

ARTÍCULOS

La improcedencia desnaturalizante de la acción de protección en Ecuador. Sistematización de supuestos y nuevas estrategias para neutralizarla

The denaturalizing impropriety of the action for protection in Ecuador. Systematization of jurisprudential assumptions and emerging doctrinal strategies for its neutralization

Fernando Bajaña Tovar 

Universidad de Especialidades Espíritu Santo, Ecuador

Kevin Pincay Arteaga 

Galo Reinoso Sánchez 

Josué Sellán Fajardo 

Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Ecuador

RESUMEN La jurisprudencia constitucional de Ecuador identifica a la acción de protección como la garantía a través de la cual se tutela el derecho —reconocido en el artículo 25 del Pacto de San José— a un recurso efectivo que ampare a las personas contra actos que lesionan derechos fundamentales. Por otra parte, desde 2019 a la actualidad la Corte Constitucional ecuatoriana ha reglamentado el uso de esta garantía jurisdiccional para limitar abusos de derecho que se habrían percibido desde su instauración y evitar así su desnaturalización. En este orden, este artículo persigue ofrecer una visión sistemática de la situación a través del análisis de los principales casos que la Corte Constitucional de Ecuador ha analizado para, posteriormente, contrastarlos críticamente con los estándares interamericanos de protección judicial. Finalmente se proponen posibles soluciones normativas e institucionales a la conflictividad señalada.

PALABRAS CLAVE Acción de protección, derecho a un recurso efectivo, desnaturalización de garantías jurisdiccionales, proceso único, accesibilidad judicial.

ABSTRACT Ecuadorian constitutional jurisprudence has identified the «acción de protección» as the principal judicial guarantee for safeguarding the right to an effective remedy, as recognized in Article 25 of the American Convention on Human Rights.

Since 2019, however, the Constitutional Court of Ecuador has shown a growing concern with regulating this mechanism, seeking to prevent its misuse and to avoid the risk of its distortion. This article offers a systemic analysis of the Court's recent case law, examining the main scenarios in which the scope and limits of the acción de protección have been defined. It further contrasts these domestic developments with Inter-American standards on judicial protection and, from a critical perspective, advances possible normative and institutional reforms to address the tensions identified.

KEYWORDS Action for protection, right to an effective remedy, erosion of judicial guarantees, single procedural mechanism, access to justice.

Introducción

El uso de la acción de protección ha experimentado en los últimos años una notoria expansión que ha llevado a la Corte Constitucional del Ecuador a identificar como desnaturalizantes una multiplicidad de prácticas. Estas no responden a una sola causa ni a un patrón homogéneo, sino que incluyen fenómenos como la ordinarización del mecanismo, la alteración de su objeto o estructura procesal y el uso de la garantía para obtener resultados que exceden sus finalidades constitucionales, entre otros. Esta pluralidad evidencia la necesidad de comprender la desnaturalización no como un concepto cerrado, sino como un fenómeno dinámico que refleja tensiones estructurales dentro del sistema de justicia.

La proliferación de estos usos indebidos manifiesta problemas sistémicos que exceden la conducta de los jueces o litigantes. La dificultad para acceder de manera real a la justicia ordinaria, los costos económicos y sociales de procesos lentos y poco accesibles, la ausencia de rutas claras de derivación judicial y la falta de uniformidad en la comprensión de los límites competenciales entre jurisdicciones, han generando incentivos para que ciudadanos y operadores jurídicos recurran a la acción de protección como una vía más expedita o menos costosa. Por esto el fenómeno de la desnaturalización también debe entenderse como una reacción institucional a un escenario judicial que presenta serias barreras de accesibilidad física, económica y cognitiva.

Para enfrentar la desnaturalización la Corte Constitucional ha implementado diversas estrategias, destacándose medidas sancionatorias como la aplicación de los tipos administrativos previstos en el Código Orgánico de la Función Judicial, el inicio de procedimientos disciplinarios y la remisión de expedientes a investigación penal. Paralelamente, ha fortalecido estándares de orientación para reducir la discrecionalidad de los jueces y dotarlos de criterios claros y vinculantes respecto de cuándo la acción de protección es procedente. Sin embargo, en este trabajo se postula que estas soluciones sancionatorias y jurisprudenciales requieren complementarse con

estrategias estructurales que aborden las causas profundas del fenómeno, tales como la mejora orgánica de la accesibilidad a la justicia ordinaria y la creación de mecanismos de eficiencia y simplificación procesal que mejoren el reparto de competencias constitucionales y su diferenciación de la jurisdicción ordinaria.

Metodológicamente, este trabajo adopta un enfoque cualitativo y analítico basado en el estudio sistemático de la jurisprudencia constitucional emitida entre 2019 y 2025, enfatizando en los precedentes vinculantes que explican la actual desnaturalización de la acción de protección. La metodología incluye: i) una revisión estructural de los patrones argumentativos empleados por la Corte Constitucional; ii) un análisis comparado con los estándares de protección judicial del Sistema Interamericano; iii) la identificación de problemas institucionales derivados de incentivos de acción, en un sentido económico, presentes en el sistema de justicia y iv) la elaboración de propuestas procesales y estructurales orientadas a reconstruir un uso adecuado de la garantía. Este enfoque pretende no solo describir el fenómeno, sino comprender su origen sistémico y explorar alternativas viables de corrección.

La acción de protección como mecanismo de protección judicial en Ecuador

El artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) reconoce que «toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales». Esta disposición además establece tres obligaciones que los Estados partes deben ejecutar con la finalidad de garantizar de manera efectiva el goce de este derecho:

- i) garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decida sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; ii) desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y iii) garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Este diseño tripartito de las obligaciones a cargo de los Estados se relaciona con el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva de la práctica constitucional ecuatoriana, donde se suelen reconocer tres subderechos: acceso al órgano, derecho a una respuesta motivada y ejecutividad de lo resuelto.¹

La configuración de las garantías jurisdiccionales parte en la transformación del constitucionalismo contemporáneo cuyo giro dogmático dejó atrás la concepción de la Constitución como mera expresión del poder estatal para situarla bajo la primacía de la dignidad humana, respondiendo así a los cambios en la cosmovisión de la norma. La Constitución «ha dejado paulatinamente de ser solo la manifestación de

1. Sentencia de 10 de marzo de 2021, Corte Constitucional del Ecuador, rol 889-20-JP/21.

la potestad estatal suprema, para subordinarse al valor de la dignidad de la persona y de sus derechos esenciales» (Cea Egaña, 2004: 20). Esta evolución se refleja en un proceso de constitucionalización activa que implica que «los derechos [actúen como] normas supremas, efectiva y directamente vinculantes en toda actividad interpretativa y aplicativa del Derecho» (Prieto Sanchís, 2007: 50). Desde esta perspectiva, las garantías jurisdiccionales no surgen únicamente como instrumentos procesales, sino también como exigencias estructurales de un orden constitucional que reconoce una fuerza normativa directa a los derechos y, por tanto, demanda mecanismos idóneos para su protección y realización.

En esta línea, la comprensión constitucional ecuatoriana de las garantías jurisdiccionales coincide con la tradición garantista desarrollada por la doctrina contemporánea. Montaña Pinto, citado por Rodríguez Maldonado, advertía que las garantías «dentro del sistema jurídico estatal, cumplen la función de la tutela directa de los derechos constitucionales» (2024: 856), es decir, las garantías en el ordenamiento jurídico ecuatoriano tienen como propósito equilibrar la relación entre titularidad de derechos y ejercicio del poder. De hecho, según Cordero y Yépez, «la Constitución de 2008 usa el término garantía constitucional en el sentido de la teoría de Luigi Ferrajoli» (2015: 48); en efecto, Ferrajoli sostiene que la tutela constitucional no se limita a los derechos en sentido estricto, sino que abarca «todas las expectativas de no lesión o de prestación generadas, en tutela de intereses de sus titulares, por la existencia de los respectivos deberes de prestación o de no lesión» (2011: 622). De ahí que distinga entre garantías primarias, entendidas como «la obligación de prestación o la prohibición de lesión dispuestas en garantía de un derecho subjetivo», y garantías secundarias, definidas como «la obligación de anulación o de condena predispuestas en garantía de la anulabilidad de un acto inválido o de la responsabilidad por un acto ilícito» (2011: 638). Esta arquitectura conceptual implica que las garantías jurisdiccionales, como la acción de protección, operan precisamente como garantías secundarias: mecanismos institucionales para restaurar el orden jurídico cuando las garantías primarias han sido incumplidas, asegurando que la tutela constitucional no sea meramente formal, sino material y efectiva.

En mérito de este enfoque garantista, y en cuanto a la protección judicial de derechos fundamentales, la Constitución ecuatoriana ha estatuido un conjunto de acciones judiciales, denominadas específicamente como garantías jurisdiccionales, que se dirigen a proteger los derechos garantizados en el texto constitucional, los instrumentos internacionales y aquellos que se derivan de la dignidad o valor inherente de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades, otros colectivos y la naturaleza. En palabras de la jurisprudencia constitucional «las garantías jurisdiccionales están diseñadas por la Constitución para tutelar los derechos de personas que se encuen-

tran en situación de desequilibrio frente al poder».² Esta configuración constitucional contemporánea implica una ampliación sustantiva en las posibilidades de exigibilidad de los derechos pues, históricamente, en Ecuador «[los derechos] no podían ser reclamados directamente mediante la acción de amparo, debido a que su cumplimiento estaba condicionado a la capacidad presupuestaria del Estado para lograr su efectiva vigencia» (Montaña Pinto, 2012: 109).

Dentro del grupo de garantías, los artículos 88 de la Constitución ecuatoriana y 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), contemplan a la acción de protección con el objetivo del amparo directo y eficaz de los derechos. A juicio de la Corte Constitucional ecuatoriana (CCE), con esta garantía se concreta la voluntad del constituyente de dotar a las personas de un mecanismo judicial de carácter efectivo para la protección de sus derechos, «represent[ando], la materialización del derecho a la protección judicial efectiva, establecido en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos».³ Es así como la vocación de protección judicial de esta garantía la lleva a identificar una doble naturaleza: tutelar y reparatoria.⁴ En virtud de su carácter tutelar interviene y resuelve «el fondo del asunto controvertido, es decir la existencia o no de vulneraciones a derechos constitucionales, [...] que deben resolverse de manera definitiva»;⁵ mientras que por su vocación reparatoria persigue «restituir, a través de todos los medios que [el juzgador tenga a] su alcance, el estado en el que estaba la víctima antes de la ocurrencia del daño, o en caso de imposibilidad, activar canales de compensación y satisfacción».⁶

Es importante acotar que al ser Ecuador un Estado parte del Pacto de San José, son vinculantes los estándares interamericanos sobre protección judicial. Por consiguiente, la naturaleza tutelar y reparatoria de la acción de protección debe también sujetarse a propiedades de idoneidad, eficacia y rapidez de conformidad a lo enseñado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). En este sentido, el criterio de idoneidad compele a que la acción de protección dé «resultados o respuestas a las violaciones de derechos reconocidos»⁷ y que los operadores de justicia que son competentes para sustanciarlo, examinen «las razones invocadas por el demandante y [se] manif[iesten] expresamente sobre ellas».⁸ En concordancia, la CCE ha señalado que «en materia de acción de protección, los jueces deberán realizar

2. Sentencia de 17 de noviembre de 2021, Corte Constitucional del Ecuador, rol 1178-19-JP/21.

3. Sentencia de 12 de agosto de 2015, Corte Constitucional del Ecuador, rol 259-15-SEP-CC.

4. Sentencia de 20 de julio de 2022, Corte Constitucional del Ecuador, rol 1101-20-EP/22.

5. Sentencia de 22 de marzo de 2016, Corte Constitucional del Ecuador, rol 001-16-PJO-CC.

6. Sentencia de 25 de agosto de 2021, Corte Constitucional del Ecuador, rol 983-18-JP/21.

7. Sentencia del caso *López Lone y otros con Honduras*, Corte IDH, 05 de octubre de 2015, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas.

8. Sentencia del caso *Trabajadores cesados de Petroperú y otros con Perú*, Corte IDH, 23 de noviembre de 2017, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.

un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto».º Empero, debe remarcarse que esta obligación no es absoluta y hay casos donde por la improcedencia manifiesta o desnaturalizante de este mecanismo jurisdiccional el nivel de escrutinio judicial es menor, por ejemplo, cuando:

Es tal la especificidad de la pretensión de la acción, que resulta evidente concluir que existe otra vía idónea y eficaz en la justicia ordinaria. Pues de lo contrario, se produciría una desnaturalización de la garantía, cuestión que ocurre, por ejemplo, en casos de prescripción adquisitiva de dominio, cuando se pretende la extinción de una obligación proveniente de una relación contractual o la declaración de un derecho, cuando se pretende anular un acta de defunción proveniente de una sentencia ejecutoriada de muerte presunta, cuando se impugne un visto bueno o cuando sea evidente que la pretensión de los accionantes es cuestionar la supuesta falta de citación de una infracción de tránsito detectada por medios telemáticos, entre otras.¹⁰

Por su lado, respecto del estándar de eficacia, «este prohíbe que se tengan como efectivos aquellos recursos y/o acciones jurisdiccionales que por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios».ºº Es decir, según esta opinión consultiva es ilusorio un mecanismo judicial, sin ánimo de taxatividad, cuando este conlleva «un cuadro de denegación de justicia», como cuando los órganos jurisdiccionales carecen de independencia interna o externa; el sistema procesal, en lo formal o material, no posee vías para hacer cumplir lo resuelto —*coertio et executio*— o, en los escenarios en los que la presunta víctima, por barreras o trabas físicas, económicas, temporales e incluso culturales, está impedida de acceder al mecanismo judicial o de recibir una respuesta motivada, en un plazo razonable.¹² Sin perjuicio de lo anotado es oportuno aclarar que el principio de eficacia no conlleva a «que se evalúe la efectividad de un recurso en función de que este produzca un resultado favorable para el demandante».¹³

Así, la determinación de si un mecanismo judicial cumple o no con este segundo requisito nunca debe reducirse a una dimensión formal que se asiente «en el plano del diseño normativo del recurso»; sino que requiere de una óptica empírica, enca-

9. Sentencia de 20 de octubre de 2021, Corte Constitucional del Ecuador, rol 1158-17-EP/21.

10. Sentencia de 18 de octubre de 2023, Corte Constitucional del Ecuador, rol 60-19-EP/23.

11. Opinión consultiva sobre Garantías judiciales en estados de emergencia (artículos 27.2, 25 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), Corte IDH, 19 de octubre de 1987, OC-9/87, serie A número 9.

12. Sentencia del caso *Ivcher Bronstein con Perú*, Corte IDH, 06 de febrero de 2001, fondo, reparaciones y costas.

13. Sentencia del caso *Hernández con Argentina*, Corte IDH, 22 de noviembre de 2019, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas.

minada a la comprobación factual de «las condiciones políticas e institucionales que hacen posible que un recurso previsto normativamente pueda cumplir con su objeto u obtener el resultado para el que fue concebido». (Dávila Pérez, 2020: 189). En este orden, si bien desde una perspectiva legal y jurisprudencial la acción de protección puede tener el potencial para garantizar el derecho a la protección judicial efectiva — reconocido en el artículo 25 del Pacto de San José— su real goce y utilidad dependerá de la adecuación político-institucional del Estado, lo que implica entre otras cosas que la estructura estatal provea una dotación oportuna y sostenida de infraestructura y talento humano capacitado para atender y responder a las pretensiones de posibles víctimas de manera independiente, célere y transparente.

Por último, respecto del criterio de rapidez, la Corte IDH ha manifestado que «los recursos [judiciales] resultarán ilusorios e ineffectivos, si durante la tramitación de estos se incurre en un retardo injustificado de la decisión»,¹⁴ además, ha advertido que este criterio debe observarse «en relación con la duración total del procedimiento que se desarrolla hasta que se dicta sentencia definitiva».¹⁵ La jurisprudencia constitucional ecuatoriana ha enlazado este criterio con la garantía a ser juzgado en un plazo razonable; el mismo que ha sido categorizado, simultáneamente, como un principio tangencial de todos los elementos garantizados por la tutela judicial efectiva: acceso, debido proceso y ejecutoriedad de lo resuelto. Y como un derecho autónomo que debe ser respetado en todo tipo de proceso, indistintamente de su clase o la materia que trate, subrayando que, para el caso de las acciones de protección, impele que los operadores de justicia conduzcan la tramitación de la causa de forma sencilla, rápida, eficaz y de manera oral.

La comprobación de estos tres criterios genera dos efectos jurídicos sobre la acción de protección: uno positivo, atinente a su identidad ontológica, y otro negativo vinculado con su conservación axiológica. Así, en un primer momento sirven para definir lo que la acción de protección *es* —o al menos nos recuerdan que *debe* propender *ser*— y, a su vez, están dirigidos a impedir la contingencia de que en protección de derechos humanos se sobreponga a la acción de protección otro mecanismo procesal que no cumpla los principios revisados, so riesgo de transgredir la pretendida materialización del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos (efecto prohibitivo).

14. Sentencia del caso *Tribunal Constitucional con Perú*, Corte IDH, 31 de enero de 2001, fondo, reparaciones y costas.

15. Sentencia del caso *Ticona Estrada y otros con Bolivia*, Corte IDH, 27 de noviembre de 2008, fondo, reparaciones y costas.

Desnaturalización de la acción de protección en la jurisprudencia ecuatoriana

En su primera acepción, el *Diccionario de la lengua española* entiende por *desnaturalizar* a la acción de «alterar las propiedades o condiciones de algo». Entonces, cuando se hace alusión a que una autoridad judicial, legislativa, administrativa o un particular ha desnaturalizado una determinada institución jurídica, generalmente refiere a que esta ha modificado las propiedades esenciales de su contenido, ha degenerado su objetivo o ignorado el contenido deontológico de una determinada institución. Por ejemplo, se dice que se desnaturaliza el contrato civil de prestación de servicios cuando detrás existe una relación laboral. Así la CCE, no ajena a este significado, estableció una serie de supuestos en los cuales se desnaturalizan las acciones de protección, pero antes de conocerlos es necesario determinar, en términos generales, como esta Corte establece que una garantía jurisdiccional ha sido desnaturalizada y sus diferencias con otras figuras procesales relacionadas.

Para la CCE la desnaturalización es el resultado de una conducta atribuible a los funcionarios judiciales que conocen una acción de protección, y no a las partes procesales o sus abogados. Este accionar surgiría del irrespeto de los jueces a su obligación de precautelar que las garantías jurisdiccionales cumplan con el propósito constitucional de protección de derechos para la que fueron creadas. En última instancia es el quebrantamiento de este deber el acto que constituye la conducta desnaturalizante¹⁶ y así, para esta Corte, la desnaturalización reproduce «un manifiesto abuso y un fraude a la confianza que la Constitución depositó en los juzgadores como vehículos para la garantía jurisdiccional de los derechos».¹⁷ Es la gravedad del abuso y fraude a la misión constitucional por parte de los juzgadores lo que permite trazar la línea diferenciadora entre la sustancia y consecuencias de la desnaturalización y otras figuras semejantes como la improcedencia manifiesta no desnaturalizante y el abuso del derecho.

La CCE destaca que tanto la improcedencia desnaturalizante como la improcedencia manifiesta no desnaturalizante se suscitan durante el planteamiento de la cuestión competencial, esto es, el problema jurídico «previo al problema jurídico de si se ha vulnerado efectivamente el derecho fundamental invocado»,¹⁸ donde los operadores judiciales deben resolver si los asuntos planteados en la tesis y la pretensión de la parte accionante extravían o no el ámbito objetivo de la garantía. De esta manera, cuando lo resuelto involucra una desviación competencial se advierte que el juz-

16. Sentencia de 17 de enero de 2024, Corte Constitucional del Ecuador, rol 1633-19-JP/24.

17. Sentencia de 7 de junio de 2023, Corte Constitucional del Ecuador, rol 2231-22-JP/23.

18. Sentencia de 10 de julio de 2025, Corte Constitucional del Ecuador, rol 1791-22-EP/25.

gador ha dado paso a una acción de protección improcedente que podrá graduarse, según su gravedad, de improcedente desnaturalizante o de improcedente manifiesta.

En caso de observarse que se «subvirtió de manera radical los fines de la institución procesal de la acción de protección»¹⁹ se hablará de una desnaturalización de la garantía, cuyo cometimiento provoca el inicio de procedimientos administrativos sancionatorios con pena de destitución de los juzgadores involucrados por los tipos administrativos de dolo, error inexcusable o manifiesta negligencia, previstos en el artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ). Mientras que en los supuestos donde no se haya alcanzado la gravedad desnaturalizante «pero sí [se] muestra que la demanda de acción de protección era claramente improcedente»,²⁰ se estará frente a una improcedencia manifiesta. En ambos casos, el acto jurisdiccional resultante podrá ser dejado sin efecto con una acción extraordinaria de protección, teniendo en cuenta que la CCE ha expresado que improcedencias de esta magnitud tienen la categoría de vulneraciones que comprometen la seguridad jurídica como derecho jurídico.

Por otro lado, la Corte no ha desarrollado ampliamente la distinción entre improcedencia desnaturalizante y abuso de derecho. No obstante, en las contadas ocasiones que lo ha hecho, ha procurado separar una de otra desde su sujeto activo expresando que la desnaturalización —como fue explicado en párrafos precedentes— examina la conducta de los jueces, mientras el abuso del derecho es una conducta ilícita ejercida por los abogados de las partes:

Para que exista abuso del derecho deben verificarse los siguientes elementos: 1. El elemento subjetivo, que se refiere a los peticionarios o a las abogadas y abogados que presenten acciones de garantías jurisdiccionales. 2. La conducta, que puede consistir en: 2.1. Proponer varias acciones de forma simultánea o sucesiva por el mismo acto u omisión, alegando la violación del mismo derecho y en contra de las mismas personas; 2.2. Presentar peticiones de medidas cautelares de mala fe; o, 2.3. Desnaturalizar el objeto de las garantías jurisdiccionales con ánimo de causar daño.²¹

El régimen sancionatorio aplicable a peticionarios o abogados en la hipótesis de un abuso de derecho gravitará, generalmente, con relación a las denominadas medidas correctivas contenidas en el COFJ que pueden llegar a incluir «la imposición de multas de hasta tres remuneraciones básicas».

19. Sentencia de 10 de julio de 2025, Corte Constitucional del Ecuador, rol 1791-22-EP/25.

20. Sentencia de 10 de julio de 2025, Corte Constitucional del Ecuador, rol 1791-22-EP/25.

21. Sentencia de 7 de junio de 2023, Corte Constitucional del Ecuador, rol 2231-22-JP/23.

Tipología de improcedencias desnaturalizantes

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ecuatoriana establece que la acción de protección es la garantía jurisdiccional con mayor idoneidad para la protección de los derechos; sin embargo, puntualiza que esto no es equiparable a consentir que se la transforme en una herramienta totipotencial para la sustitución del resto de las instancias y grados del sistema de justicia ecuatoriano, caracterizado por una diversa y compleja estructura jurídico-orgánica donde conviven órganos de justicia ordinaria, constitucional, indígena, electoral y métodos alternativos de solución de conflictos. En vista de aquello, la CCE ha sentenciado que «la acción de protección no [debe sustituir] a todos los demás medios jurisdiccionales» y así evitar que «la justicia constitucional pase a asumir potestades que no le corresponden, desvirtuando la [...] garantía institucional que representan». ²²

En este contexto la Corte ha expresado que, por regla general, se desnaturaliza la acción de protección, «cuando se la utiliza para el planteo de cualquier Litis, [y] cuando se la rechaza de manera automática, argumentando la existencia de otras vías judiciales para el caso». ²³ Es decir, bajo la concepción constitucional, en un primer momento esta garantía se desnaturaliza bajo dos tipologías específicas: ya por su ordinación, cuando se la utiliza para reemplazar de forma arbitraria a las vías procesales competentes; o por contravenir su propiedad de idoneidad, esto es cuando se la rechaza sin que haya mediado un pronunciamiento sobre los derechos constitucionales presuntamente vulnerados.

Sin perjuicio de lo anterior, en un escrutinio detenido y sistemático de la producción jurisprudencial de la CCE se encuentra una mayor pluralidad de eventos donde se detecta la desnaturalización de esta acción. Así, en los fallos emitidos por esta Corte, se puede reconocer una desnaturalización de esta garantía por los menos en los siguientes asuntos: por haberse contravenido su estructura esencial, sea respecto de su objeto o de los principios básicos de este tipo de procesos; por trastornarse su discurso tuitivo, en situaciones donde se haya pretendido resolver pretensiones cuyo contenido se agote en un discurso meramente infraconstitucional; y, en mucha menor medida, por no respetar los criterios axiológicos-pragmáticos que deben gobernar su sustanciación tanto en un aspecto formal como empírico.

En esta línea y de la experiencia jurisprudencial examinada es viable formular categorías y subcategorías de desnaturalización de la acción de protección:

1. Desnaturalización por lesión a la estructura esencial de la acción de protección.
 - a) Por contravención de objeto: i) impugnación de actos jurisdiccionales; ii) impugnación de actuaciones electorales.

22. Sentencia de 15 de enero de 2020, Corte Constitucional del Ecuador, rol 1679-12-EP/20.

23. Sentencia de 15 de enero de 2020, Corte Constitucional del Ecuador, rol 1679-12-EP/20.

- b) Por desconocimiento de normas esenciales del procedimiento.
- c) Por la existencia de otra garantía jurisdiccional, mecanismo cautelar o proceso constitucional más específico para la protección de los derechos invocados.
- 1. Desnaturalización por alteración de la clase de discurso jurídico tutelado.
- 1. Desnaturalización por desconocimiento de las propiedades de idoneidad, eficacia y rapidez.

Desnaturalización por lesión a la estructura esencial de la acción de protección

Por contravención de objeto

El artículo 88 de la Constitución ecuatoriana y el artículo 41 de la LOGJCC disponen que la acción de protección tiene como objeto el amparo directo y eficaz de los derechos constitucionales que han sido vulnerados por la privación de un particular, políticas públicas y «actos u omisiones de cualquier autoridad pública *no judicial*» (Montaña Pinto, 2012: 10). Destacando este autor que el artículo 42.6 de la LOGJCC sanciona, expresamente, como causal de inadmisión de la acción de protección su empleo para la impugnación de actuaciones judiciales, por cuanto:

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, a diferencia de otros donde la tutela o amparo constitucional son la única vía procesal procedente para defender los derechos constitucionales, el constituyente creó una acción especial (*la acción extraordinaria de protección*) para proteger los derechos contra los atentados al debido proceso causados por la acción de un juez en el ejercicio de sus funciones (Montaña Pinto, 2012: 109).

Sin embargo, esto no significa que cualquier acto de autoridad pública no judicial cabe dentro de la tutela de la acción de protección pues, de conformidad con el artículo 42.7 de la LOGJCC, es también inadmisible la acción de protección cuando se trate de asuntos electorales que implican «actos u omisiones que solo puedan ser impugnados ante el tribunal Contencioso Electoral».

Impugnación de actos jurisdiccionales

La CCE ha manifestado que «las sentencias que conceden acción de protección en contra de decisiones jurisdiccionales, desnaturalizando esta garantía, configuran una transgresión a la Constitución y a la LOGJCC a tal punto de volverse inejecutables».²⁴ De este modo, ha establecido que:

24. Sentencia de 18 de noviembre de 2020, Corte Constitucional del Ecuador, rol 481-14-EP/20.

No cabe desnaturalizar la acción de protección pretendiendo utilizarla para atacar decisiones emanadas [de órganos jurisdiccionales], dado que ello configura una trasgresión al ordenamiento jurídico que expresamente prevé que la acción de protección es inadmisible cuando se presenta en contra de decisiones de carácter jurisdiccional.²⁵

El cabal entendimiento del alcance de esta prohibición requiere de tres precisiones: i) qué debe interpretarse como «providencial judicial», ii) la calidad del acto jurisdiccional que está vetado de acción de protección y, iii) si solo se quebranta esta prohibición de manera explícita y directa o también de forma implícita e indirecta.

En cuanto a la primera precisión, si bien el artículo 42.6 de la LOGJCC determina textualmente que la acción de protección es inviable «cuando se trate de providencias judiciales»; la CCE ha interpretado esta regla de tal forma que la prohibición incluye también a actuaciones provenientes de cualquier autoridad u órgano que ejerza funciones de justicia, tales como tribunales de arbitraje privado, tribunales de arbitraje y conciliación de conflictos colectivos de trabajo y autoridades de justicia indígena. Así, acerca de la imposibilidad de recurrir en laudos de arbitraje privado, la CCE ha manifestado:

33. En este contexto procesal, cabe mencionar que la acción de protección es una garantía jurisdiccional concebida para garantizar los derechos constitucionales frente a los actos u omisiones provenientes, entre otros, de autoridades no judiciales.

34. Asimismo, es preciso enfatizar que las decisiones emanadas por los árbitros o tribunales dentro de los procesos arbitrales son de carácter jurisdiccional, de ahí que la Corte —en reiteradas ocasiones— ha reconocido el control constitucional de laudos arbitrales a través de la acción extraordinaria de protección.

35. Bajo este entendido, esta Corte no puede dejar de mencionar que no cabe desnaturalizar la acción de protección pretendiendo utilizarla para atacar decisiones emanadas por los árbitros o tribunales de arbitraje, dado que ello configura una trasgresión al ordenamiento jurídico que expresamente prevé que la acción de protección es inadmisible cuando se presenta en contra de decisiones de carácter jurisdiccional. De lo contrario, la justicia constitucional se interrelaciona indebidamente con el sistema arbitral, como ha sucedido en este caso, trastocando el principio de intervención judicial mínima que garantiza la eficacia del arbitraje.²⁶

En hilo argumentativo semejante la CCE ha recalcado que esta prohibición también alcanza a las resoluciones emitidas en arbitrajes de conflictos colectivos laborales:

19. De esta manera se colige que los Tribunales de Conciliación y Arbitraje que conocen los conflictos colectivos de trabajo, en virtud del artículo 326 de la Constitución

25. Sentencia de 19 de agosto de 2020, Corte Constitucional del Ecuador, rol 308-14-EP/20.

26. Sentencia de 19 de agosto de 2020, Corte Constitucional del Ecuador, rol 308-14-EP/20.

tución de la República y que funcionan y sustancian sus causas de conformidad con lo previsto en el 468 del Código de Trabajo, constituyen órganos colegiados, que aún sin ser autoridades públicas en estricto sentido, tienen facultades jurisdiccionales para expedir fallos y resoluciones que resuelven los conflictos colectivos generados entre empleadores y organizaciones de trabajadores reconocidas en la ley; y si bien, no pertenecen a la Función del Estado administran justicia en esa materia.

20. En consecuencia, las decisiones de estos cuerpos colegiados tienen naturaleza jurisdiccional. De ahí que la Corte Constitucional, bajo el presupuesto que son jurisdiccionales, en reiteradas ocasiones, ha establecido incluso que son decisiones susceptibles de acción extraordinaria de protección en caso de que vulneren derechos constitucionales.²⁷

Y, finalmente, ha hecho lo propio con temas de justicia indígena:

De existir inconformidad con una decisión definitiva de la justicia indígena, la única vía adecuada para discutir esa decisión o cualquier efecto que se derive de ella, es la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, por lo que resulta improcedente cualquier acción ordinaria que se intente contra una decisión de la justicia indígena respecto de un asunto resuelto en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

Por su lado, respecto de la segunda precisión relativa a la inimpugnabilidad de actos jurisdiccionales es oportuno repasar que el ámbito de aplicación de esta prohibición no afecta exclusivamente a actos de carácter definitivo y tuitivo. Esto pues dicha proscripción no se agota en resoluciones que ponen fin a controversias con autoridad de cosa juzgada formal y material; sino que veta además toda posibilidad de impugnar mediante esta garantía cualquier actividad jurisdiccional. Efectivamente, la jurisprudencia ha dilucidado que esta prohibición grava a cualquier tipo de decisión o providencia que se emita en ejercicio de una función jurisdiccional, «o que constituya un elemento de la unidad teleológica de un proceso que concluirá con un pronunciamiento jurisdiccional».²⁸ De ahí que es impropio objetar o recurrir —a través de una acción de protección— autos interlocutorios o de sustanciación, autos de abandono, medidas cautelares, decretos, providencias generales, providencias preventivas, entre otros.

Por último, como tercera precisión, debe constatarse que la prohibición en ciernes se puede lesionar. De forma directa cuando la demanda de acción de protección esté dirigida expresamente contra un acto jurisdiccional o; ya de forma indirecta, en los casos o en la demanda donde no se singulariza de forma expresa un acto jurisdiccional como el objeto impugnado, empero en el razonamiento judicial o en las medidas

27. Sentencia de 16 de julio de 2019, Corte Constitucional del Ecuador, rol 86-11-IS/19.

28. Sentencia de 7 de junio de 2023, Corte Constitucional del Ecuador, rol 2231-22-JP/23.

de reparación que se ordenan se deja sin efecto alguna situación o estado jurídico que haya tenido como fuente un acto o decisión de autoridad de justicia.²⁹

La prohibición de impugnar actos jurisdiccionales por medio de una acción de protección responde a la voluntad del constituyente de preservar la independencia de quienes ejercen competencias jurisdiccionales, pertenezcan a la función judicial o a otros órganos con esta clase de competencias. En efecto, la única garantía jurisdiccional recogida por la Constitución y la LOGJCC —dentro de cuyo espectro se encuentra la posibilidad de tutelar la violación de derechos constitucionales provocadas por sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia y actos u omisiones de autoridades jurisdiccionales— es la acción extraordinaria de protección, mas no la acción de protección.

Impugnación de actuaciones electorales

En cuanto a la segunda subcategoría de este apartado se toma nota de que la acción de protección también se desnatura cuando se la ocupa en contra de actos u omisiones del Consejo Nacional Electoral que pueden ser impugnados ante el Tribunal Contencioso Electoral. Esto es así porque, según su artículo 217, en el sistema institucional diseñado por la Constitución, el Poder Electoral constituye una función independiente con órganos especializados que se encargan de garantizar «el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía». Y es el Tribunal Contencioso Electoral el órgano competente para «conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas» conforme a lo ordenado por el artículo 221.1 de la Constitución.

Por ende, la prohibición de dirigir acciones de protección contra actos u omisiones del Consejo Nacional Electoral tiene como fin resguardar como bien jurídico de un Estado democrático a la independencia de los órganos electorales, así como evitar que se intervenga en el desarrollo de los procesos electivos y se interfiera en asuntos relacionados con las organizaciones políticas.

Por desconocimiento de normas esenciales de procedimiento

La práctica jurisprudencial ha razonado que se puede desnaturar una acción de protección cuando de forma grave se incumple con alguna de las normas procesales con sus elementos o propiedades esenciales, al punto que la acción de protección no surta efectos o degenera en una clase de proceso incompatible con las normas comunes de procedimiento determinadas en el artículo 8 de la LOGJCC.

29. Sentencia de 7 de junio de 2023, Corte Constitucional del Ecuador, rol 2231-22-JP/23.

Sin embargo, para comprender esta noción, debe partirse de que la CCE ha sostenido de manera reiterada que «la legislación procesal está llamada a configurar el ejercicio del derecho al debido proceso y de sus garantías en el marco de los distintos tipos de procedimiento, a través de un conjunto de reglas de trámite»; a pesar de ello, «no siempre la violación de estas reglas de trámite involucra la vulneración del principio al debido proceso», concluyendo que «no siempre aquellas violaciones legales tienen relevancia constitucional».³⁰ Por tanto, la acción de protección se desnaturaliza por la infracción de una regla procesal siempre y cuando la infracción traiga consigo la violación de la tutela judicial efectiva y/o el debido proceso de las partes procesales, o en otras palabras que sea constitucionalmente trascendente.

De hecho, en el área de las garantías jurisdiccionales, conforme a la legislación y la jurisprudencia constitucional, las normas procesales tienen una naturaleza de medio y no de fin, razón por la cual, en ciertas ocasiones, la falta de aplicación o interpretación estricta de un principio o regla procesal no se traduce por se en una infracción trascendente, sino que más bien dibuja un mecanismo para la materialización del principio de formalidad condicionada, que manda a adecuar las formalidades previstas en el sistema jurídico al logro de los fines de los procesos constitucionales; fines que tal como establece Castillo Córdova (2006: 53) son «asegurar la supremacía de la Constitución y la vigencia de los derechos constitucionales». Como explica Rolla (2001: 65), el principio de formalidad condicionada (similar al principio de elasticidad) sostiene que «el proceso constitucional [...] se caracteriza por una significativa elasticidad de las reglas procesales. [...] porque el juez constitucional disfruta de una notable elasticidad en materia de interpretación y aplicación de las reglas procesales».

En concreto, para que una acción de protección se desnaturalice por el incumplimiento de principios o reglas procesales deben concurrir los siguientes requisitos:

- Que exista una infracción directa a una regla determinada por la legislación procesal o la jurisprudencia; particularmente a las acciones de protección vinculadas con los principios de las garantías jurisdiccionales previstos en el artículo 4 de la LOGJCC. La infracción puede ser por comisión, mediante la aplicación o interpretación de una regla o principio procesal de manera incorrecta o inoficiosa; o por omisión, cuando se deja de aplicar una regla o principio procesal necesario para la tramitación de la acción de protección.
- Que la infracción de la regla de trámite haya significado una violación trascendental de la tutela judicial efectiva o el debido proceso. La violación de estos derechos es trascendente cuando no puede ser subsanada, convalidada o revisada en segunda instancia.

30. Sentencia de 8 de julio de 2020, Corte Constitucional del Ecuador, rol 546-12-EP/20.

- Que la infracción de la regla del trámite haya traducido un daño o agravio a una de las partes o a la administración de justicia.

Un ejemplo paradigmático de este tipo de desnaturizaciones fue la sentencia 179-13-EP/20, donde la CCE concluyó que la exigencia por parte de los juzgadores de un requisito no previsto en la LOGJCC, a saber, la interposición de la acción de protección dentro de un tiempo determinado (regla procesal), desnaturizaba esta garantía. En este caso, la CCE sostuvo:

30. De lo anterior, se desprende que, dentro de los requisitos para proponer una acción de protección, no existe uno relacionado con la temporalidad de su presentación; sino que esta, de manera general, procederá frente a violaciones a derechos constitucionales en función de cada caso, conforme lo establece la Constitución, la LOGJCC y la jurisprudencia de este Organismo.

31. Además, cabe puntualizar que la exigencia de la Sala sobre que la acción de protección «... se debe interponer inmediatamente [...] a fin de evitar que se produzcan los daños...», aquel razonamiento es propio de la naturaleza de las medidas cautelares y no de una acción de protección, la misma que cabe en contra de actos u omisiones que vulneren derechos. En tal sentido, dicha afirmación conlleva una desnaturización de la acción de protección.³¹

Como se concluye en este ejemplo, la CCE comprobó la concurrencia de los tres requisitos identificados: i) corroboró que hubo una infracción procesal dada por la exigencia de un requisito no previsto en la normativa (aplicación de regla inexistente); ii) la cual ocasionó la violación del derecho a la tutela judicial efectiva como principio en sí, toda vez que impidió que exista un pronunciamiento del fondo de la causa por parte de los juzgadores; iii) repercutiendo, a su vez, en los derechos de la parte accionante, a quien se le rechazó *in limine* la demanda planteada por una supuesta *extemporaneidad*.

A todo esto es fundamental distinguir entre los efectos jurídicos de una mera inobservancia procesal, de los derivados de una desnaturización procesal de esta garantía. En el primer caso, en acatamiento de los principios de formalidad condicionada y no sacrificio de la justicia los jueces deberán procurar sanear u ordenar subsanar la infracción cometida, en apego de lo prescrito por el artículo 11.c) de la LOGJCC. Sin embargo, si la inobservancia es grave y trascendente —en tanto que cumpla con los tres requisitos identificados— los jueces están obligados a retrotraer el proceso al momento en que se suscitó la infracción del principio o regla procesal. Para esto deben motivar de forma suficiente la decisión adoptada, exponiendo las razones normativas y fácticas que advierten la presencia de una infracción insubsanable que habría desnaturalizado o podido desnaturalizar la acción de protección. En los fallos

31. Sentencia 4 de marzo de 2020, Corte Constitucional del Ecuador, rol 179-13-EP/20.

recientes dictados en las causas 3638-22-JP y 98-23-JH, la CCE se ha decantado incluyente por ratificar autos de nulidad dictados por la violación de reglas procesales sobre competencia territorial y citación de las partes procesales, al considerar que afectaban con gravedad la esencia procesal de la garantía en referencia. Esto bosqueja cierta innovación jurisprudencial considerando que la LOGJCC no contempla causales de nulidad —absoluta o anulabilidad relativa— ni un procedimiento para este efecto.

Por existencia de una garantía jurisdiccional, mecanismo cautelar o proceso constitucional más específico para tutelar la pretensión

Ávila Santamaría reconoce en la Constitución ecuatoriana cuatro grupos de garantías jurisdiccionales: aquellas que protegen derechos específicos (*habeas corpus*, *habeas data*, acción de acceso a la información pública); la eficacia del sistema jurídico (acción de incumplimiento y acción por incumplimiento); los derechos humanos en el ámbito judicial ordinario (acción extraordinaria de protección); y la que protege todos los derechos y es objeto de este artículo: la acción de protección (Ávila Santamaría, 2008: 93).

La acción de protección se rige por un principio de especificidad y, en tal sentido, no prevalece a garantías jurisdiccionales, mecanismos tutelares u otros procesos de justicia constitucional cuyos objetos y ámbitos de aplicación protejan más específicamente cierta clase de amenazas, violaciones de derechos, o contravenciones del orden constitucional. De esta forma, el ámbito objetivo de la acción de protección, diseñado para amparar un espectro general de derechos, no puede prevalecer sobre garantías jurisdiccionales cuyos objetos hayan sido delineados de manera acotada. En este sentido, el artículo 39 de la LOGJCC ha establecido que:

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

En ánimo ilativo similar, la LOGJCC también deja fuera del ámbito de la acción de protección a la revisión de temas que refieren al control de constitucionalidad, al disponer en su artículo 42.3 que «la acción de protección [...] no procede [...] cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad [...] del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos»; ya que existen otros procesos específicos en la Constitución y la LOGJCC para dicho efecto. Esta prohibición se extiende a todas las competencias de la CCE con márgenes de acciones especiales, como la acción pública de inconstitucionalidad, el control concreto de constitucio-

nalidad, el control de estados de excepción, el control de objeciones presidenciales, entre otros.

En definitiva, en virtud del principio de especificidad de las garantías y procesos de jurisdicción constitucional, se debe escoger los que tengan un campo de acción delimitado sobre aquellos que tienen uno más general. Por ejemplo, se desnaturalizaría la acción de protección si se aplica para «garantizar el acceso a la información pública, cuando ha sido denegada expresa o tácitamente o para garantizar judicialmente [...] el acceso a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que sobre sí misma, o sobre sus bienes, estén en poder de entidades públicas», como se indica en los artículos 47 y 49 de la LOGJCC. Esto pues para aquello el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha previsto las garantías jurisdiccionales de acceso a la información pública

Además, es posible igualmente desnaturalizar la acción de protección cuando se modifica su vocación tutelar por una cautelar; es decir, cuando la pretensión deducida no responde a una violación de derechos, ni a una demanda de reparación integral, sino que se limita únicamente a prevenir una amenaza no consumada para la que el sistema jurídico ecuatoriano ha previsto las medidas cautelares constitucionales. Como atribuía Diez (1996: 71) a las medidas cautelares: instrumentos indispensables para preservar bienes, pruebas y situaciones de hecho cuya integridad resulta necesaria como antícpo de una garantía judicial de la defensa de la persona y de los bienes y para no tornar ilusorias las sentencias. Sin perjuicio de que, cuando el objeto de la demanda es «interrumpir o cesar una vulneración de derechos constitucionales que ya se está produciendo, la medida cautelar puede interponerse conjuntamente con una garantía de conocimiento».³²

Con todo, debe considerarse que la CCE ha reconocido la posibilidad de transformar o reconducir medidas cautelares que peticionan la reparación de una violación consumada a una garantía jurisdiccional de conocimiento, con el objetivo de dar una respuesta idónea a la pretensión planteada:

38. Esta Corte también ha establecido que, en medidas autónomas, si se advierte en los hechos de la demanda que se trata de una vulneración de derechos o se estima que la amenaza ha devenido en una vulneración de derechos, la jueza o juez debe transformar la causa a un proceso de garantía jurisdiccional de conocimiento conjunto con medida cautelar. De este modo, se contempla la posibilidad de que la amenaza, por la cual se solicitó las medidas cautelares, pueda concretarse en una vulneración del derecho, y esto no impida el acceso a la tutela judicial efectiva de ese derecho.³³

32. Sentencia de 30 de septiembre de 2020, Corte Constitucional del Ecuador, rol 16-16-JC/20.

33. Sentencia de 30 de septiembre de 2020, Corte Constitucional del Ecuador, rol 16-16-JC/20.

Desnaturalización por alteración de la clase de discurso jurídico tutelado

La CCE ha expresado que la acción de protección no procede cuando se la promueve con la «finalidad de solucionar conflictos que no tengan relación con la violación de la esfera constitucional de un derecho», o se pretenda «la resolución de un conflicto de mera legalidad».³⁴ Igualmente, ha mencionado que «la acción de protección se desnaturaliza [...] cuando se la utiliza para el planteo de asuntos que le corresponden conocer a la justicia ordinaria»,³⁵ «ya que respecto de conflictos de mera legalidad existen vías y mecanismos judiciales idóneos y eficaces para el efecto».³⁶ De forma general, la jurisprudencia constitucional ecuatoriana ha insistido en que la jurisdicción ordinaria, vista en abstracto, es un mecanismo válido para la defensa de los derechos, en tanto que:

- i) los casos son resueltos por jueces especializados en cada materia; ii) los procesos han sido regulados por el legislador de manera técnica y específica; iii) las sanciones, indemnizaciones, reparaciones o consecuencias de las posibles afectaciones a los derechos están previamente determinadas en la ley; y, iv) la resolución de los casos debe darse en estricta observancia a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley.³⁷

Al respecto, se puede determinar que la acción de protección se ordinaria cuando i) el asunto tratado no es atinente a la esfera constitucional de los derechos; o ii) el asunto abordado es de mera legalidad. Con relación al primer supuesto, la Constitución en su artículo 11.7 reconoce un amplio catálogo de derechos de diversa índole —de libertad, de participación, de protección, etcétera—, a lo añade que «los derechos [...] establecidos en la Constitución [...], no excluirá los demás derechos derivados de la dignidad de las personas». No obstante, es preciso sentar que en los derechos constitucionales coexiste un núcleo duro o contenido esencial y una zona o periferia no esencial. Así, los contenidos esenciales del derecho son:

Aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes en las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales.

Se puede entonces hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente ne-

34. Sentencia de 20 de julio de 2022, Corte Constitucional del Ecuador, rol 1101-20-EP/22.

35. Sentencia de 11 de marzo de 2020, Corte Constitucional del Ecuador, rol 621-12-EP/20.

36. Sentencia de 30 de julio de 2022, Corte Constitucional del Ecuador, rol 1101-20-EP/22.

37. Sentencia de 21 de diciembre de 2021, Corte Constitucional del Ecuador, rol 165-19-JP/21.

cesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos.³⁸

El constitucionalismo contemporáneo ha insistido en que este contenido esencial es un límite infranqueable para el legislador y para el juez. En palabras de Zagrebelsky, el Estado constitucional rechaza la «inercia mental del positivismo» que reducía todo el derecho a la ley, y exige una lectura material de la Constitución como norma de aplicación directa (1999: 33).

Por tanto, el núcleo duro de un derecho constitucional es aquella parte que dota de identidad al mismo y que, en consecuencia, configura el contenido normativo irreductible que se garantiza a las personas para que puedan afirmar realmente que son titulares y gozan de un derecho constitucional determinado. Este núcleo esencial no puede ser restringido por ninguna autoridad estatal ni podría ser afectado por normas posteriores no justificadas (principio de no regresividad), ni ser restringido por circunstancias excepcionales. Con relación a esto, la CCE ha señalado:

Debemos mencionar que existe una vinculación de todos los poderes públicos a la Constitución, y por ende a los derechos que aquella consagra: si bien en un primer momento la garantía del contenido esencial se estableció para controlar al legislador, la regla que los derechos y garantías constitucionales no deben ser alterados, es una pauta interpretativa que debe ser respetada también por la sentencia judicial, así como por parte del ejecutivo.³⁹

Desde esta visión, la afectación del núcleo esencial de un derecho constitucional debe ser atendida y resuelta a través de una acción de protección; sin embargo, si el asunto afecta a la zona o periferia no esencial del derecho, debe ser debatido en sede ordinaria, so riesgo de que esta garantía jurisdiccional se ordinarice.

Por su parte, la acción de protección también se ordinaría cuando, indistintamente de la naturaleza del acto u omisión que se impugna, la pretensión y fundamentos de la demanda refieren a temas de mera legalidad. Una pretensión es de mera legalidad, entre otros casos, cuando ataña a obligaciones o prestaciones contractuales, bienes y derechos patrimoniales, actos o relaciones mercantiles, sucesiones y testamentos, cuasicontratos, pretensiones meramente punitivas, cuestiones estrictamente laborales, la sola disconformidad con la manera en que una autoridad resolvió un asunto o cualquier otro asunto de fuente infraconstitucional; siempre que no se debata juntamente la afectación de un derecho, principio o valor constitucional.⁴⁰ Es decir, reconocer que algunos asuntos pertenecen a la justicia ordinaria no implica minimizar la Constitución, sino preservar su carácter de norma de aplicación sustantiva.

38. Recurso de inconstitucionalidad 192/1980, Tribunal Constitucional español, 8 de abril de 1981.

39. Sentencia de 10 de febrero de 2010, Corte Constitucional del Ecuador, rol 43-10-SEP-CC.

40. Sentencia de 21 de diciembre de 2021, Corte Constitucional del Ecuador, rol 165-19-JP/21.

Al respecto, el artículo 42.5 de la LOGJCC es claro al sancionar que «La acción de protección de derechos no procede: [...] 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho»; lo cual remarca el carácter tutelar de la acción de protección, toda vez que esta se encuentra dirigida a proteger derechos constitucionales que «no son declarados, dado que preexisten y lo único que se determina a través de la acción de protección es si concurre la violación de derechos constitucionales».⁴¹

Así, en los supuestos donde un operador de justicia constitucional conoce un tema ajeno a la esfera constitucional de un derecho o que busca la resolución de un conflicto de mera legalidad, para evitar desnaturalizar la acción de protección este «debe[rá] rechazar[la] por improcedente, pues, no se puede pretender que a través de esta acción se reemplace a la jurisdicción ordinaria, ya que [...] existen vías y mecanismos judiciales idóneos y eficaces para el efecto».⁴²

En palabras de la CCE, este tipo de causas «no pueden demandar de la justicia constitucional un análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en contraste con otras causas cuya suficiencia en la motivación depende justamente de [esto]».⁴³ Lo cual sucede, entre otros casos, cuando la única pretensión del accionante es «la declaratoria de un derecho, como la prescripción adquisitiva extraordinaria de dominio; o, como cuando se presenta una acción de protección con el único fin de extinguir una obligación proveniente de una relación contractual»,⁴⁴ siempre que no existan otras pretensiones o argumentos que sí den muestras de una eventual violación de derechos constitucionales.

Sin perjuicio de que el umbral de motivación es menor en las situaciones donde se ordinaryza una garantía jurisdiccional, el rechazo «no puede ser automático, pues para que se declare la improcedencia de la acción se debe cumplir con el estándar constitucional mínimo de la garantía de la motivación».⁴⁵ Por consiguiente, la motivación de la sentencia deberá contener una justificación normativa y fáctica suficiente que ofrezca las razones por las cuales el juez constitucional advirtió que el tema no era atinente a la esfera constitucional de un derecho o versaba sobre un asunto de mera legalidad. Para esto, se debe tener en cuenta que, como advierte Carbonell (2008: 11), la justicia constitucional siempre exige métodos argumentativos reforzados para justificar adecuadamente el impacto sobre un derecho fundamental.

Como consecuencia de los fenómenos de ordinaryización, por muchos años la acción de protección fue reducida a una suerte de *salvavidas automático* desprovisto de análisis riguroso. De esta forma, a la par de la ordinaryización de esta garantía

41. Sentencia de 20 de julio de 2022, Corte Constitucional del Ecuador, rol 1101-20-EP/22.

42. Sentencia de 20 de julio de 2022, Corte Constitucional del Ecuador, rol 1101-20-EP/22.

43. Sentencia de 19 de abril de 2023, Corte Constitucional del Ecuador, rol 461-19-JP/23.

44. Sentencia de 19 de abril de 2023, Corte Constitucional del Ecuador, rol 461-19-JP/23.

45. Sentencia de 20 de julio de 2022, Corte Constitucional del Ecuador, rol 1101-20-EP/22.

hubo una proliferación de la práctica de automatismo de tutela, esto es, la admisión o concesión rápida y poco motivada de acciones de protección o medidas cautelares por parte de jueces, que acentuó de manera muy peligrosa la desnaturalización de la acción de protección y produjo decisiones institucionales, estructurales y culturales que por algunos años redujeron la garantía a un mero recurso mecánico y práctico, con efectos contraproducientes sobre su seguridad jurídica y calidad.

Este tipo de automatismo ordinario funcionó gracias a un esquema de motivación deficiente donde la acción de protección es concedida de manera irreflexiva pues, ante la sola invocación de un derecho, el juez no verifica rigurosamente la existencia de una vulneración concreta ni contrasta el acto impugnado con el parámetro constitucional aplicable. Esta práctica, aunque pueda parecer garantista en un sentido formal, conduce a resoluciones frágiles en términos jurídicos con potencialidad para generar precedentes contradictorios. Es probable que esta práctica haya respondido a algunos factores que se encuentran conectados entre sí, entre los que se pueden contabilizar: i) ausencia relativa de especialización judicial en materia constitucional en primera instancia, ii) incentivos defensivos y iii) vacíos en controles estadísticos y sancionatorios que permitan identificar y corregir patrones, que no son observados más allá de la práctica y costumbre.

Al ser la desnaturalización una práctica común dentro del quehacer jurídico, sus efectos fueron multidimensionales. Por un lado, se generó una inseguridad jurídica que debilitó la confianza en la justicia constitucional, pues los fallos con motivación débil o contradictoria afectaron la previsibilidad de las decisiones, sirvieron como medio para la declaratoria o suspensión de derechos y permitieron que se resolvieran controversias de carácter administrativo, penal o laboral mediante acción de protección sin atender al procedimiento específico que corresponde en esas materias.

Por otro lado, el sistema judicial se saturó como consecuencia de haberse desviado litigios que debieron resolverse en sede ordinaria. Tal como afirman Pozo Peñáez y Vallejo Cárdenas, «ha existido un uso o abuso indiscriminado de esta garantía [...] provocando una sobrecarga procesal en materia constitucional» (2025: 1). Empero, no hay razones suficientes para afirmar que esta problemática esté del todo superada; así, según el portal web de Estadística Judicial del Consejo de la Judicatura, solo hasta julio del año 2025 se han ingresado alrededor de 12.691 acciones de protección en primera instancia, sin perjuicio de las 12.928 presentadas en 2024.⁴⁶ Estas cifras reflejan no solo un problema de volumen procesal, sino también un desafío estructural: mientras más se trivializa la acción de protección, más se debilita su rol de salvaguarda frente a vulneraciones graves, corriendo el riesgo de que los casos

46. Consejo de la Judicatura, 2025, portal de estadística judicial, «Causas-Constitucional», disponible en <https://tipg.link/IVSR>.

verdaderamente urgentes queden relegados en una montaña de procesos que jueces de primera instancia tienen en su despacho.

Así, el fenómeno del automatismo evidencia que la problemática no radica únicamente en el comportamiento aislado de ciertos jueces, sino en un déficit estructural de gestión y formación en materia constitucional, sumado a la idiosincrasia jurídica en el contexto ecuatoriano. Producto de esta práctica, la desnaturalización de la acción de protección por ordinarización instaura un círculo vicioso de congestión judicial, inseguridad jurídica y debilitamiento del rol de la justicia constitucional como guardiana de la supremacía de la Constitución y de derechos fundamentales.

Desnaturalización por desconocimiento de los criterios de idoneidad, eficacia y rapidez de la acción de protección

Como se dijo, la acción de protección al estar regida por un criterio de idoneidad no puede agotarse en un mecanismo meramente formal, sino que debe configurar un medio óptimo para establecer si se ha lesionado un derecho constitucional y proceder a repararlo. En palabras de la jurisprudencia constitucional «en materia de acción de protección, los jueces deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derecho constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto».⁴⁷ Esta exigencia coincide con lo sostenido por Figueruelo Burrieza (1990: 50), quien advertía que si el Estado no garantiza una tutela efectiva, «el deseo de justicia se verá insatisfecho y se asistirá a un resurgimiento de la autotutela en la búsqueda extraconstitucional de dicho deseo».

En añadidura al principio mencionado, se deben sumar los de eficacia y rapidez para asegurar que la acción de protección logre materializar el derecho a un recurso sencillo y rápido reconocido por el artículo 25 del Pacto de San José. El primero está abocado a prohibir que se superponga, a la acción de protección, otros recursos o acciones ilusorias, esto es, mecanismos judiciales que no pueden brindar una respuesta efectiva a lo peticionado por el accionante; y el segundo a proscribir que en la tramitación de esta garantía jurisdiccional se incurra en un «retardo injustificado de la decisión».⁴⁸

En relación con la desnaturalización por desconocimiento de estos criterios, la Corte Constitucional ha tendido a centrarse, casi de forma exclusiva, en el criterio de idoneidad. Así, en reiteradas ocasiones ha argumentado que «la acción de protección se desnaturaliza [...] cuando se la rechaza de manera automática».⁴⁹ En estos escena-

47. Sentencia de 20 de octubre de 2021, Corte Constitucional del Ecuador, rol 1158-17-EP/21.

48. Sentencia del caso *del Tribunal Constitucional con Perú*, Corte IDH, 31 de enero de 2001, fondo, reparaciones y costas.

49. Sentencia de 15 de enero de 2020, Corte Constitucional del Ecuador, rol 1679-12-EP/20.

rios de rechazo *in limine*, no se cumple con el principio de idoneidad, en tanto que los jueces no abordan argumentadamente «las razones invocadas por el demandante y [se] manif[iesten] expresamente sobre ellas» para fundar su decisión.⁵⁰ Es preciso recalcar, entonces, que no se cumple con un deber motivacional propiamente dicho cuando el operador de justicia se limita a exponer un mero argumento de vía procesal, por ejemplo cuando se limita a afirmar que existen otras vías legales ordinarias en las cuales sería posible discutir la pretensión sin sopesar los derechos constitucionales que se alegan vulnerados. En un sentido general, este tipo de desnaturalizaciones se encuentra en la otra orilla de las ordinarizaciones automatizante.

Sin perjuicio de la escasa producción jurisprudencial acerca de escenarios de desnaturalización relacionados con los principios de eficacia y rapidez, parecería que en relación con el criterio de eficacia se desnaturaliza la acción de protección cuando se da preferencia sobre ella a una vía judicial ilusoria. Como hipótesis de vías ineficaces, la CCE ha destacado el escaso provecho de encargar temas de ejecución de medidas de reparación integral a los órganos judiciales ordinarios con competencia en materia contencioso administrativa, justificando este aparente despropósito en criterios vinculados con el escaso número de este tipo de judicaturas, lo que convierte a la vía en materialmente ineficaz por un tema de accesibilidad y disponibilidad:

Sobre este punto, no puede dejar de considerarse que el país cuenta actualmente con 443 Unidades Judiciales, mientras que los TDCA son solamente 6 a nivel nacional. Por lo que, la diferencia en el número de Unidades Judiciales frente a los TDCA es enorme y aquello evidencia que con el establecimiento de estas reglas jurisprudenciales se está imponiendo una carga procesal innecesaria y por fuera de la capacidad real de los TDCA. Más aún si se tiene en cuenta que las Unidades Judiciales también tienen abierto el proceso de ejecución de forma paralela. Esto, provoca, a su vez, efectos negativos directos para los usuarios del sistema de justicia constitucional y beneficiarios de una reparación integral dispuesta en sentencia.

Con esta consideración es recomendable que un operador de justicia que enfrenta una acción de protección, antes de sostener que hay un órgano de justicia ordinaria para resolver el asunto, debe considerar —además de visualizar el diseño normativo de competencia en una perspectiva material— si dicho órgano cumple con los estándares infraestructurales de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad de manera suficiente.

Finalmente, dentro de este contexto, también se desnaturalizaría la acción de protección cuando deja de ser rápida por un retardo injustificado que inserta al accionante en un limbo jurídico donde no hay certidumbre sobre si se resolverá o no la

50. Sentencia del caso *Trabajadores cesados de Petroperú y otros con Perú*, Corte IDH, 23 de noviembre de 2017, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.

violación de derechos que demanda, pese a haber transcurrido un plazo razonable. O sea que, habiendo sido declarada la violación de un derecho constitucional y ordenado su reparación, se compruebe una mora injustificada en el cumplimiento de las medidas de reparación y, por tanto, se esté privando a la víctima de acceder a una reparación integral.

En estos supuestos se deberá obligatoriamente examinar los actuales elementos del retardo injustificado desarrollados por la CCE, «i) la complejidad del asunto, ii) la actividad procesal del interesado, iii) la conducta de las autoridades judiciales, y iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso»;⁵¹ además de tener en consideración si dicho retardo ha implicado un fraude a las demás características esenciales de esta garantía.

Dos propuestas para aliviar el fenómeno de desnaturalización en la acción de protección

Las estrategias adoptadas por la CCE para desincentivar y contrarrestar esta situación se han caracterizado por seguir patrones sancionatorios y punitivos. Entre las estrategias adoptadas destacan, por un lado, el inicio de procedimientos de destitución de servidores judiciales en aplicación de los tipos administrativos de dolo, manifiesta negligencia y error inexcusable declarado, contemplados en el artículo 109.7 del Código Orgánico de la Función Judicial. Por otro lado, la remisión de expedientes a la Fiscalía General del Estado para que se ejecuten investigaciones relacionadas con el delito de prevaricato, sancionado en el artículo 268 del Código Orgánico Integral Penal y aplicable a jueces competentes en garantías jurisdiccionales desde la expedición por parte de la CCE de la sentencia 2231-22-JP/23. Este tipo de estrategias podrían encontrarse inspiradas en un fundamento de prevención negativa, tanto especial, en el sentido de buscar la expulsión de la carrera judicial del juez desnaturalizante; como general, por la amenaza de que recaiga la misma sanción a los demás servidores judiciales que estén pensando aventurarse a desnaturalizar una garantía jurisdiccional.

En esa misma línea, la CCE consolidó un esquema sancionatorio que permite graduar la falta cometida a partir del nivel de desviación competencial al admitir o resolver una acción de protección. La jurisprudencia reciente distingue, para efectos disciplinarios, entre decisiones judiciales que constituyen improcedencia desnaturalizante y aquellas que configuran una improcedencia manifiesta no desnaturalizante.⁵² Esta clasificación opera como un parámetro de intensidad para determinar si corresponde activar el régimen más severo previsto en el COFJ o, por el contrario, si una respuesta menos drástica resulta suficiente. Así, cuando la actuación del juez

51. Sentencia de 16 de junio de 2021, Corte Constitucional del Ecuador, rol 1553-16-EP/21.

52. Sentencia de 10 de julio de 2025, Corte Constitucional del Ecuador, rol 1791-22-EP/25.

revela un apartamiento grave y radical de los fines constitucionales de la acción de protección, la CCE ha considerado que se configura un supuesto que amerita la intervención disciplinaria más intensa: destitución, sumario administrativo y, en casos extremos, investigaciones por responsabilidad penal. En cambio, cuando la actuación indebida no alcanza ese nivel de gravedad, pero la acción era manifiestamente improcedente, la CCE habilita la posibilidad de sanciones disciplinarias menores, como correcciones judiciales a través de la acción extraordinaria de protección y llamados de atención estructurales que buscan uniformar criterios.

Además, dentro de su esquema de control jurisdiccional sancionatorio la CCE incorporó una separación expresa entre las faltas atribuibles a los jueces y aquellas imputables a las partes o a sus abogados. Esto no responde a un interés conceptual sino a la necesidad de delimitar los regímenes disciplinarios disponibles. De este modo, cuando la desviación se produce desde la actividad litigiosa —como la presentación múltiple de acciones, el uso instrumental de medidas cautelares o la manipulación del objeto de las garantías con fines indebidos— la CCE considera que se enfrenta a un caso de abuso del derecho sujeto al catálogo de medidas correctivas del COFJ, incluidas multas pecuniarias significativas. En cambio, cuando la afectación proviene del juzgador, la Corte activa el régimen sancionatorio más riguroso. Este diseño diferenciado le permite asignar responsabilidad de manera precisa y proporcional, evitando la aplicación indiscriminada de sanciones y reforzando la función de control sobre el uso de la acción de protección.

Pese a la amplitud de respuestas disciplinarias, históricamente se ha divisado que el mero ejercicio de potestades sancionatorias no siempre ha sido efectivo para neutralizar una conducta negativa o no deseable. En ese sentido, aunque estas estrategias han buscado contener los casos más severos de desviación competencial, la amenaza de sanción no modifica por sí sola las condiciones institucionales que propician la utilización indebida de la acción de protección ni garantiza una aplicación uniforme de sus límites. Los propios fallos de estas herramientas sancionatorias evidencian que la persistencia del fenómeno exige respuestas adicionales orientadas a la prevención, la estandarización de criterios y la reorganización institucional.

Ante esto, como una alternativa y virtualmente hasta como un soporte para las estrategias adoptadas en la actualidad, este trabajo propone reformas de naturaleza procesal y estructural que pueden coadyuvar más directamente a poner fin al fenómeno de la desnaturalización. En el primer tipo se podría incluir la creación de una acción ordinaria de protección única, el deber general de calificación y reconducción y la inhibición territorial y por materia. En cuanto a las estrategias estructurales se pueden incluir reformas orgánicas enfocadas en los niveles de accesibilidad y disponibilidad de órganos de justicia ordinaria que brindarían, en términos económicos, un servicio sustitutivo real para descongestionar la vía constitucional. Estas propuestas se articulan con el reconocimiento de que el fenómeno de la desnaturalización

proviene no solo de actuaciones jurisdiccionales indebidas, sino también de fallas estructurales que incrementan la presión sobre la justicia constitucional y que no pueden ser corregidas exclusivamente por la vía sancionatoria.

Estrategias procesales

El sistema de garantías jurisdiccionales en Ecuador se caracteriza por una marcada dispersión bajo la idea de conservar una especialidad objetiva. Como consecuencia se pueden contabilizar, al menos: la acción de protección, el habeas corpus, el habeas data, la acción de acceso a la información pública, la acción por incumplimiento y la acción de incumplimiento. Todas compartiendo más o menos una misma vocación de amparo directo y eficaz de vulneraciones de derechos constitucionales. Lo anecdótico es que, si bien la especialidad de garantías constitucionales estaría dada por el tipo de derechos que tutela cada una, lo cierto es que debido a la concepción de derechos humanos que tiene la Constitución ecuatoriana, donde estos son «indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía» (artículo 11), no siempre es sencillo proponer límites estables entre los contenidos que permitan singularizar de qué tipo de derecho se trata y en consecuencia a qué garantía jurisdiccional enmarcarlo.

A esto se puede agregar que, habiendo consenso sobre el contenido de un derecho no siempre es clara la clase de garantía que debería ser activada; por ejemplo, ante la protección del derecho a la alimentación de personas internadas en recintos siquiátricos, se discute si el asunto corresponde a una garantía jurisdiccional de espectro amplio, es decir, a la acción de protección; o dado el elemento de restricción de libertad, lo propicio sería un habeas corpus correctivo, que en la legislación ecuatoriana protege también «derechos conexos» y no meramente a la libertad e integridad física.

Esta fragilidad para separar las distintas garantías —dada la ambigüedad, indivisibilidad e interdependencia del contenido de los derechos— y los puntos de coincidencia competencial de algunas; se agravan al no requerirse de la asistencia de un profesional de derecho para su activación. De hecho, un lego puede presentarlas directamente si considera que se le ha vulnerado un derecho; lo que aumenta la posibilidad de una desnaturalización involuntaria por desconocimiento técnico del desarrollo jurisprudencial de estos temas.

En respuesta a esta problemática, adoptar una acción constitucional ordinaria única con la posibilidad de abarcar la tutela de cualquier derecho constitucional como característica esencial, sin distinción de su naturaleza, desvanecería en gran parte el fenómeno de improcedencia desnaturalizante al convertirse en una garantía jurisdiccional, mecanismo cautelar o proceso constitucional más específico para tutelar la pretensión. De este modo, una acción de este tipo abriría un espacio para que derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales o incluso cuestiones mixtas (por ejemplo, propiedad combinada con debido proceso, o

derecho a la salud combinado con libertad) puedan ser ventilados en una sola vía procesal. Lejos de desnaturalizar las garantías específicas, esta acción única fortalecería la tutela judicial efectiva al eliminar obstáculos formales que históricamente han servido más para filtrar que para proteger.

En este sentido, el diseño de una acción única tendría la virtud de convertir al sistema de garantías jurisdiccionales en una verdadera ventanilla única para la protección de derechos humanos. El ciudadano no tendría que preguntarse si le corresponde interponer una acción de protección, un habeas corpus o un habeas data- Bastaría con presentar una solicitud general de amparo constitucional y dejar en manos del juez la determinación de la naturaleza del derecho vulnerado y la forma más adecuada de garantizarlo.

Otra herramienta de semejantes resultados y que no demanda reformas normativas profundas es la institución de un deber procesal de reconducción que obligue a los jueces constitucionales —al momento de calificar una demanda— a ir al contenido material de las pretensiones del actor y no limitarse al nombre que este le haya puesto a la acción. Si un ciudadano presenta una demanda bajo la denominación de acción de protección, pero en realidad expone un caso típico de habeas corpus, correspondería al juez reconducir el trámite y darle la forma correcta, sin que ello implique un obstáculo procesal y, de hecho, conlleve una mejor protección del principio pro actione. Un deber general de reconducción evita que el error en la denominación o proposición de una demanda constitucional pueda convertirse en un motivo principal de rechazo, particularmente cuando el sistema de garantías está reglado por estándares de formalidad condicionada y justicia como medio.

De hecho, estatuir un deber general de reconducción ya tiene precedentes en la justicia constitucional con el uso de esta práctica para transformar pedidos de medida cautelares en acciones de protección.⁵³ También en el ámbito contencioso administrativo de la justicia ordinaria cuando se estipula que le corresponde al juzgador calificar la naturaleza de la acción deducida sin perjuicio del nombre con que la haya enrotulado la parte accionante:

La clase de recurso que se propone se determina únicamente por la pretensión que mueve al accionante para promover la acción: si ésta es la de defender directamente un derecho subjetivo violado o ejecutar el silencio administrativo, el recurso necesariamente será de carácter subjetivo, y corresponde al Tribunal así señalarlo, sin considerar la calificación que al mismo haya dado el proponente.⁵⁴

Por otra parte, para preservar el equilibrio entre la justicia constitucional y la ordinaria y contrarrestar hipótesis de ordinarización, la inhibición aparece como el

53. Sentencia de 30 de septiembre de 2020, Corte Constitucional del Ecuador, rol 16-16-JC/20.

54. Resolución 13-2015, Corte Nacional de Justicia.

complemento indispensable. Mediante ella el juez constitucional puede apartarse del conocimiento de un caso cuando advierta que la pretensión no versa sobre derechos fundamentales, sino sobre materias puramente infraconstitucionales. Pensemos, por ejemplo, en un ciudadano que acude con una *acción de protección* alegando un conflicto de prescripción adquisitiva de dominio o la nulidad de un testamento, cuestiones propias del derecho civil y no una vulneración de derechos constitucionales. Acá el juez constitucional tendría la oportunidad de inhibirse y remitir el caso al juez ordinario competente, para que este califique, admita o mande a completar o corregir la demanda; evitando así que la jurisdicción constitucional se desnaturalice como jurisdicción totalizante.

La inhibición también sería útil dentro de la propia estructura de justicia constitucional. De este modo, si un juez de instancia recibiera una pretensión de competencia exclusiva de la CCE, como el control abstracto de normas o una acción extraordinaria de protección contra sentencias, la posibilidad de inhibición le permitiría abstenerse de su conocimiento y remitir el expediente directamente a la CCE. Lo mismo sería aplicable para las garantías jurisdiccionales de competencia de jueces de instancia con órganos específicos de atención, como sería el caso de *habeas corpus* para privaciones de libertad dictadas en procesos penales, cuyo órgano competente son las cortes provinciales.

Finalmente, la inhibición y remisión del expediente, además de prevenir desnaturalizaciones por la presencia de otra garantía jurisdiccional, mecanismo cautelar o proceso constitucional más específico, también serviría para prevenir aquellas relacionadas con el desconocimiento de normas esenciales del procedimiento, por ejemplo, cuando se presenta una acción de protección en un órgano judicial sin competencia territorial porque el hecho lesivo no se dio en ese lugar o porque los efectos de la lesión no se reproducen allí. En este caso, el mecanismo de inhibición y remisión obligaría al juez incompetente territorialmente a inhibirse de conocer y tramitar la causa y remitirla al territorio que corresponda, sin poner en riesgo la validez del proceso y asegurándose de que la parte accionante sí tenga una respuesta tutelar a su demanda.

Estrategias institucionales

La tendencia a utilizar la acción de protección para impugnar actos administrativos —lo que la jurisprudencia ecuatoriana denomina «desnaturalización ordinarizante»— no puede comprenderse únicamente como una desviación voluntaria o abusiva del ciudadano. Antes bien, constituye la manifestación más visible de fallas estructurales en la jurisdicción ordinaria, particularmente de la con competencia contenido-administrativa, que es la encargada de resolver vulneraciones de derechos a los ciudadanos por parte de autoridades públicas; generando incentivos que empujan

racionalmente a los usuarios del sistema a optar por la vía constitucional. Esta situación revela que el problema no es únicamente jurisdiccional o interpretativo, sino fundamentalmente institucional, en tanto la estructura actual de la justicia administrativa es incompatible con los principios de accesibilidad, igualdad, eficiencia y tutela judicial efectiva que informan el Estado constitucional de derechos.

Actualmente existen solo cinco Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo (TDCA), concentrados en grandes ciudades y de competencia territorial amplísima,⁵⁵ lo que afecta gravemente la accesibilidad física, entendida como la posibilidad real de que una persona pueda llegar a la sede judicial sin enfrentar barreras geográficas desproporcionadas. En un país con marcadas desigualdades territoriales, la obligación de trasladarse cientos de kilómetros —en ocasiones desde zonas rurales con escasa infraestructura de transporte— excluye de *facto* a amplios grupos sociales del acceso a la justicia administrativa. Esta barrera se agrava para poblaciones en situación de vulnerabilidad, pues para ellos la distancia no es solo un problema logístico, sino también un factor que incrementa el riesgo, el tiempo y el costo del litigio.

El factor económico constituye un segundo eje crítico. Litigar ante un tribunal distante implica asumir gastos de transporte, alimentación, alojamiento y tiempo perdido de trabajo, que para una persona de ingresos medios o bajos pueden resultar prohibitivos. A ello se suma el costo del patrocinio jurídico especializado en derecho administrativo, una rama percibida como más técnica y, por tanto, más costosa. En contraste, la acción de protección —al ser tramitada ante jueces de primera instancia en prácticamente todos los cantones del país— reduce drásticamente los costos asociados: las distancias son menores, el tiempo dedicado al proceso es más reducido y, además, existe una doble instancia que incrementa las posibilidades de éxito. Bajo estos parámetros, escoger la acción de protección sobre la vía contencioso-administrativa constituye una decisión racional en términos económicos, coherente con los presupuestos del análisis económico del derecho: los individuos eligen la vía que minimiza costos y maximiza beneficios esperados.

La accesibilidad social, por su parte, se vincula con la confianza ciudadana en el sistema y con su capacidad para brindar respuestas oportunas a la ciudadanía. Los TDCA presentan niveles significativos de congestión y tiempos prolongados de resolución, lo que alimenta la percepción de ineeficacia y disminuye la disposición a utilizar esta vía. En cambio, los jueces constitucionales, al tramitar acciones de protección de manera expedita, generan una percepción de rapidez, proximidad y eficacia. Esta diferencia en la imagen institucional contribuye a que la acción de protección sea percibida como un mecanismo real para obtener justicia, mientras la vía contenciosa se percibe como un camino engorroso y poco útil.

55. Consejo de la Judicatura, 2025, portal de estadística judicial, «Causas-Constitucional», disponible en <https://tipg.link/IVSR>.

Desde el enfoque de no discriminación, las barreras físicas y económicas de la jurisdicción contencioso-administrativa afectan especialmente a grupos históricamente marginados: personas de zonas rurales, mujeres jefas de hogar, pueblos indígenas, población empobrecida o personas con discapacidad. El hecho de que un órgano judicial se encuentre geográficamente distante y requiera mayores recursos para su utilización genera una forma de discriminación indirecta que el Estado está obligado a eliminar, conforme al principio de igualdad material contemplado en la Constitución ecuatoriana y en los tratados internacionales.

Un sistema judicial es accesible cuando las personas pueden llegar físicamente a él, afrontar económicamente el proceso, comprender socialmente su funcionamiento y acceder sin discriminación a sus beneficios. La jurisdicción contencioso-administrativa ecuatoriana falla en los cuatro planos, lo que provoca una migración masiva de controversias hacia la acción de protección. Esto no es, por tanto, un fenómeno de irresponsabilidad ciudadana, sino la consecuencia lógica de un diseño institucional que no ofrece alternativas razonables.

El análisis económico del derecho permite profundizar esta idea. Frente a un sistema contencioso-administrativo con altos costos transaccionales y baja probabilidad de resolución efectiva; y un sistema constitucional que ofrece costos reducidos y mayores tasas de éxito, los individuos actúan racionalmente y optan por la acción de protección. Esta elección no solo es racional desde el punto de vista del litigante, sino predecible para cualquier diseñador institucional que comprenda los incentivos del sistema. En consecuencia, la desnaturalización de la acción de protección no constituye una anomalía, sino una respuesta eficiente ante un diseño ineficiente.

La consecuencia estructural es clara: mientras la justicia administrativa continúe inaccesible en términos físicos, económicos, sociales y de igualdad, la acción de protección seguirá funcionando como vía sustitutiva. Ninguna estrategia punitiva o restrictiva —incluida la jurisprudencia sancionatoria de la CCE— podrá revertir este fenómeno sin atender las raíces institucionales del problema.

Desde esta perspectiva, la solución requiere dos reformas estructurales:

- La descentralización territorial de la justicia administrativa mediante la creación de juzgados contencioso-administrativos de primera instancia en cada provincia o, al menos, en los cantones con mayor carga judicial.
- La implementación del doble conforme, permitiendo que los TDCA funcionen como tribunales de apelación respecto de las decisiones de esos juzgados.

La descentralización garantiza accesibilidad territorial y reduce desigualdades. El doble conforme fortalece la calidad técnica, la coherencia jurisprudencial y la legitimidad del sistema. Ambos elementos, como evidencian las experiencias de Colombia y Francia —donde hay un diseño de varias instancias: tribunaux administratifs, cours

administratives d'appel y el Conseil d'État—⁵⁶ son condiciones estructurales para un sistema administrativo funcional y compatible con los estándares constitucionales y convencionales.

En suma, mientras la jurisdicción contencioso-administrativa sea costosa, lejana y limitada a una sola instancia, la acción de protección continuará absorbiendo controversias que no le corresponden. Reformar la arquitectura institucional constituye, así, un paso indispensable para restaurar el equilibrio entre jurisdicciones, asegurar un acceso real a la justicia administrativa y evitar la desnaturalización del sistema de garantías en su conjunto.

Conclusiones

El examen integral de la jurisprudencia constitucional ecuatoriana permite constatar que la acción de protección enfrenta un fenómeno multiforme de desnaturalización que compromete su función tuitiva y altera la arquitectura jurisdiccional prevista en la Constitución. Este fenómeno adopta expresiones diversas: su uso para sustituir de forma impropia vías ordinarias o especializadas, su rechazo automático sin un análisis de derechos, la tramitación de pretensiones estrictamente infraconstitucionales mediante el ropaje de una garantía, la alteración de su estructura esencial y de los principios que gobiernan su trámite, e incluso la afectación de los criterios axiológico-pragmáticos que deben informar la racionalidad de este proceso. Todas estas prácticas configuran, en conjunto, un problema sistémico que incide en la legitimidad de la justicia constitucional y en la confianza ciudadana.

La CCE ha advertido que este uso distorsionado amenaza la legitimidad del sistema de garantías y afecta la seguridad jurídica. Lo relevante es que estas desnaturalizaciones no son meros *errores procesales*, sino expresiones de tensiones estructurales que atraviesan al sistema judicial: desigualdades de acceso entre jurisdicciones, incentivos institucionales mal calibrados y asimetrías económicas que llevan a los ciudadanos a recurrir a la acción de protección como la vía más rápida, menos costosa y más cercana territorialmente, aun cuando no sea la idónea. Desde una perspectiva de análisis económico del derecho, estas conductas son en gran medida racionales: en un sistema donde acceder a la justicia contencioso-administrativa puede ser lento, costoso o físicamente distante, los actores optan por la opción que minimiza costos y maximiza la probabilidad de obtener respuesta. Buena parte de la desnaturalización es, por tanto, una reacción funcional a deficiencias estructurales.

Pese a ello, la respuesta institucional inicial ha privilegiado la sanción: improcedencias manifiestas y desnaturalizantes, sanciones disciplinarias, destituciones y remisiones para investigaciones penales. Si bien estas herramientas cumplen un rol

56. Conseil d'État, Les tribunaux et cours, 2025, disponible en <https://tipg.link/lVSn>.

disuasorio y de corrección del caso individual, su efectividad es limitada en ausencia de estrategias preventivas y estructurales. De hecho, bajo esta esquematización se corre el riesgo de atribuir la responsabilidad exclusivamente al juez o al litigante, dejando intactas las condiciones institucionales que incentivan el uso distorsionado de la acción.

Por su parte, la Corte ha avanzado en la elaboración de estándares interpretativos para orientar la labor judicial y generar un marco hermenéutico uniforme que enfrente la desnaturalización. Esto se podría atribuir a un intento de estrategia preventiva para: delimitar con mayor claridad el objeto constitucionalmente protegido de la acción de protección, precisar cuándo existe un verdadero conflicto de derechos, exigir motivaciones reforzadas para rechazarla o admitirla y destacar la obligación judicial de identificar correctamente la vía competente. Pero la adopción de estándares jurisprudenciales de este tipo solo será realmente eficaz si se acompaña de medidas institucionales que mejoren la accesibilidad física, económica, social y cultural de las demás funciones jurisdiccionales, especialmente de la justicia ordinaria.

De este modo, fortalecer la justicia ordinaria —particularmente la contencioso-administrativa que es donde se ventilan causas contra abusos estatales— así como ampliar su presencia territorial, garantizar gratuitad o costos reducidos, mejorar tiempos de resolución y asegurar información clara para usuarios y operadores jurídicos, constituyen pasos necesarios para que el ciudadano no sienta que acudir a la acción de protección es la única vía razonable. De igual forma, los jueces requieren herramientas legales y procedimentales explícitas que les permitan encauzar adecuadamente la pretensión, inhibirse cuando corresponda o remitir el caso, evitando así que la carga institucional recaiga exclusivamente en su discrecionalidad.

En definitiva, enfrentar la desnaturalización de la acción de protección exige un enfoque integral que combine medidas sancionatorias, criterios interpretativos uniformes y reformas estructurales que equilibren los costos de acceso entre jurisdicciones. La CCE ha avanzado en delinear este marco, pero la solución no depende únicamente de una línea jurisprudencial (*supraestructura*), sino de un rediseño sistémico para que cada órgano judicial cumpla su función sin interferencias (*infraestructura*). Solo así se podrá garantizar que la acción de protección conserve su identidad como garantía tutiva excepcional, sin convertirse ni en un mecanismo ordinario universal ni en una vía inaccesible para quienes realmente la necesitan.

Referencias

- ÁVILA SANTAMARÍA, Ramiro (2008). «Las garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008». En Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Rubén Martí-

- nez Dalmau (editores), *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- CARBONELL, Miguel (editor) (2008). *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Disponible en <https://tipg.link/IVSp>.
- CASTILLO CÓRDOVA, Luis (2006). *Comentarios al Código Procesal Constitucional. Tomo I*. Lima: Palestra.
- CEA EGAÑA, José Luis (2004). «Una visión de la teoría neo constitucional». *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 8: 43-72. Disponible en <https://tipg.link/IVSv>.
- CORDERO HEREDIA, David y Nathaly Yépez Pulles (2015). *Manual (crítico) de garantías jurisdiccionales constitucionales*. Quito: INREDH. Disponible en <https://tipg.link/IVSy>.
- DÁVILA PÉREZ, Martha (2020). «Estándares del sistema interamericano en relación con el derecho a un recurso efectivo». *Revista de Derecho de las Minorías*, 3: 164-208. Disponible en <https://tipg.link/IVT9>.
- DIEZ, Manuel María (1996). *Derecho administrativo*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- FERRAJOLI, Luigi (2011). *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. Teoría de la democracia*. Madrid: Trotta.
- FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela (1990). *El derecho a la tutela judicial efectiva*. Madrid: Tecnos.
- MONTAÑA PINTO, Juan (2012). *Apuntes de Derecho procesal constitucional. Parte especial 1. Tomo II. Garantías Constitucionales en Ecuador*. Quito: CEDEC-Corte Constitucional del Ecuador.
- Pozo PESÁNTEZ, Emilia, y Paola Vallejo Cárdenas (2025). «La acción de protección en el Ecuador, entre la garantía de derechos y abuso procesal». *Religación*, 10 (46). DOI: <https://doi.org/10.46652/rgn.v10i46.1475>.
- PRIETO SANCHÍS, Luis (2007). «El constitucionalismo de los derechos». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 24 (71): 47-72. Disponible en <https://tipg.link/IVTK>.
- RODRÍGUEZ-MALDONADO, María Fernanda. (2024). «Abuso del derecho y desnaturaleza de garantías jurisdiccionales». *593 Digital Publisher, CEIT*, 9 (2): 853-863. DOI: <https://doi.org/10.33386/593dp.2024.2.2408>.
- ROLLA, Giancarlo (2001). «El Papel de la justicia constitucional en el marco del constitucionalismo contemporáneo». *Derecho PUCP*, 54: 63-83. DOI: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.200101.002>.
- ZAGREBELSKY, Gustavo (1999). *El derecho dúctil. Ley, derecho y justicia*. Madrid: Trotta.

Sobre los autores

FERNANDO BAJAÑA TOVAR es abogado, profesor de la Universidad de Especialidades Espíritu Santo, Guayaquil, Ecuador. Su correo electrónico es fernando.bajanat@uees.edu.ec.  [0000-0002-5348-3742](https://orcid.org/0000-0002-5348-3742).

KEVIN PINCAY ARTEAGA es estudiante de Derecho de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Ecuador. Su correo electrónico es kevin.pincayo3@cu.ucsg.edu.ec.  [0009-0000-7844-1461](https://orcid.org/0009-0000-7844-1461).

GALO REINOSO SÁNCHEZ es estudiante de Derecho de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Ecuador. Su correo electrónico es galo.reinoso@cu.ucsg.edu.ec.  <https://orcid.org/0009-0006-9221-586X>.

JOSUÉ SELLÁN FAJARDO es estudiante de Derecho de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Ecuador. Su correo electrónico es josue.sellan@cu.ucsg.edu.ec.  <https://orcid.org/0009-0004-2192-5464>.

