas de hipótesis.

#### 3.2.1. Aproximación general a las pruebas de hipótesis.

El presente subcapítulo, así como su aplicación a esta investigación, se desarrolla siguiendo la línea del manual “Una Introducción a la Investigación Legal Empírica” (An Introduction to Empirical Legal Research) del Dr. Lee Epstein y el Dr. Andrew Martin.

La intuición detrás de las pruebas de hipótesis, según explican Epstein y Martin (2014), es análoga a la lógica de un juicio penal. En un juicio penal, se parte del principio de inocencia del acusado. Durante el proceso, se reunirá toda la evidencia posible a favor y en contra de éste. Si la evidencia contra el acusado es contundente y va más allá del umbral de la duda razonable, se rechazará la hipótesis de inocencia, es decir, se lo declarará culpable. Por el contrario, si la evidencia es insuficiente para rechazar la hipótesis de inocencia, el tribunal declarará (en el sistema legal estadounidense) al acusado “no culpable”.

Las pruebas de hipótesis siguen una lógica similar. Se parte de una hipótesis teórica (que da lugar a la llamada “hipótesis nula”), contra la cual se compara la evidencia empírica (que ofrecen los datos). Si la evidencia contra la hipótesis nula es contundente y va más allá del umbral de la duda razonable, se rechazará la hipótesis nula y, por lo tanto, se descartará la hipótesis teórica que la originó. Por el contrario, si la evidencia empírica es insuficiente para rechazar la hipótesis nula, entonces se dirá que no existe evidencia suficiente para rechazar la hipótesis nula (Epstein y Martin, 2014).

Nótese que una prueba de hipótesis solo ofrece una respuesta categórica cuando se rechaza la hipótesis nula, pues esto implica que se acepta la llamada “hipótesis alternativa”. En efecto, cuando no se logra rechazar la hipótesis nula no se puede decir que se acepta la hipótesis nula (Epstein y Martin, 2014), sino que, como se mencionó anteriormente, no hay suficiente información que permita rechazarla. Por esta razón, toda investigación que busque una respuesta empírica concluyente debe plantear las hipótesis teóricas en términos de rechazar la hipótesis nula (Shi, 2010).

Cabe señalar que, para realizar una prueba de hipótesis de manera veraz, se requiere de una base de datos suficientemente representativa (Lind, Marchal, Wathen, 2012), es decir que abarque el mayor número de datos posible. En nuestro caso, estamos analizando la totalidad de procesos por acción extraordinaria de protección resueltos desde marzo de 2009 hasta abril de 2016, que cuenta con más de 1200 procesos, y constituye una muestra representativa de la información.

Una prueba de hipótesis consta de cuatro componentes: la hipótesis nula y la hipótesis alternativa, el estadístico de testeo, una distribución teórica referencial y un umbral de la duda razonable (Epstein y Martin, 2014). A continuación, analizaremos estos componentes.

### 3.2.2. Componentes de la prueba de hipótesis.

#### 3.2.2.1. Hipótesis nula e hipótesis alternativa.

La hipótesis nula parte del supuesto de que la evidencia empírica es consistente con un cierto valor teórico. Si la evidencia observable se sintetiza en un único “valor empírico” (por ejemplo, un promedio), la hipótesis nula se formula partiendo del supuesto de que no hay diferencia significativa entre ese “valor empírico” y el valor teórico. En otros términos, que la diferencia entre ambos valores será estadísticamente nula o no significativa (Lind, Marchal, Wathen, 2012).

La hipótesis alternativa, por otro lado, corresponde al “enunciado que se acepta si los datos ofrecen suficiente evidencia para rechazar la hipótesis nula” (Lind, Marchal, Wathen, 2012, 336). Dicho de otro modo, la hipótesis alternativa corresponde a la negación lógica de la hipótesis nula, y, por lo tanto, su aceptación refleja una diferencia significativa entre el “valor empírico” y el valor teórico.

Finalmente, cabe señalar que la hipótesis nula y la hipótesis alternativa se representan de la siguiente manera:

$$H_0: \mu = \text{"valor teórico"}$$

$$H_1: \mu \neq \text{"valor teórico"}$$

#### 3.2.2.2. Estadístico de testeo.

Un estadístico de testeo es una función matemática específica que combina la información estadística disponible, por un lado, y la hipótesis nula, por otro (Amemiya, 1994). Como se examinará más adelante, la función que se utilice dependerá, en la práctica, del tipo de prueba de hipótesis que se realice. El valor específico que arroje el estadístico de testeo dependerá de la información estadística disponible.

#### 3.2.2.3. Distribución teórica referencial.

Amemiya (1994) explica que, cuando los datos cumplen ciertas condiciones, es posible predecir qué valores son más (o menos) probables. Esto se logra ubicando el resultado del estadístico de testeo en lo que se conoce como una “curva de campana”, cuya validez se basa en ciertos resultados matemáticos fundamentales<sup>3</sup>. Intuitivamente, si el valor obtenido en el estadístico de testeo se ubica a la altura de la “cabeza” de la campana, se lo considerará un valor “altamente probable”, mientras que, si se ubica en una de las “colas” de la campana, se lo considerará un valor “poco probable”. El nombre técnico de una curva de campana es “distribución teórica referencial”.

Dependiendo del test que se quiera realizar, se usará “curvas de campana” distintas (como se detallará más adelante). Las curvas que utilizaremos en esta investigación son la llamada “distribución Normal Estándar” y la “distribución chi cuadrado”.

---

<sup>3</sup> Según explica Amemiya (1994) estos resultados matemáticos son la llamada “Ley de Grandes Números” y el “Teorema del Límite Central”.

#### 3.2.2.4. El umbral de la duda razonable.

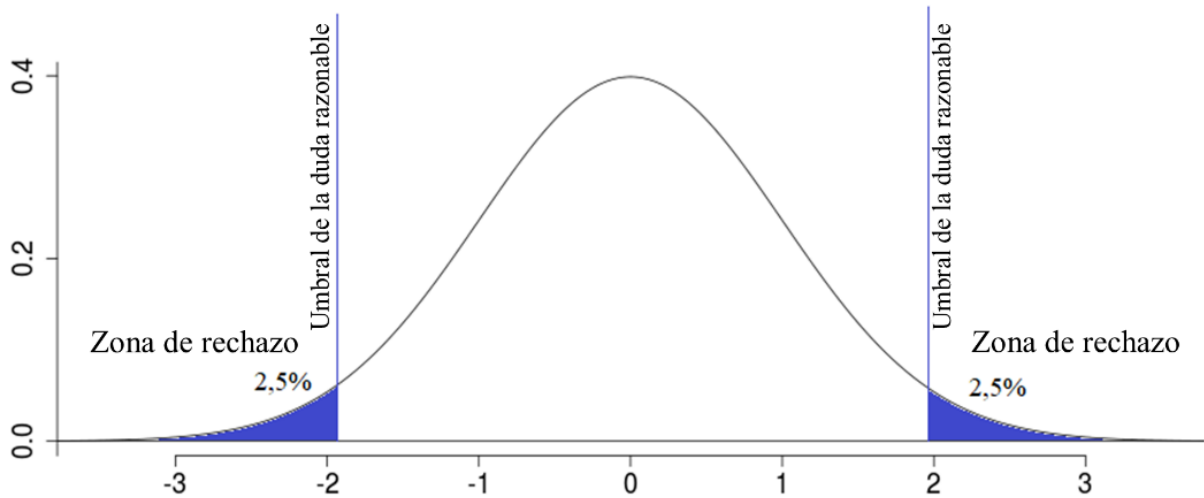
El umbral de la duda razonable, también llamado nivel de significancia, es un valor establecido por el consenso académico<sup>4</sup>. Si el resultado del estadístico de testeo sobrepasa dicho valor, se considerará que la evidencia empírica es contundente contra la hipótesis nula (Epstein y Martin, 2014).

#### 3.2.3. Lectura de los resultados.

Como mencionamos anteriormente, una vez procesada la evidencia empírica a través del estadístico de testeo, éste arrojará un único resultado que deberá leerse en una distribución teórica referencial (curva de campana).

Si el resultado se encuentra más allá del umbral de la duda razonable (ver gráfico 13), es decir en la zona de rechazo, se entiende que existe suficiente evidencia para rechazar la hipótesis nula (Epstein y Martin, 2014) y, por lo tanto, se aceptará la hipótesis alternativa.

Gráfico 13: Zona de rechazo de la hipótesis nula para una curva Normal Estandarizada

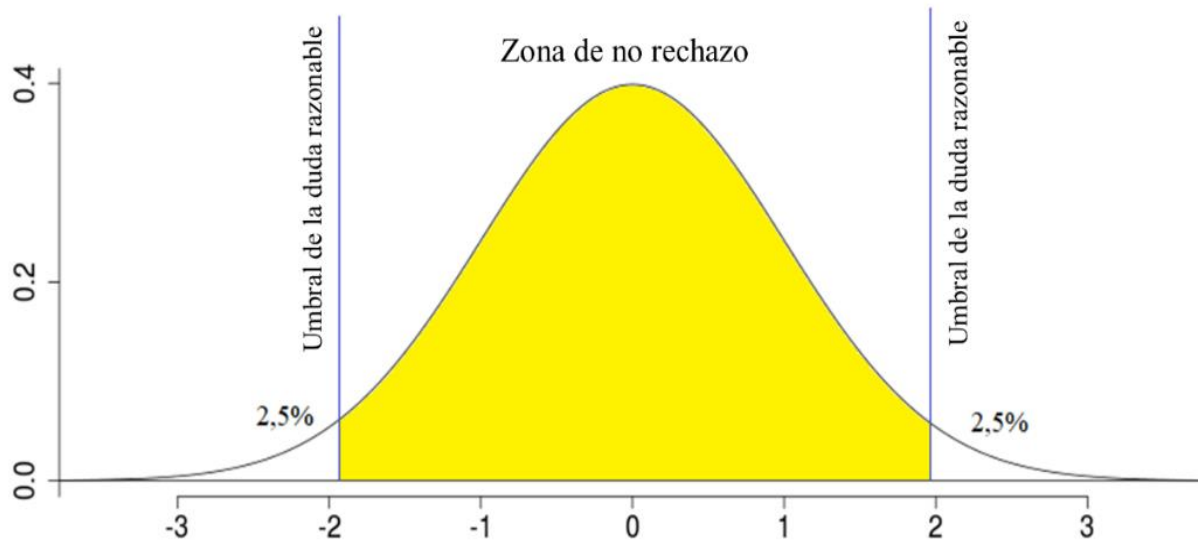


Fuente: Amemiya (1994).  
Elaboración: Propia.

<sup>4</sup> Este valor se puede verificar en las tablas de distribuciones Normal Estándar y chi cuadrado que se encuentran en el Anexo 2.

Por el contrario, si el estadístico de testeo arroja un resultado que no supera el umbral de la duda razonable y, por lo tanto, se encuentra en la zona de no rechazo (gráfico 14), se entiende que no existe suficiente evidencia para rechazar la hipótesis nula (Epstein y Martin, 2014).

Gráfico 14: Zona de no rechazo de la hipótesis nula para una curva Normal Estandarizada



Fuente: Amemiya (1994).  
Elaboración: Propia.

Recordemos que, esta última afirmación no equivale a aceptar la hipótesis nula; del mismo modo que, en un juicio penal, no se puede asegurar que el acusado no cometió el delito, sino, únicamente, que no existe suficiente evidencia para condenarlo.

#### 3.2.4. Validez de los resultados<sup>5</sup>.

La validez de las pruebas de hipótesis está basada en un resultado matemático fundamental conocido como el Teorema del Límite Central. Se trata de uno de los resultados más importantes en estadística y teoría de probabilidades (Shi, 2010).

---

<sup>5</sup> Es importante señalar que, para corroborar la validez del análisis estadístico realizado, en particular el contenido de este acápite, se contó con la colaboración y revisión por parte de profesores e investigadores de la Escuela Politécnica Nacional y de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, especialistas en estadística y probabilidad.

El teorema establece lo siguiente: si se tiene una secuencia de variables aleatorias independientes, idénticamente distribuidas y de dispersión finita y se obtiene un promedio parcial de una muestra de esa secuencia y a ese promedio se lo estandariza, estableciéndose así un estadístico de testeo. Entonces este estadístico de testeo seguirá una distribución aproximadamente normal estandarizada. La aproximación será más precisa mientras más grande sea la muestra (Shi, 2010).

Cabe señalar que una variable aleatoria es un evento sujeto a incertidumbre. Toda variable aleatoria tiene dos componentes: los posibles resultados que puede tomar la variable y sus respectivas probabilidades (Shi, 2010).

En esta investigación, la variable aleatoria relevante será la sentencia de una acción extraordinaria de protección. Los resultados posibles son: aceptación o denegación de la sentencia. En efecto, una sentencia está sujeta a incertidumbre ya que, a priori, no se sabe si la garantía será aceptada o denegada. La secuencia de variables aleatorias, en nuestro caso, será el conjunto de sentencias de acciones extraordinarias de protección. Son independientes ya que, en general, el resultado de una sentencia no tendrá conexión con el resultado de otra. Se considerará que están idénticamente distribuidas ya que todas fueron emitidas por el mismo órgano (la Corte Constitucional) y bajo el mismo marco jurídico. Por último, se constata que la dispersión de los datos es finita ya que solo existen dos posibles resultados (aceptación o denegación).

Puesto que se verifican los supuestos requeridos por el teorema y que los estadísticos de testeo utilizados implican el cálculo de un promedio y una estandarización de los datos, se concluye, según reza el teorema, que los estadísticos de testeo utilizados seguirán aproximadamente una distribución normal estandarizada. Consecuentemente las pruebas de hipótesis serán válidas.

Por último, Epstein y Martin (2014) consideran que una muestra de al menos 30 observaciones será suficiente para obtener una aproximación razonablemente precisa a la distribución normal estandarizada. Cabe resaltar que en esta investigación se utiliza una muestra de 1206 observaciones.

### 3.2.5. Tipos de pruebas de hipótesis.

En esta investigación utilizaremos las siguientes pruebas de hipótesis:

#### 3.2.5.1. Prueba “t” de una sola muestra.

La prueba “t” es una prueba de hipótesis cuya hipótesis nula se establece respecto a la media teórica de una muestra de datos (Epstein y Martin, 2014).

El estadístico de testeo de la prueba “t” corresponde a la siguiente fórmula:

$$t = \frac{\mu_m - \mu_H}{\frac{s}{\sqrt{n}}}$$

En donde,  $\mu_m$  es la media de la muestra de los datos;  $\mu_H$ , es la hipótesis nula;  $s$ , corresponde a la desviación estándar de la muestra y  $n$ , el tamaño de la muestra (Epstein y Martin, 2014).

Sobre la desviación estándar  $s$ , cabe señalar que es una medida de dispersión que cuantifica qué tan dispersos o alejados se encuentran los datos de su promedio (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012) y corresponde a la siguiente fórmula:

$$s = \sqrt{\frac{\sum(X_i - \mu_m)^2}{n}}$$

En donde  $\sum(X_i - \mu_m)$  corresponde a la suma de todos los resultados provenientes de la resta de  $\mu_m$  de cada dato.

Recordemos que el resultado que arroje el estadístico de testeo se lo interpreta según su ubicación en una curva de campana (distribución Normal Estandarizada).

#### 3.2.5.2. Prueba “t” de dos muestras.

La prueba “t” de dos muestras es una prueba de hipótesis que permite comparar los promedios de dos subgrupos (Epstein y Martin, 2014).

Por ejemplo, en el caso de querer comparar si médicos y abogados trabajan la misma cantidad de horas por día en promedio se aplica una prueba “t” de dos muestras. En este caso, según Epstein y Martin (2014) va a existir una hipótesis nula obvia: no hay diferencia en las medias

de población de los dos grupos, es decir, los dos grupos de profesionales trabajan la misma cantidad de horas.

En este sentido, rechazar la hipótesis nula implicaría que efectivamente existe una diferencia estadísticamente significativa entre las medias poblacionales de ambos grupos (Epstein y Martin, 2014). En el ejemplo anterior, rechazar la hipótesis nula implicaría que los médicos trabajan más horas que los abogados o viceversa.

El estadístico de testeo de una prueba “t” de dos muestras corresponde a la siguiente fórmula:

$$t = \frac{x_2 - x_1}{\sqrt{\frac{s_1^2}{n_1} + \frac{s_2^2}{n_2}}}$$

En donde  $x_1$  es la media de un grupo 1;  $x_2$  es la media del grupo 2;  $s_1$  es el valor de la dispersión estándar del grupo 1;  $s_2$  es el valor de la dispersión estándar del grupo 2;  $n_1$  es el tamaño de la muestra del grupo 1 y  $n_2$  es el tamaño de la muestra del grupo 2.

Al igual que la prueba “t” de una muestra, el resultado que arroje la prueba “t” de dos muestras se lo interpreta ubicándolo en una de distribución Normal Estándar.

### 3.2.5.3. Prueba de independencia.

La prueba de independencia es una prueba de hipótesis que compara la distribución observada de los datos con una distribución teórica basada en la hipótesis de independencia entre dos variables (Epstein y Martin, 2014).

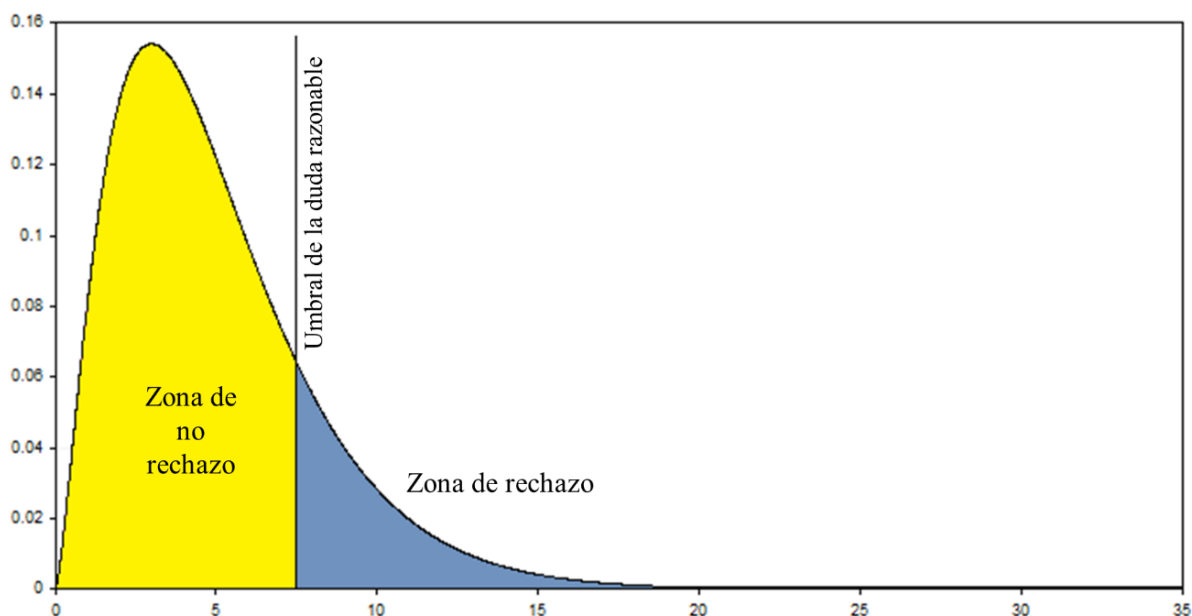
El estadístico de testeo de la prueba de independencia corresponde a la siguiente fórmula:

$$\chi^2 = \sum \frac{(f_o - f_e)^2}{f_e}$$

En donde,  $f_o$  es una frecuencia observada,  $f_e$  es una frecuencia teórica y  $\sum$  corresponde a la suma de todos los resultados que arroje la operación indicada.

Es preciso señalar que, a diferencia de las anteriores pruebas de hipótesis, el resultado que arroje este estadístico de testeo se lo lee ubicándolo en una distribución teórica  $\chi^2$  o chi cuadrado (ver gráfico 15).

Gráfico 15: Descripción de la prueba de independencia (Distribución “Chi cuadrado”).



Fuente: Amemiya (1994).  
Elaboración: Propia.

### 3.2.6. Presentación de resultados.

Antes de pasar a los resultados, es preciso tener en cuenta algunas consideraciones. Cuando una persona presenta una acción extraordinaria de protección, existen dos posibles resultados: una aceptación o una denegación<sup>6</sup>. Por lo tanto, el 100% de resultados se dividirá entre estas 2 opciones. Ahora, supongamos que existe una fuerza sistemática inclinando los resultados hacia una de las 2 posibilidades; estadísticamente, esto se vería reflejado en porcentajes (de aceptaciones y denegaciones) distintos entre sí.

Por el contrario, ante la ausencia de fuerzas sistemáticas en favor de uno u otro resultado, lo que se esperaría es que el porcentaje de aceptaciones no difiera del porcentaje de denegaciones

---

<sup>6</sup> Cabe señalar que, por motivos de simplicidad y claridad expositiva, se consideró a las aceptaciones parciales dentro de las aceptaciones.

(salvo marginalmente por influencia del azar). Por lo tanto, al ser iguales ambos porcentajes, y dado que la suma de éstos debe dar el 100% de la información, se deduce lógicamente que 50% de los casos tendrían un resultado favorable, y el restante 50%, un resultado desfavorable. Hipotéticamente, esto se traduce en que el accionante tendría 50% de probabilidades de obtener un resultado favorable y 50% de probabilidades de obtener un resultado negativo<sup>7</sup>.

Sin embargo, ya en la práctica, este 50 – 50 no se va a observar con absoluta precisión, sino que habrá casos en donde -como se dijo- por efectos del azar, predomine levemente uno de los dos resultados. Esto puede darse como consecuencia de múltiples factores como, por ejemplo, mayor esfuerzo y compromiso por parte del abogado patrocinador; mayor número de pruebas; mayor consistencia del caso; menor esfuerzo y dedicación de la contraparte, entre otros.

Como se pudo observar en la descripción estadística realizada, existe un mayor número de procesos con sentencia favorable: aproximadamente 54%. Es decir, cuatro puntos por encima del valor teórico del 50%. En este sentido, es preciso determinar, a través de una prueba de hipótesis, si esta diferencia es o no estadísticamente significativa. Esto nos permitirá indagar sobre la presencia o no de una fuerza sistemática que altere la predicción del 50 - 50.

#### 3.2.6.1. Prueba de hipótesis sobre la existencia de privilegios por parte de la Corte Constitucional: caso general.

En el caso de que hubiere existido algún tipo de favoritismo (hacia cualquier tipo de accionante) por parte de la Corte Constitucional, esto debería verse reflejado en los datos globales de aceptaciones y denegaciones, a través de una diferencia estadísticamente significativa de sentencias favorables. Por tal razón, partiremos desde esta hipótesis.

---

<sup>7</sup> Cabe señalar que esta lógica es aplicable a los procesos judiciales que no han sido sometidos a procesos de filtración y selección que pudieren modificar la aleatoriedad de los resultados como, por ejemplo, los procesos que llegan a conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es decir, erróneamente se puede afirmar que existe una fuerza sistemática que logra que la Corte Interamericana de Derechos Humanos falle, en la mayoría de los casos, a favor de las víctimas pues, a esta Corte llegan procesos judiciales que han superado una serie de filtros que hacen cada vez más probable un fallo en contra del Estado.

De igual forma, es preciso señalar que, si bien las acciones extraordinarias de protección son sometidas a conocimiento de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional (como primer filtro), esta Sala no realiza una selección tan rigurosa como lo sí lo hace la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como mencionamos anteriormente, para obtener una respuesta empírica concluyente, debemos plantear la hipótesis teórica en términos de rechazarla. En nuestro caso, queremos ver si es posible descartar la noción del 50 – 50 (correspondiente a la ausencia de fuerzas sistemáticas), por lo que la hipótesis nula sería la siguiente:

$H_0$ : La Corte Constitucional no trató de manera privilegiada a ningún accionante

Por lo tanto:  $\mu = 50\%$  o  $0,5$

$H_A$ : La Corte Constitucional trató de manera privilegiada a ciertos accionantes

Por lo tanto:  $\mu \neq 50\%$  o  $0,5$

La información estadística pertinente a esta prueba es la siguiente:

Tabla 1: Evolución de los resultados de las acciones extraordinarias de protección (sin considerar el tipo de accionante).

	Aceptaciones	Negaciones	Total por año
2009	14	25	39
2010	42	34	76
2011	36	21	57
2012	117	131	248
2013	67	52	119
2014	128	103	231
2015	187	142	329
2016	62	45	107
Total de sentencias	653	553	1206

Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional de la UASB y PUCE (2016).  
Elaboración: Propia.

En este sentido, el promedio de los datos ( $\mu_m$ ), corresponde a:

$$\mu_m = \frac{X_1 + X_2 + X_3 + \dots + X_n}{n}$$

$$\mu_m = \frac{653}{1206}$$

$$\mu_m = 0,54145937$$

La desviación estándar ( $s$ ):

$$s = \sqrt{\frac{\sum(X_i - \mu_m)^2}{n}}$$

$$s = 0,498484867$$

Ahora, aplicando la fórmula de la prueba “t” de una sola muestra, tenemos que:

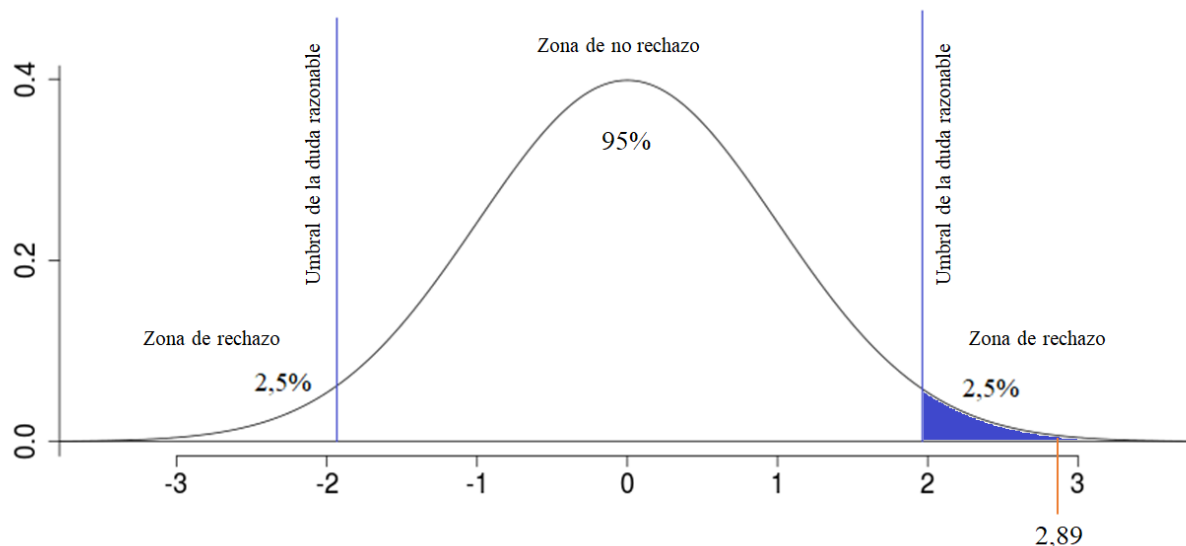
$$t = \frac{\mu_m - \mu_H}{\frac{s}{\sqrt{n}}}$$

$$t = \frac{0,54145937 - 0,5}{\frac{0,498484867}{\sqrt{1206}}}$$

$$t = 2,89$$

Como se desprende del gráfico 16, el valor del estadístico de testeo  $t = 2,89$ , cae en la zona de rechazo, lo que indica que la diferencia entre el porcentaje teórico (50%) y el observado (54%) es estadísticamente significativa; es decir, que existe suficiente evidencia empírica para rechazar la hipótesis de no privilegios, en las decisiones de la Corte Constitucional. Por lo tanto, se acepta la hipótesis alternativa, la cual señala que, efectivamente, la Corte Constitucional privilegió a determinado sector al momento de resolver las acciones extraordinarias de protección.

Gráfico 16: Prueba de hipótesis respecto de la existencia de privilegios por parte de la Corte Constitucional.



Fuente: Amemiya (1994).  
Elaboración: Propia.

Una vez aceptada la hipótesis alternativa, corresponde determinar a qué sector se favoreció. Para esto, aplicaremos la misma prueba, pero a los diferentes sectores.

### 3.2.6.2. Prueba de hipótesis sobre la existencia de privilegios por parte de la Corte Constitucional: caso del sector público.

Para aplicar nuevamente la prueba “t” de una sola muestra, es preciso recordar el número de procesos accionados por el sector público en los cuales se obtuvo resultados favorables y desfavorables:

Tabla 2: Evolución de los resultados de las acciones extraordinarias de protección presentadas por el Estado.

	Aceptaciones	Negaciones	Total por año
2009	6	4	10
2010	14	7	21
2011	8	3	11
2012	49	22	71

2013	30	9	39
2014	39	20	59
2015	81	40	121
2016 – abril	14	19	33
Total de sentencias	241	124	365

Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional de la UASB y PUCE (2016).  
Elaboración: Propia.

En este caso, la hipótesis nula será que no hubo privilegios a favor del Estado sobre la Corte Constitucional y, por lo tanto, sus procesos fueron resueltos de manera independiente. Por el contrario, la hipótesis alterna será que el órgano constitucional favoreció al Estado y, por lo tanto, el mayor número de resultados favorables no fue producto del azar.

$H_0$ : La Corte Constitucional no privilegió al Estado

Por lo tanto:  $\mu = 50\%$  o  $0,5$

$H_A$ : La Corte Constitucional privilegió al Estado

Por lo tanto:  $\mu \neq 50\%$  o  $0,5$

En este sentido, el promedio de los datos ( $\mu_m$ ), corresponde a:

$$\mu_m = \frac{X_1 + X_2 + X_3 + \dots + X_n}{n}$$

$$\mu_m = \frac{241}{365}$$

$$\mu_m = 0,66027397$$

De igual forma, la desviación estándar  $s$  arroja el siguiente resultado:

$$s = \sqrt{\frac{\sum(X_i - \mu_m)^2}{n}}$$

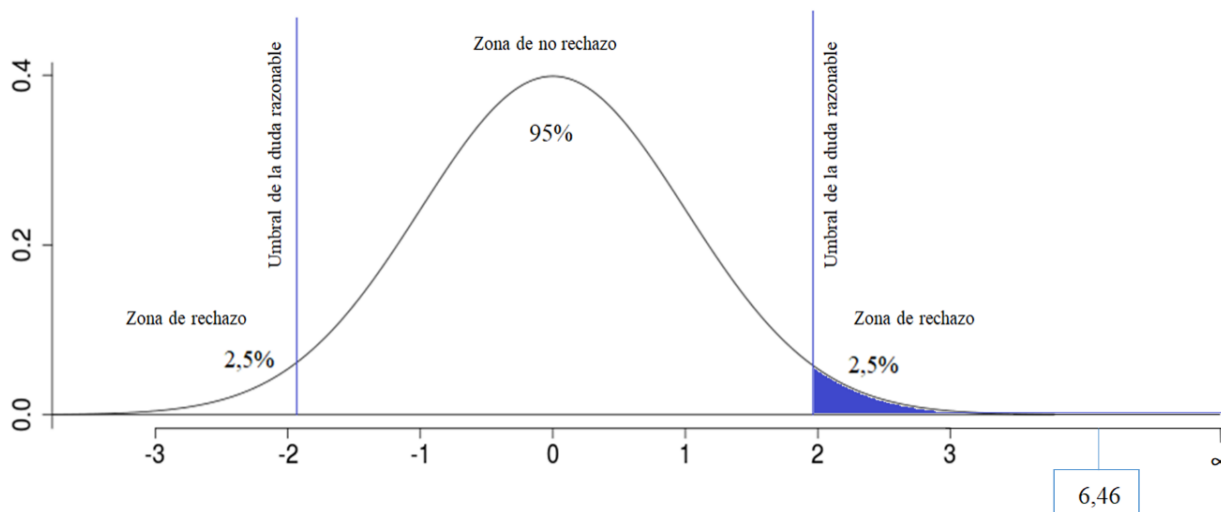
$$s = 0,47426627$$

Ahora, aplicando la fórmula de la prueba “t” de una muestra, tenemos que:

$$t = \frac{\mu_m - \mu_H}{\frac{s}{\sqrt{n}}}$$
$$t = \frac{0,66027397 - 0,5}{\frac{0,47426627}{\sqrt{365}}}$$
$$t = 6,46$$

Como podemos observar en el gráfico 17, el valor  $t = 6,46$  se encuentra en la zona de rechazo, lo que nos permite descartar la hipótesis nula y aceptar la hipótesis alternativa. Se concluye que, efectivamente, la Corte Constitucional mantuvo ciertos privilegios a favor del Estado, lo que conllevó a un mayor número de sentencias favorables.

Gráfico 17: Prueba de hipótesis sobre la existencia de privilegios: caso del sector público



Fuente: Amemiya (1994).  
Elaboración: Propia.

### 3.2.6.3. Prueba de hipótesis sobre la existencia de privilegios por parte de la Corte Constitucional: caso del sector privado.

De igual forma que en las anteriores pruebas, primero revisaremos los resultados de procesos de acción extraordinaria de protección en los que el accionante provino del sector privado:

Tabla 3: Evolución de los resultados de las acciones extraordinarias de protección presentadas por el sector privado.

	Aceptaciones	Negaciones	Total por año
2009	8	21	29
2010	28	27	55
2011	28	18	46
2012	68	109	177
2013	37	43	80
2014	89	83	172
2015	106	102	208
2016 - abril	48	26	74
Total de sentencias	412	429	841

Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional de la UASB y PUCE (2016).

Elaboración: Propia.

La hipótesis nula será que no existió ningún tipo de privilegio hacia el sector privado por parte de la Corte Constitucional, mientras que la hipótesis alternativa será que la Corte Constitucional privilegió al sector privado.

$H_0$ : La Corte Constitucional no privilegió al sector privado

Por lo tanto:  $\mu = 50\%$  o 0,5

$H_A$ : La Corte Constitucional privilegió al sector privado

Por lo tanto:  $\mu \neq 50\%$  o 0,5

En este sentido, el promedio de los datos ( $\mu_m$ ), corresponde a:

$$\mu_m = \frac{X_1 + X_2 + X_3 + \dots + X_n}{n}$$

$$\mu_m = \frac{412}{841}$$

$$\mu_m = 0,4898929845$$

De igual forma, la desviación estándar  $s$  arroja el siguiente resultado:

$$s = \sqrt{\frac{\sum(X_i - \mu_m)^2}{n}}$$

$$s = 0,500195308$$

Ahora, aplicando la fórmula de la prueba “t”, tenemos que:

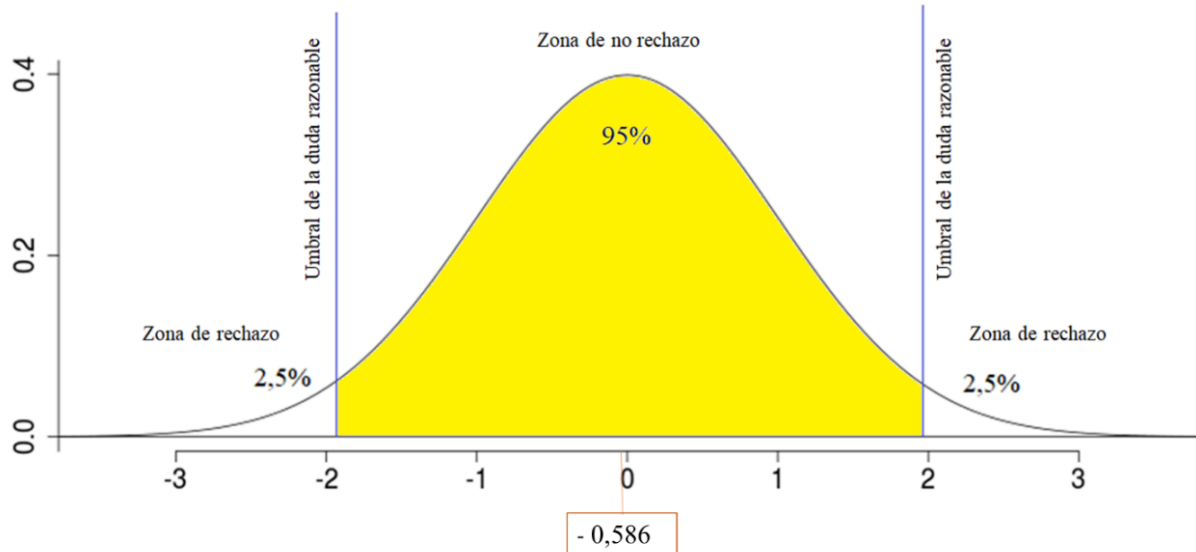
$$t = \frac{\mu_m - \mu_H}{\frac{s}{\sqrt{n}}}$$

$$t = \frac{0,4898929845 - 0,5}{\frac{0,500195308}{\sqrt{841}}}$$

$$t = -0,586$$

Como podemos observar en el gráfico 18, el valor  $t = -0,586$  no sobrepasa el umbral de la duda razonable, sino que se encuentra en la zona de no rechazo. Por lo tanto, se concluye –a diferencia de lo que se observó para el caso del sector público– que no existe suficiente evidencia para afirmar que la Corte Constitucional privilegió al sector privado.

Gráfico 18: Prueba de hipótesis sobre la existencia de privilegios por parte de la Corte Constitucional: caso del sector privado.



Fuente: Amemiya (1994).  
Elaboración: Propia.

Estos primeros hallazgos se pueden corroborar por medio de una prueba de hipótesis de dos muestras, que examine la diferencia entre los porcentajes de las aceptaciones de acciones extraordinarias de protección presentadas por el sector público versus aquellas presentadas por el privado.

#### 3.2.6.4. Prueba de hipótesis de dos muestras: diferencia entre los porcentajes de aceptaciones del sector público versus el sector privado.

Para esta prueba, la hipótesis nula sería que no existe diferencia significativa entre los porcentajes de aceptación de ambos sectores, mientras que la hipótesis alternativa sería que, en efecto, los porcentajes de aceptaciones son distintos (y, por lo tanto, resultan de favoritismos o privilegios concedidos a uno de los grupos, mas no en el otro). La fórmula para el estadístico de testeo es la siguiente:

$$t = \frac{x_2 - x_1}{\sqrt{\frac{s_1^2}{n_1} + \frac{s_2^2}{n_2}}}$$

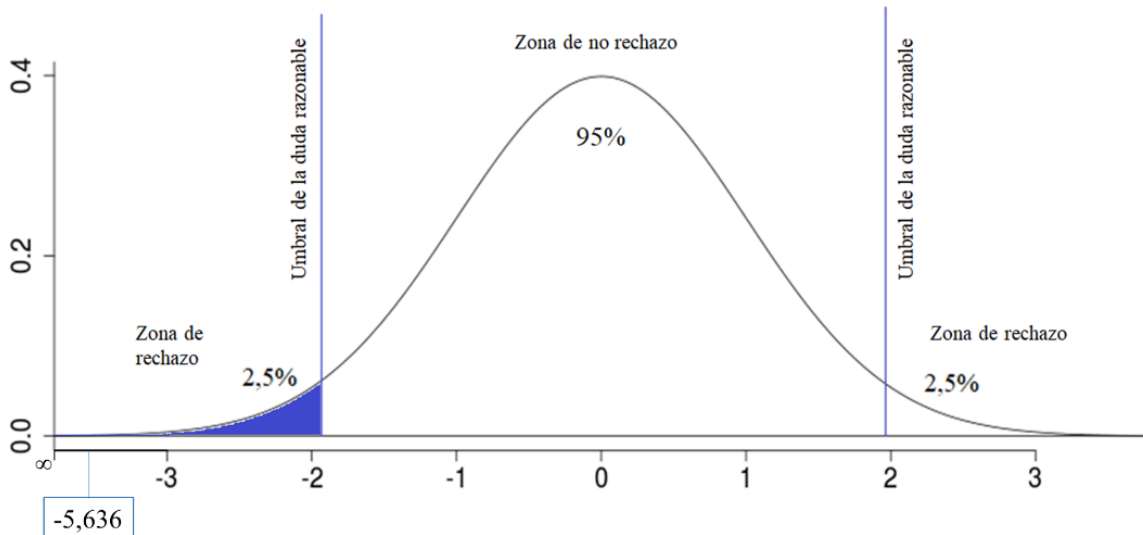
$$t = \frac{0,489892985 - 0,660273973}{\sqrt{\frac{0,474266271^2}{365} + \frac{0,500195308^2}{841}}}$$

$$t = \frac{-0,170380988}{\sqrt{\frac{0,224928496}{365} + \frac{0,250195346}{841}}}$$

$$t = -5,636$$

Como puede verse en el gráfico 19, el valor  $t = -5,636$  se ubica en la zona de rechazo, indicando que existe una diferencia significativa (que no podría provenir por efectos del azar) entre el porcentaje de aceptaciones del sector público y del sector privado. Se rechaza la hipótesis de que ambos sectores tengan el mismo porcentaje de aceptaciones, y por lo tanto se acepta que los porcentajes de aceptaciones son distintos, es decir que estos sectores reciben un tratamiento distinto por parte de la Corte, o, dicho de otro modo, la existencia de privilegios que actúan en favor de uno de los grupos, mas no en el otro.

Gráfico 19: Prueba de hipótesis de dos muestras: diferencia entre los porcentajes de aceptaciones del sector público versus el sector privado.



Fuente: Amemiya (1994).  
Elaboración: Propia.

Estas pruebas de hipótesis en conjunto, corroboran lo que se esperaría a la luz de la hipótesis de que admitir al Estado como legitimado activo de la acción extraordinaria de protección desnaturaliza a esta garantía, pues los resultados en favor del Estado son significativamente más frecuentes que aquellos del sector privado.

Examinemos ahora la evidencia empírica en favor de la segunda hipótesis presentada en el capítulo dos, según la cual la Función Ejecutiva se habría beneficiado particularmente de la Corte Constitucional. De acuerdo con esta hipótesis, se esperaría que el porcentaje de aceptación de las acciones presentadas por la Función Ejecutiva sea significativamente mayor que el porcentaje de aceptación de las demás instituciones del Estado. Por lo tanto, la prueba de hipótesis más natural es la de dos muestras, que explore la diferencia entre los porcentajes de aceptación señalados.

#### 3.2.6.5. Prueba de hipótesis de dos muestras: diferencia entre los porcentajes de aceptaciones de la Función Ejecutiva versus las demás instituciones del Estado.

La información estadística relevante para realizar este test, relacionada con la Función Ejecutiva es la siguiente:

Tabla 4: Evolución de los resultados de las acciones extraordinarias de protección presentadas por la Función Ejecutiva.

	Aceptaciones	Negaciones	Total por año
2009	3	1	4
2010	8	5	13
2011	5	2	7
2012	28	13	41
2013	20	4	24
2014	31	9	40
2015	49	26	75
2016 - abril	8	9	17
Totalidad de sentencias	152	69	221

Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional de la UASB y PUCE (2016).  
 Elaboración: Propia.

El promedio de los datos ( $\mu_m$ ), corresponde a:

$$\mu_m = \frac{X_1 + X_2 + X_3 + \dots + X_n}{n}$$

$$\mu_m = \frac{152}{221}$$

$$\mu_m = 0,687$$

De igual forma, la desviación estándar  $s$  arroja el siguiente resultado:

$$s = \sqrt{\frac{\sum(X_i - \mu_m)^2}{n}}$$

$$s = 0,464$$

Por otro lado, la información relevante relacionada con las demás instituciones públicas es la siguiente:

Tabla 5: Evolución de los resultados de las acciones extraordinarias de protección presentadas por otras instituciones del Estado.

	Aceptaciones	Negaciones	Total por año
2009	3	3	6
2010	6	2	8
2011	3	1	4
2012	21	9	30
2013	10	5	15
2014	8	11	19
2015	32	14	46
2016 – abril	6	10	16
Totalidad de sentencias	89	55	144

Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional de la UASB y PUCE (2016).  
Elaboración: Propia.

El promedio de los datos ( $\mu_m$ ), corresponde a:

$$\mu_m = \frac{X_1 + X_2 + X_3 + \dots + X_n}{n}$$

$$\mu_m = \frac{89}{144}$$

$$\mu_m = 0,618$$

De igual forma, la desviación estándar  $s$  arroja el siguiente resultado:

$$s = \sqrt{\frac{\sum(X_i - \mu_m)^2}{n}}$$

$$s = 0,487$$

Para esta prueba, la hipótesis nula sería que no existe diferencia significativa entre los porcentajes de aceptación de ambos grupos, mientras que la hipótesis alterna sería que, en efecto, los porcentajes de aceptaciones son distintos (y, por lo tanto, resultan de una fuerza sistemática que actúa en uno de los grupos, mas no en el otro).

Ahora bien, aplicando los resultados obtenidos a la fórmula del estadístico de testeo de la prueba t de dos muestras, se obtiene:

$$t = \frac{x_2 - x_1}{\sqrt{\frac{s_1^2}{n_1} + \frac{s_2^2}{n_2}}}$$

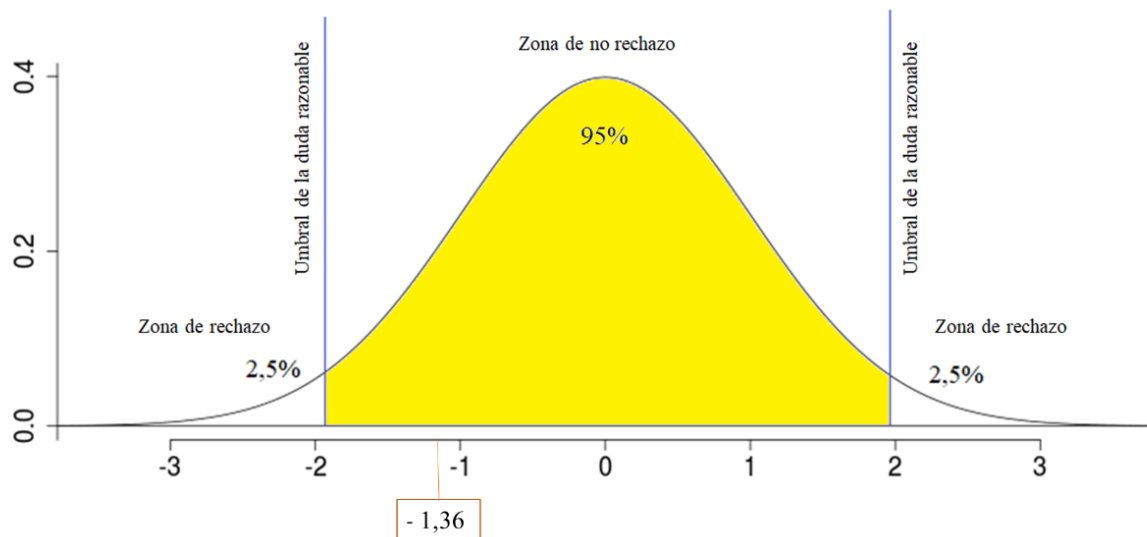
$$t = \frac{0,6180556 - 0,687782805}{\sqrt{\frac{0,464449888^2}{221} + \frac{0,487558894^2}{144}}}$$

$$t = \frac{-0,069727205}{\sqrt{\frac{0,215713698}{221} + \frac{0,237713675}{144}}}$$

$$t = -1,36$$

Como se desprende del gráfico 20, a diferencia de lo que ocurrió en la prueba t de dos muestras entre el público y el privado, esta vez el estadístico  $t = -1,36$  se ubica en la zona de no rechazo de la hipótesis nula. Es decir que, esta vez, no existe suficiente evidencia para rechazar la hipótesis nula, y por lo tanto no se puede afirmar que el tratamiento que recibe la Función Ejecutiva por parte de la Corte Constitucional sea distinto del que reciben las demás funciones del Estado, por lo que la evidencia empírica no permite corroborar la hipótesis que afirma que la acción extraordinaria de protección fue una herramienta de beneficio particular de la Función Ejecutiva<sup>8</sup>.

Gráfico 20: Prueba de hipótesis de dos muestras: diferencia entre los porcentajes de aceptaciones de la Función Ejecutiva versus las demás instituciones del Estado.



Fuente: Amemiya (1994).  
Elaboración: Propia.

Por último, se puede corroborar los resultados obtenidos mediante pruebas de independencia.

<sup>8</sup> Cabe señalar que considerar en una sola categoría a las otras instituciones públicas que no forman parte de la Función Ejecutiva y realizar la comparación con esta última, no se diferencia de los resultados que se hubieren obtenido si la comparación se realiza, por ejemplo, Función Ejecutiva – Función Judicial o Función Ejecutiva – Función de Transparencia y Control Social. Por cuestiones de simplicidad se realizó la prueba de hipótesis de esta forma.

### 3.2.6.6. Pruebas de independencia.

Examinemos primero la relación entre el resultado de una acción y el tipo de proponente (público vs privado). En este caso, la hipótesis nula afirma que existe independencia entre el resultado de una acción y el tipo de proponente. La hipótesis nula da lugar a la siguiente distribución teórica de los resultados:

Tabla 6: Distribución teórica de los resultados de las acciones extraordinarias de protección, según el sector del accionante.

	Accionante - Sector público	Accionante - Sector privado	Total
Aceptaciones	198	455	653
Negaciones	167	386	553
Total	365	841	1206

Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional de la UASB y PUCE (2016); Amemiya (1994).  
Elaboración: Propia.

Esta debe compararse con la distribución empírica observada, que es la siguiente:

Tabla 7: Distribución empírica de los resultados de las acciones extraordinarias de protección, según el sector del accionante.

	Accionante - Sector público	Accionante - Sector privado	Total
Aceptaciones	241	412	653
Negaciones	124	429	553
Total	365	841	1206

Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional de la UASB y PUCE (2016).  
Elaboración: Propia.

Esto se logra calculando el siguiente estadístico de testeo:

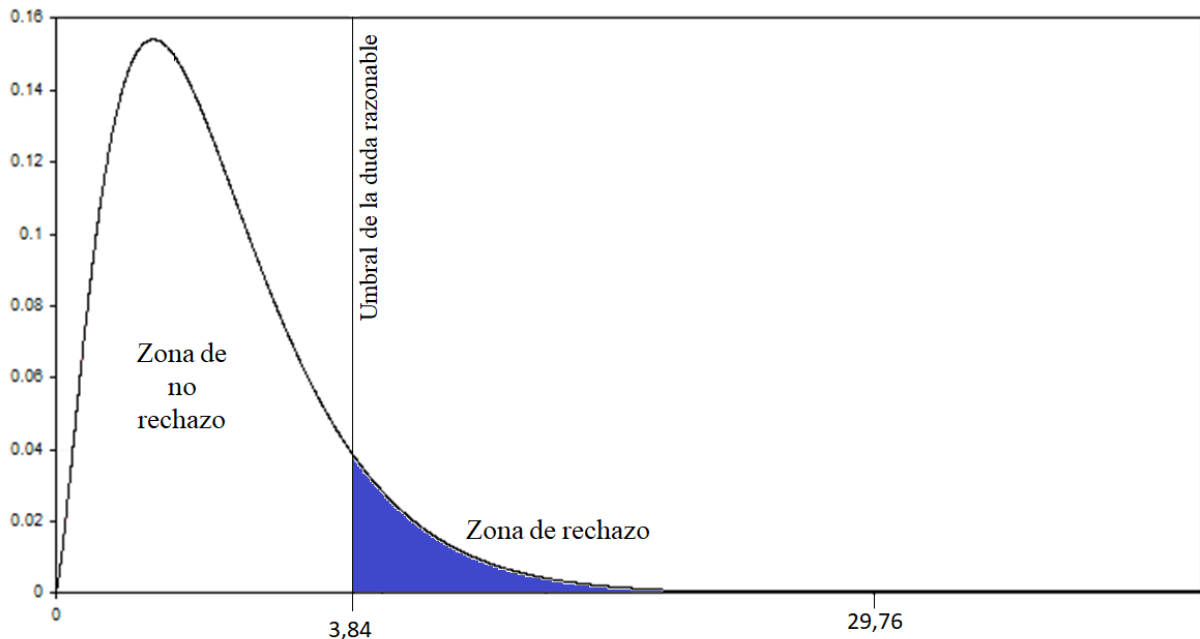
$$x^2 = \sum \frac{(f_o - f_e)^2}{f_e}$$

$$x^2 = \frac{(241 - 198)^2}{198} + \frac{(412 - 455)^2}{455} + \frac{(124 - 167)^2}{167} + \frac{(429 - 386)^2}{386}$$

$$x^2 = 29,76049294$$

Este estadístico  $x^2 = 29,76$  se ubica en una distribución “chi cuadrado” (ver gráfico 21). Para el caso examinado, el umbral de la duda razonable tiene un valor de 3,84, por lo que el resultado se ubica en la zona de rechazo de la hipótesis nula. Se concluye que existe suficiente evidencia empírica para rechazar la hipótesis de independencia entre resultado de las acciones y el proponente. Nuevamente se corrobora la hipótesis de que el Estado recibió, por parte de la Corte, un tratamiento distinto del que recibió el sector privado.

Gráfico 21: Prueba de independencia entre el resultado de la acción extraordinaria de protección y el tipo de accionante.



Fuente: Amemiya (1994).

Elaboración: Propia.

Finalmente, si nos concentramos solamente en los resultados de las acciones presentadas por el sector público y se realiza una prueba de independencia entre el resultado de las acciones y el tipo de proponente dentro del público (si pertenece o no a la Función Ejecutiva), la distribución teórica correspondiente a la hipótesis de independencia sería la siguiente:

Tabla 8: Distribución teórica de los resultados de las acciones extraordinarias de protección presentadas por el sector público.

	Función Ejecutiva	Otras instituciones del Estado	Total de sentencias
Aceptaciones	146	95	241
Negaciones	75	49	124
Total	221	144	365

Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional de la UASB y PUCE (2016); Amemiya (1994).  
Elaboración: Propia.

Por otro lado, la distribución empírica observada es la siguiente:

Tabla 9: Distribución empírica de los resultados de las acciones extraordinarias de protección presentadas por el sector público.

	Función Ejecutiva	Función no ejecutiva	Total de sentencias
Aceptaciones	152	89	241
Negaciones	69	55	124
Total por año	221	144	365

Fuente: Observatorio de Justicia Constitucional de la UASB y PUCE (2016).  
Elaboración: Propia.

El estadístico de testeo en este caso sería:

$$x^2 = \sum \frac{(f_o - f_e)^2}{f_e}$$

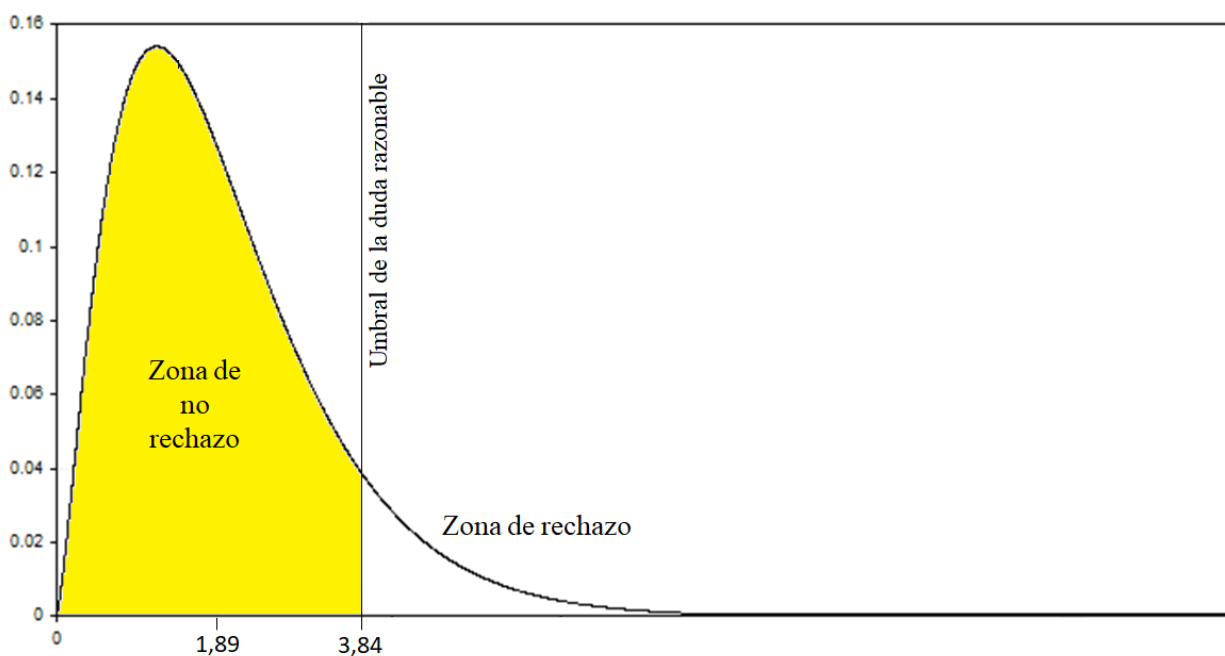
$$x^2 = \frac{(152 - 146)^2}{146} + \frac{(89 - 95)^2}{95} + \frac{(69 - 75)^2}{75} + \frac{(55 - 49)^2}{49}$$

$$x^2 = 1,89$$

Este estadístico  $x^2 = 1,89$  se ubica en una distribución “chi cuadrado” (ver gráfico 22). Para el caso examinado, el umbral de la duda razonable tiene un valor de 3,84, por lo que el resultado se ubica, esta vez, en la zona de no rechazo de la hipótesis nula. Por lo anteriormente expuesto,

se concluye que, dentro del sector público, no existe suficiente evidencia para rechazar la hipótesis de independencia entre el resultado de las acciones y el proponente. Es decir, no se puede afirmar que el tratamiento que da la Corte a las acciones presentadas por la Función Ejecutiva difiera del tratamiento que da a las otras instituciones públicas, desvirtuando nuevamente la hipótesis de que Función Ejecutiva, en particular, recibió un trato privilegiado por parte de la Corte Constitucional.

Gráfico 22: Prueba de independencia entre el resultado de la acción extraordinaria de protección y el tipo de accionante del sector público.



Fuente: Amemiya (1994).  
Elaboración: Propia.

## **Conclusiones**

La legitimación activa del Estado, en acciones extraordinarias de protección, ha sido refutada a partir de dos argumentos: la falta de titularidad de derechos de las instituciones públicas y el contrapeso frente al poder estatal que constituye esta garantía.

Sobre el primer argumento, se pudo concluir que la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Constitucional reconocen que efectivamente el Estado puede ser titular de ciertos derechos, cuya naturaleza lo permita como, por ejemplo, los derechos de protección establecidos en la Constitución. Esto en virtud de que las instituciones públicas pueden comparecer a juicios (ya sea en calidad de accionantes o accionadas) y, por lo tanto, se les debe reconocer el mínimo de garantías para que puedan hacer valer sus intereses, en igualdad de condiciones que su contraparte. Es así que, si estos derechos son inobservados en el proceso, la institución pública se encuentra en la facultad de reclamar estos derechos, mediante acción extraordinaria de protección.

Por otra parte, el segundo argumento se fundamenta en el hecho de que la acción extraordinaria de protección nació como un contrapeso para que las personas puedan defenderse de los posibles abusos del poder público. Sin embargo, actualmente se afirma que la acción extraordinaria de protección degeneró en una herramienta para que el Estado o, en particular, la Función Ejecutiva protejan o impongan sus intereses, de modo que, esta garantía ya no sería más un contrapeso al poder estatal.

Contrastando dichas afirmaciones con evidencia empírica, se pudo corroborar que el porcentaje de aceptaciones del Estado es significativamente mayor al porcentaje que se esperaría si no hay favoritismos. Esta verificación va en línea con la hipótesis que señala que, mediante la acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional privilegió al Estado.

De igual forma, la diferencia existente entre el porcentaje de aceptaciones del sector público y el porcentaje de aceptaciones del sector privado es estadísticamente significativo lo que permite afirmar que las acciones presentadas por el Estado recibieron un tratamiento (en favor), diferente del tratamiento que recibió el sector privado.

Asimismo, la prueba de independencia rechazó que los resultados de las acciones sean independientes del tipo de proponente, corroborando por segunda vez, que el Estado recibió un tratamiento distinto del que recibió el sector privado.

Por otra parte, cabe señalar que la evidencia empírica no permitió corroborar la segunda hipótesis que señala que la Corte Constitucional mantuvo privilegios a favor de la Función Ejecutiva y no de todo el Estado. En efecto, la diferencia entre el porcentaje de aceptaciones de la Función Ejecutiva y el porcentaje de aceptaciones de las otras instituciones públicas no es estadísticamente significativa. Por lo tanto, no se puede afirmar que el tratamiento que la Corte Constitucional le dio a las acciones extraordinarias de protección presentadas por la Función Ejecutiva difiere del tratamiento que les dio a las acciones presentadas por las demás instituciones estatales.

De igual forma, la prueba de independencia realizada dentro del sector público señala que no existe suficiente evidencia para rechazar la hipótesis de que el resultado de las acciones se dio independientemente de si el proponente provenía de la Función Ejecutiva o no.

Finalmente, se puede concluir que efectivamente la acción extraordinaria de protección degeneró en una ventaja ilegítima para el Estado (mas no particularmente de la Función Ejecutiva) a través de un mayor número de sentencias favorables, lo que afecta uno de los objetivos para los cuales fue creada: constituir un contrapeso frente al poder público.

## Recomendaciones

- Ya que no se puede desconocer la titularidad de ciertos derechos que tiene el Estado (como se estudió en el segundo capítulo), es fundamental que la legislación ecuatoriana determine situaciones excepcionales y específicas en las cuales las instituciones públicas pueden presentar una acción extraordinaria de protección como, por ejemplo, aquellos casos en los que el Estado no es citado, lo que impide que ejerza su derecho a la defensa.
- Por otra parte, es importante reformar el artículo 434 de la Constitución, el cual establece que los jueces de la Corte Constitucional son designados a partir de las candidaturas presentadas por la Función Ejecutiva, Función Legislativa y Función de Transparencia y Control Social (CRE, 2008). Este método de designación no promueve la independencia con la que los jueces constitucionales deben actuar al momento de resolver las causas pues, una vez designados, podrían responder en beneficio de la Función que los candidatizó.
- Si bien en esta investigación se pudo establecer que efectivamente la Corte Constitucional favoreció considerablemente al Estado, sería interesante, en una futura investigación, determinar las razones que provocaron este favoritismo. Es decir, si la diferencia estadísticamente significativa es producto de presiones por parte las instituciones públicas o producto de jueces constitucionales que no quieren enemistarse con las altas esferas del poder público, lo que indirectamente conlleva a favorecerlos, entre otras razones.
- De igual forma, esta investigación da paso a explorar si el problema radica realmente en el Estado o es un problema más general. Es decir, si únicamente las instituciones públicas reciben un trato preferencial por parte de la Corte Constitucional o son aquellas personas que poseen poder como, por ejemplo, compañías privadas cuyo poder económico puede afectar el desarrollo de los procesos.

## Bibliografía

- Amemiya, T. (1994). *Introduction to statistics and econometrics*. Cambridge, Estados Unidos: Harvard University Press.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Código Civil. (24 de junio de 2005). RO: 46.
- Asamblea Nacional del Ecuador. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. [Ley 0]. (22 de octubre de 2009). Recuperado de [http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/FullDocumentVisualizerPDF.aspx?id=PUBLICO-LEY\\_ORGANICA\\_DE\\_GARANTIAS\\_JURISDICCIONALES\\_Y\\_CONTROL\\_CONSTITUCIONAL](http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/FullDocumentVisualizerPDF.aspx?id=PUBLICO-LEY_ORGANICA_DE_GARANTIAS_JURISDICCIONALES_Y_CONTROL_CONSTITUCIONAL).
- Asamblea Nacional del Ecuador. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC]. (22 de octubre de 2009). RO: 52.
- Ávila, R. (2010). Las Garantías Constitucionales: Perspectiva Andina. *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, N° 25, 77 – 93. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/2932/293222977004.pdf>.
- Ávila, R. (2012). *En defensa del neoconstitucionalismo transformador. Los debates y los argumentos*. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2922/1/%C3%81vila,%20R-CON-004-En%20defensa.pdf>.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2012). *El empleo de la estadística aplicada a la investigación en derechos humanos*. Recuperado de: [https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/material\\_de\\_capacitacion/fase\\_de\\_formacion\\_especializada/2012\\_El\\_empleo\\_de\\_la\\_estadistica\\_aplicada\\_a\\_la\\_investigacion.pdf](https://piensadh.cd hdf.org.mx/images/publicaciones/material_de_capacitacion/fase_de_formacion_especializada/2012_El_empleo_de_la_estadistica_aplicada_a_la_investigacion.pdf).
- Constitución de la República del Ecuador [Const], (1998). [Derogada]. Recuperado de <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ec/ec016es.pdf>.

Constitución de la República del Ecuador [Const], (2008). [Enmendada]. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6716.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2008/6716>.

Corte Constitucional de Colombia. (16 de julio de 1992). Sentencia No. T-463/92. [MP Eduardo Cifuentes Muñoz].

Corte Constitucional del Ecuador (2019). Quito, Ecuador: Corte Constitucional del Ecuador.

Corte Constitucional del Ecuador. (06 de agosto de 2009). Sentencia No. 019-09-SEP-CC. [MP Nina Pacari Vega y Roberto Bhrunis Lemarie].

Corte Constitucional del Ecuador. (06 de julio de 2016). Sentencia No. 211-16-SEP-CC. [MP Manuel Viteri Olvera].

Corte Constitucional del Ecuador. (06 de marzo de 2014). Sentencia No. 033-14-SEP-CC. [MP Alfredo Ruiz Guzmán].

Corte Constitucional del Ecuador. (07 de julio de 2009). Sentencia No. 011-09-SEP-CC. [MP Édgar Zárate Zárate].

Corte Constitucional del Ecuador. (08 de octubre de 2009). Sentencia No. 027-09-SEP-CC. [MP Hernando Morales Vinuesa].

Corte Constitucional del Ecuador. (09 de diciembre de 2009). Sentencia No. 037-09-SEP-CC. [MP Alfonso Luz Yunes].

Corte Constitucional del Ecuador. (09 de diciembre de 2010). Sentencia No. 068-10-SEP-CC. [MP Manuel Viteri Olvera].

Corte Constitucional del Ecuador. (09 de julio de 2014). Sentencia No. 104-14-SEP-CC. [MP Fabián Jaramillo Villa].

Corte Constitucional del Ecuador. (12 de marzo de 2014). Sentencia No. 036-14-SEP-CC. [MP Manuel Viteri Olvera].

Corte Constitucional del Ecuador. (13 de enero de 2010). Sentencia No. 003-10-SEP-CC. [MP Ruth Seni Pinoargote].

Corte Constitucional del Ecuador. (13 de enero de 2010). Sentencia No. 001-10-SEP-CC. [MP Ruth Seni Pinoargote].

Corte Constitucional del Ecuador. (13 de enero de 2010). Sentencia No. 003-10-SEP-CC. [MP Ruth Seni Pinoargote].

Corte Constitucional del Ecuador. (15 de octubre de 2014). Sentencia No. 177-14-SEP-CC. [MP Fabián Jaramillo Villa].

Corte Constitucional del Ecuador. (17 de julio de 2013). Sentencia No. 034-13-SEP-CC. [MP Hernando Morales Vinuesa].

Corte Constitucional del Ecuador. (18 de noviembre del 2010). Sentencia No. 055-10-SEP-CC. [MP Edgar Zárate Zárate]. (Voto Concurrente de Alfonso Luz Yunes y Manuel Viteri Olvera).

Corte Constitucional del Ecuador. (19 de mayo de 2009). Sentencia No. 006-09-SEP-CC. [MP Edgar Zárate Zárate]. (Voto Salvado de Roberto Bhrunis Lemarie).

Corte Constitucional del Ecuador. (23 de julio de 2009). Sentencia No. 015-09-SEP-CC. [MP Ruth Seni Pinoargote].

Corte Constitucional del Ecuador. (25 de agosto de 2009). Sentencia No. 023-09-SEP-CC. [MP Diego Pazmiño Olguín].

Corte Constitucional del Ecuador. (27 de marzo de 2012). Sentencia No. 066-12-SEP-CC. [MP Patricio Herrera Betancourt].

Corte Constitucional del Ecuador. (27 de marzo de 2012). Sentencia No. 066-12-SEP-CC. [MP Patricio Herrera Betancourt].

Corte Constitucional del Ecuador. (29 de enero de 2014). Sentencia No. 023-14-SEP-CC. [MP Alfredo Ruiz Guzmán].

Corte Constitucional del Ecuador. (29 de marzo de 2012). Sentencia No. 088-12-SEP-CC. [MP Manuel Viteri Olvera].

- Corte Constitucional del Ecuador. Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. (22 de octubre de 2015). RO: 613.
- Corte Constitucional. (27 de marzo de 2012). Sentencia N.º 066-12-SEP-CC. [MP Patricio Herrera].
- Diario Expreso. (22 de abril de 2019). Las acciones extraordinarias de protección desbordan a los jueces. *Diario Expreso*. Recuperado de: <https://www.expreso.ec/actualidad/entrevista-hernan-salgado-corteconstitucional-politica-nacional-GF2777668>.
- Diario Expreso. (30 de agosto de 2016). La acción de protección del Estado contra el Estado. *Diario Expreso*. Recuperado de: <https://www.expreso.ec/actualidad/la-accion-de-proteccion-del-estado-contra-el-estado-CC620150>.
- El Comercio. (07 de febrero de 2019). Entrevista a Ismael Quintana: ‘Corte Constitucional trataba con celeridad casos de anterior Gobierno’. *El Comercio*. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/entrevista-ismael-quintana-corte-constitucional.html>.
- El Comercio. (21 de julio de 2014). Más garantías para el Estado y menos para el ciudadano, luego de siete años. *El Comercio*. Recuperado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/garantias-ciudadanos-enmiendas.html>.
- Epstein, L. y Martin, A. (2014). *An Introduction to Empirical Legal Research*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Ferrajoli, L. (2009). Derechos Fundamentales. En A. de Cabo y G. Pisarello, (eds), *Los fundamentos de los derechos fundamentales* (pp. 19 – 56). Madrid, España: Editorial Trotta.
- Ferrajoli, L. (2009). *Derechos y Garantías. La ley del más débil*. 7ª. edición. Madrid, España: Editorial Trotta.

- Gordillo, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Teoría General del Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo.
- Granja, N. (2006). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Quito, Ecuador: Editorial Jurídica del Ecuador.
- Grijalva, A. (2009). Interpretación constitucional, jurisdicción ordinaria y Corte Constitucional. En S. Andrade y C. Storini, (eds), *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*. Quito, Ecuador: Corporación Editorial Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar.
- Grijalva, A. (2012). Acción Extraordinaria de Protección. En A. Pérez (coord), *Viabilidad de las Garantías Jurisdiccionales* (pp. 261 – 292). Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Guerrero, J. (2014). El agotamiento de recursos previo a la acción extraordinaria de protección ¿Un presupuesto material o procesal? *Revista Serie Magíster*, 217, 1 – 96.
- Kokoska, S. y Nevison, C. (1989). *Statistical Tables and Formulae*. New York: Estados Unidos: Springer-Verlag.
- La Hora. (21 de febrero de 2019). Despilfarro y excesiva burocracia, problemas de la antigua Corte Constitucional. *La Hora*. Recuperado de: <https://lahora.com.ec/noticia/1102223980/despilfarro-y-excesiva-burocracia-problemas-de-la-antigua-corte-constitucional>.
- Lind, D. Marchal, W. y Wathen, S. (2012). *Estadística aplicada a los negocios y la economía*. 15va edición. Recuperado de: [file:///C:/Users/hp/Downloads/Estadistica\\_aplicada\\_a\\_los\\_negocios\\_y\\_la.pdf](file:///C:/Users/hp/Downloads/Estadistica_aplicada_a_los_negocios_y_la.pdf).
- Mazón, J. (2016). *El Estado como legitimado activo en las acciones extraordinarias de protección*. (Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar). Recuperado de: <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5710/1/T2348-MDP-Mazon-El%20Estado.pdf>.

- Mogrovejo, D. (2014). Los presupuestos de la acción extraordinaria de protección el control del rol del juez en el neoconstitucionalismo garantista. *Revista Serie Magíster*, 160, 1 – 131.
- Monroy, M. (2006). *Introducción al Derecho*. Bogotá. Colombia: TEMIS S.A.
- Montaña, J. (2012). Apuntes sobre teoría general de las garantías jurisdiccionales. En J. Montaña y A. Porras (eds), *Apuntes de derecho procesal constitucional* (pp. 25 – 37). Quito, Ecuador: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Observatorio de Justicia Constitucional. (2016). Quito, Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar y Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Oyarte, R. (2017). *Acción Extraordinaria de Protección*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pazmiño, P. (2013). *Garantías Jurisdiccionales*. Recuperado de <https://www.derechoecuador.com/garantias-jurisdiccionales>.
- Pérez, P. (2004). Los derechos fundamentales. Teoría General. En P, Pérez, (ed), *Los Derechos Fundamentales* (pp. 09 – 43). Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Salgado, H. (1995). Los Derechos Fundamentales. En E. Francés (ed), *Derechos Fundamentales en la Constitución ecuatoriana* (pp. 15 – 43). Quito, Ecuador: ILDIS.
- Salgado, H. (2002). *Introducción al estudio del Derecho*. Quito, Ecuador: Editora Nacional.
- Salgado, H. (2010). *Introducción al Derecho. Un esbozo de Teoría General del Derecho*. 2ª edición. Quito, Ecuador: V&M Gráficas.
- Salgado, H. (2012). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Quito, Ecuador: Ediciones Legales S.A.
- Shi, Z. (2010). *Probabilités de base*. Paris, Francis: Université Pierre et Marie Curie. Recuperado de: <http://www.proba.jussieu.fr/pageperso/zhan/proba.html>.
- Trujillo, J. (2012). Antecedente Histórico. En A. Pérez (coord), *Viabilidad de las Garantías Jurisdiccionales* (pp. 3 – 21). Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

## **Anexo 1**



## Anexo 2

Tabla 10: Tabla de valores de una distribución Normal Estándar.

$z_0$	0,00	0,01	0,02	0,03	0,04	0,05	0,06	0,07	0,08	0,09	$z_0$
0,0	0,5000	0,5040	0,5080	0,5120	0,5160	0,5199	0,5239	0,5279	0,5319	0,5359	0,0
0,1	0,5398	0,5438	0,5478	0,5517	0,5557	0,5596	0,5636	0,5675	0,5714	0,5753	0,1
0,2	0,5793	0,5832	0,5871	0,5910	0,5948	0,5987	0,6026	0,6064	0,6103	0,6141	0,2
0,3	0,6179	0,6217	0,6255	0,6293	0,6331	0,6368	0,6406	0,6443	0,6480	0,6517	0,3
0,4	0,6554	0,6591	0,6628	0,6664	0,6700	0,6736	0,6772	0,6808	0,6844	0,6879	0,4
0,5	0,6915	0,6950	0,6985	0,7019	0,7054	0,7088	0,7123	0,7157	0,7190	0,7224	0,5
0,6	0,7257	0,7291	0,7324	0,7357	0,7389	0,7422	0,7454	0,7486	0,7517	0,7549	0,6
0,7	0,7580	0,7611	0,7642	0,7673	0,7704	0,7734	0,7764	0,7794	0,7823	0,7852	0,7
0,8	0,7881	0,7910	0,7939	0,7967	0,7995	0,8023	0,8051	0,8078	0,8106	0,8133	0,8
0,9	0,8159	0,8186	0,8212	0,8238	0,8264	0,8289	0,8315	0,8340	0,8365	0,8389	0,9
1,0	0,8413	0,8438	0,8461	0,8485	0,8508	0,8531	0,8554	0,8577	0,8599	0,8621	1,0
1,1	0,8643	0,8665	0,8686	0,8708	0,8729	0,8749	0,8770	0,8790	0,8810	0,8830	1,1
1,2	0,8849	0,8869	0,8888	0,8907	0,8925	0,8944	0,8962	0,8980	0,8997	0,9015	1,2
1,3	0,9032	0,9049	0,9066	0,9082	0,9099	0,9115	0,9131	0,9147	0,9162	0,9177	1,3
1,4	0,9192	0,9207	0,9222	0,9236	0,9251	0,9265	0,9279	0,9292	0,9306	0,9319	1,4
1,5	0,9332	0,9345	0,9357	0,9370	0,9382	0,9394	0,9406	0,9418	0,9429	0,9441	1,5
1,6	0,9452	0,9463	0,9474	0,9484	0,9495	0,9505	0,9515	0,9525	0,9535	0,9545	1,6
1,7	0,9554	0,9564	0,9573	0,9582	0,9591	0,9599	0,9608	0,9616	0,9625	0,9633	1,7
1,8	0,9641	0,9649	0,9656	0,9664	0,9671	0,9678	0,9686	0,9693	0,9699	0,9706	1,8
1,9	0,9713	0,9719	0,9726	0,9732	0,9738	0,9744	0,9750	0,9756	0,9761	0,9767	1,9
2,0	0,9772	0,9778	0,9783	0,9788	0,9793	0,9798	0,9803	0,9808	0,9812	0,9817	2,0
2,1	0,9821	0,9826	0,9830	0,9834	0,9838	0,9842	0,9846	0,9850	0,9854	0,9857	2,1
2,2	0,9861	0,9864	0,9868	0,9871	0,9875	0,9878	0,9881	0,9884	0,9887	0,9890	2,2
2,3	0,9893	0,9896	0,9898	0,9901	0,9904	0,9906	0,9909	0,9911	0,9913	0,9916	2,3
2,4	0,9918	0,9920	0,9922	0,9925	0,9927	0,9929	0,9931	0,9932	0,9934	0,9936	2,4
2,5	0,9938	0,9940	0,9941	0,9943	0,9945	0,9946	0,9948	0,9949	0,9951	0,9952	2,5
2,6	0,9953	0,9955	0,9956	0,9957	0,9959	0,9960	0,9961	0,9962	0,9963	0,9964	2,6
2,7	0,9965	0,9966	0,9967	0,9968	0,9969	0,9970	0,9971	0,9972	0,9973	0,9974	2,7
2,8	0,9974	0,9975	0,9976	0,9977	0,9977	0,9978	0,9979	0,9979	0,9980	0,9981	2,8
2,9	0,9981	0,9982	0,9982	0,9983	0,9984	0,9984	0,9985	0,9985	0,9986	0,9986	2,9
3,0	0,99865	0,99869	0,99874	0,99878	0,99882	0,99886	0,99889	0,99893	0,99896	0,99900	3,0
3,1	0,99903	0,99906	0,99910	0,99913	0,99916	0,99918	0,99921	0,99924	0,99926	0,99929	3,1
3,2	0,99931	0,99934	0,99936	0,99938	0,99940	0,99942	0,99944	0,99946	0,99948	0,99950	3,2
3,3	0,99952	0,99953	0,99955	0,99957	0,99958	0,99960	0,99961	0,99962	0,99964	0,99965	3,3
3,4	0,99966	0,99968	0,99969	0,99970	0,99971	0,99972	0,99973	0,99974	0,99975	0,99976	3,4
3,5	0,99977	0,99978	0,99978	0,99979	0,99980	0,99981	0,99981	0,99982	0,99983	0,99983	3,5
3,6	0,99984	0,99985	0,99985	0,99986	0,99986	0,99987	0,99987	0,99988	0,99988	0,99989	3,6
3,7	0,99989	0,99990	0,99990	0,99990	0,99991	0,99991	0,99992	0,99992	0,99992	0,99992	3,7
3,8	0,99993	0,99993	0,99993	0,99994	0,99994	0,99994	0,99994	0,99995	0,99995	0,99995	3,8
3,9	0,99995	0,99995	0,99996	0,99996	0,99996	0,99996	0,99996	0,99996	0,99997	0,99997	3,9

$1-\alpha$	90%	92%	94%	95%	96%	97%	98%	99%
$\alpha$	10%	8%	6%	5%	4%	3%	2%	1%
$z_{\alpha/2}$	1,645	1,751	1,881	1,960	2,054	2,170	2,326	2,576

Fuente: Kokoska y Nevison (1989).  
 Elaboración: Kokoska y Nevison (1989).

Tabla 11: Tabla de valores de una distribución chi cuadrado.

<i>n</i>	0,995	0,99	0,975	0,95	0,9	0,75	0,5	0,25	0,05	0,025	0,01	0,005
1	7,879	6,635	5,024	3,841	2,706	1,323	0,455	0,102	0,004	0,001	0,000	0,000
2	10,597	9,210	7,378	5,991	4,605	2,773	1,386	0,575	0,103	0,051	0,020	0,010
3	12,838	11,345	9,348	7,815	6,251	4,108	2,366	1,213	0,352	0,216	0,115	0,072
4	14,860	13,277	11,143	9,488	7,779	5,385	3,357	1,923	0,711	0,484	0,297	0,207
5	16,750	15,086	12,833	11,070	9,236	6,626	4,351	2,675	1,145	0,831	0,554	0,412
6	18,548	16,812	14,449	12,592	10,645	7,841	5,348	3,455	1,635	1,237	0,872	0,676
7	20,278	18,475	16,013	14,067	12,017	9,037	6,346	4,255	2,167	1,690	1,239	0,989
8	21,955	20,090	17,535	15,507	13,362	10,219	7,344	5,071	2,733	2,180	1,646	1,344
9	23,589	21,666	19,023	16,919	14,684	11,389	8,343	5,899	3,325	2,700	2,088	1,735
10	25,188	23,209	20,483	18,307	15,987	12,549	9,342	6,737	3,940	3,247	2,558	2,156
11	26,757	24,725	21,920	19,675	17,275	13,701	10,341	7,584	4,575	3,816	3,053	2,603
12	28,300	26,217	23,337	21,026	18,549	14,845	11,340	8,438	5,226	4,404	3,571	3,074

Fuente: Kokoska y Nevison (1989).

Elaboración: Kokoska y Nevison (1989).

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, **PAULA YADIRA ECHEVERRÍA VILLALVA** C.I. **1718593708** autora del trabajo de graduación intitulado: **“EL ESTADO COMO LEGITIMADO ACTIVO DE LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DESDE EL AÑO 2008 HASTA ABRIL DE 2016”**, previa a la obtención del título profesional de **ABOGADA** en la Facultad de **JURISPRUDENCIA**:

- 1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
- 2.- Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de la Universidad.

Quito, 23 de octubre de 2019



Paula Yadira Echeverría Villalva  
C.I. 1718593708


**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
 DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTRO CIVIL  
 IDENTIFICACIÓN Y CEDULACIÓN

CEDULA DE CIUDADANIA No. **171859370-8**

APELLIDOS Y NOMBRES  
**ECHVERRIA VILLALVA PAULA YADIRA**

LUGAR DE NACIMIENTO  
**PICHINCHA QUITO LA VICENTINA**

FECHA DE NACIMIENTO: **1996-12-12**  
 NACIONALIDAD: **ECUATORIANA**  
 SEXO: **F**  
 ESTADO CIVIL: **SOLTERO**




INSTRUCCIÓN: **SUPERIOR**      PROFESIÓN / OCUPACIÓN: **ESTUDIANTE**      V3343V4244

APELLIDOS Y NOMBRES DEL PADRE:  
**ECHVERRIA NARANJO PABLO RUBEN**

APELLIDOS Y NOMBRES DE LA MADRE:  
**VILLALVA ZAMBRANO SILVIA JIMENA**

LUGAR Y FECHA DE EXPEDICIÓN:  
**QUITO 2016-01-14**

FECHA DE EXPIRACIÓN:  
**2026-01-14**

001011664

        
 DIRECTOR GENERAL      FIRMA DEL CEDULADO




**CERTIFICADO DE VOTACIÓN**        
**24 - MARZO - 2019**

**0002 F**      **0002 - 174**      **1718593708**  
 JUNTA No.      CERTIFICADO No.      CEDULA No.

**ECHVERRIA VILLALVA PAULA YADIRA**  
 APELLIDOS Y NOMBRES

**1718593708**  
 14-01-2014

PROVINCIA: **PICHINCHA**  
 CANTÓN: **QUITO**  
 CIRCUNSCRIPCIÓN: **2**  
 PARROQUIA: **PUENGASI**  
 ZONA: **2**