



Departamento de Posgrados

LA INCORPORACIÓN DE JUZGADOS ESPECIALIZADOS EN MATERIA CONSTITUCIONAL PARA EL CONOCIMIENTO DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO

Trabajo de graduación previo a la obtención del título de
Magister en Derecho Procesal

Autora:

Karina Dolores Serrano Ambrosi

Director:

Dr. Francisco Iturralde

Cuenca - Ecuador

2023



RESUMEN:

El presente trabajo de titulación tiene por objeto analizar sobre la falta de juzgados especializados en materia constitucional dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, y si esto ha repercutido en un mal uso de la interposición de acciones mediante la vía constitucional, la prevalencia del carácter subsidiario de las garantías jurisdiccionales, la importancia del principio de especialidad de los administradores de justicia y la tutela judicial efectiva; determinar los posibles beneficios que generaría la incorporación de juzgados especializados en materia constitucional. Permitiendo con este trabajo de investigación, determinar recomendaciones con el fin de superar las deficiencias técnicas legislativas.

PALABRAS CLAVE:

Especialización, Subsidiariedad, Acción de Protección, Garantía Jurisdiccional, Juzgados



ABSTRACT:

The purpose of this thesis is to analyze the lack of specialized courts in constitutional matters within the Ecuadorian legal system, and if this has had an impact on the misuse of the filing of actions through constitutional channels, the prevalence of the subsidiary nature of the jurisdictional guarantees, the importance of the principle of specialty of the justice administrators and effective judicial protection to determine the possible benefits that would generate the incorporation of specialized courts in constitutional matters. With this research work, it is possible to determine recommendations in order to overcome the technical legislative deficiencies.

KEYWORDS:

Specialization, Subsidiarity, Protective Action, Jurisdictional Guarantee, Courts.





INDICE.

RESUMEN: _____	II
ABSTRACT: _____	III
INDICE. _____	IV

**LA INCORPORACIÓN DE JUZGADOS ESPECIALIZADOS EN MATERIA
CONSTITUCIONAL PARA EL CONOCIMIENTO DE GARANTÍAS
JURISDICCIONALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO**

INTRODUCCIÓN _____	5
METODOLOGÍA _____	10
RESULTADOS _____	11
Las garantías jurisdiccionales.- Concepto, características e importancia de su aplicación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano: _____	11
Las garantías jurisdiccionales existentes en la legislación ecuatoriana.- La acción de protección y los problemas de su aplicación en el ámbito jurídico actual. _____	12
El principio de subsidiariedad de la acción de protección.- _____	14
Importancia de la tutela judicial efectiva en la tramitación de las acciones de protección.- _____	19
Importancia del principio de especialidad de los administradores de justicia en el conocimiento de las causas judiciales.- _____	22
El rol del juez constitucional y las ventajas de incorporar su existencia en la legislación ecuatoriana.- _____	25
Análisis de caso práctico sustanciado por juzgado no especializado en materia constitucional.- _____	28
CONCLUSIÓN/DISCUSIÓN _____	36
REFERENCIAS _____	37



LA INCORPORACIÓN DE JUZGADOS ESPECIALIZADOS EN MATERIA CONSTITUCIONAL PARA EL CONOCIMIENTO DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO

Karina Serrano Ambrosi. Correo electrónico: karinaserranoambrosi@gmail.com

Dr. Francisco Iturralde. Correo electrónico: francisco_iturralde@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

El Estado ecuatoriano con la incorporación de la Constitución del 2008 obtuvo un importante cambio en el paradigma de estado de derecho, a un estado constitucional de derechos y justicia, lo que ha permitido ser parte de un cambio trascendental en el modelo actual de justicia, que con el transcurso del tiempo va mejorando y adaptándose a las nuevas necesidades de la sociedad, es así como hoy tenemos dentro de nuestro sistema una justicia constitucionalizada.

Esta nueva idea de justicia constitucionalizada ha nacido como un mecanismo para afianzar y garantizar valores constitucionales, permitiendo cambios y mejoras, fundamentalmente, respecto de los principios que rigen la función judicial, entre ellos, uno de los que importa en el presente trabajo investigativo, es el principio de especialidad de los administradores de justicia, que inminentemente garantiza una adecuada tutela judicial efectiva en el debido proceso para el conocimiento y resolución de los casos puestos a conocimiento de las autoridades judiciales.

Todos los ciudadanos gozan de los mismos deberes, derechos y oportunidades, por lo que el Estado debe garantizar a la ciudadanía el respeto a la posibilidad de acceder en igualdad de condiciones y oportunidades al sistema judicial para hacer valer en juicio los derechos que han sido presuntamente vulnerados; y, por lo tanto, a que las acciones sean conocidas, tramitadas y resueltas por una autoridad judicial competente y especializada en la materia



de derecho sobre la que verse la controversia. La existencia de juzgadores especializados en el conocimiento de la causa o materia de litigio es fundamental para hacer prevalecer la justicia dentro de nuestro ordenamiento jurídico ecuatoriano y afianzar la confianza del ciudadano en la función judicial.

El Art.- 11 del Código Orgánico de la Función Judicial incorpora el principio de especialidad de los administradores de justicia en los siguientes términos: “(...) *La potestad jurisdiccional se ejercerá por las juezas y jueces en forma especializada, según las diferentes áreas de la competencia. Sin embargo, en lugares con escasa población de usuarios o en atención a la carga procesal, una jueza o juez podrá ejercer varias o la totalidad de las especializaciones de conformidad con las previsiones de este Código (...)*”. (2009)

De lo citado, si bien es cierto que en este artículo se reconoce la necesidad de una existencia de especialidad para quienes ejercen la potestad jurisdiccional; sin embargo, la parte final del mismo articulado, a mi criterio, generaría una desigualdad en los derechos y oportunidades para el acceso a una justicia especializada para todos aquellos que formen parte de una población con escasa cantidad de habitantes; es decir, la especialidad de los juzgadores, según la norma, únicamente regiría para las ciudades con un número de habitantes que no sea escaso, negando la posibilidad de que los ciudadanos que provienen de ciudades pequeñas no cuenten con la certeza y confianza de que un juez especialista en la materia va a realizar justicia. Los seres humanos cometen errores, por naturaleza son imperfectos, cómo es posible entonces, que la ley disponga que un juez considerado como multicompetente, es decir conocedor de todas las materias y ramas del derecho, pueda hacer verdadera justicia si no conoce a profundidad de un tema en específico.

Lo mismo sucede con todas las demás carreras, pensemos en la medicina, no sería lo mismo que una persona con problemas graves del corazón sea revisada y operada por un profesional en la cardiología, que, por un médico general, o un médico especializado en una rama de la medicina distinta a la cardiología.



Esta situación contraría el principio de igualdad de justicia constitucional, pues pensemos, si una persona sufre una vulneración grave de sus derechos, y esta pertenece a una ciudad con un número de habitantes considerable, esta persona tiene la posibilidad y el privilegio de que sea un juez especializado en la materia quien conozca y resuelva el caso; mientras que, si en el mismo supuesto, esta persona pertenece a una ciudad pequeña, es la misma ley, quien no le permite obtener la oportunidad de que su caso, donde pide que se conozca sobre la vulneración de sus derechos fundamentales, no pueda ser resuelto por un juzgado especializado en la materia de litigio.

Es claro que en el primer caso la persona puede tener mucha más confianza en el sistema judicial para que se haga justicia, mientras que, en el segundo caso, esta confianza y seguridad no es la misma, sin embargo, si estamos ante el mismo derecho vulnerado y bien jurídico vulnerado. De lo mencionado, la importancia de la existencia de juzgados especializados no es poca, pues que tan importante puede ser que ante el conocimiento de un caso controversial sea un juez con especialidad en la materia a resolver quien conozca y resuelva de un asunto controversial; cual es la confianza que el ordenamiento jurídico genera en los ciudadanos respecto de cómo se lleva a cabo el sistema de justicia en el Ecuador y en qué medida este hecho ha vulnerado la tutela judicial efectiva de los administradores de justicia.

Esto no únicamente vulnera la justicia de los ciudadanos en el acceso a una justicia especializada, sino también a los jueces, pues pensemos, no es justo que la misma ley sea la que imponga a los juzgadores, que tienen una determinada especialidad, a ser quienes conocen, tramitan y resuelven de un caso cuya materia no tienen un conocimiento especializado. Los jueces tienen el deber más grande, pues son quienes imparten justicia dentro de un determinado lugar, por lo tanto, para garantizar que su trabajo sea realizado de manera correcta, la norma debe respaldar que su conocimiento en las causas controversiales sean sobre materias cuyos conocimientos sean especializados. Al respecto, el Art.- 178 de la Constitución del Ecuador, en el último inciso es claro al mencionar que es en la Ley en donde se determinará la organización, el ámbito de



competencia, el funcionamiento de los órganos judiciales y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia.

Esto es lo que sucede en la actualidad dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, puesto que, como mencionaba al inicio de este trabajo, el Ecuador a partir de la Constitución del 2008 es una norma jurídica de carácter invasivo, esto ha permitido un cambio en la labor del juez, creando el juez constitucional, ya que la norma suprema ha determinado que todo juez ordinario es juez constitucional y debe resolver desde la constitución, a excepción de los jueces de lo contencioso administrativo y tributario, que les deslinda de conocer acciones interpuestas por violación a los derechos fundamentales a través de garantías jurisdiccionales.

Las garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales tienen la finalidad de proteger de manera directa y eficaz los derechos fundamentales consagrados en la Constitución del Ecuador y en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos y así lo ha reconocido nuestra normativa en el Art.- 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y, en cuanto a la competencia de los administradores de justicia para conocer y resolver estas garantías el Art.- 7 de la norma ibídem y Art.- 86 de la Constitución del Ecuador determinan que puede ser competente cual juez o jueza de primera instancia del lugar en donde se origina el acto u omisión o donde este genere sus efectos.

Nada ha dicho nuestra normativa respecto de la existencia de juzgados especializados para el conocimiento de materia constitucional. Esta situación por la que transita el Ecuador, al no tener jueces especialistas en materia constitucional, ha generado una vulneración de derechos y garantías fundamentales para el correcto funcionamiento y desenvolvimiento de la Función Judicial en el conocimiento y resolución de acciones constitucionales.

La importancia de la materia constitucional es que mediante ella el Estado puede resarcir los derechos que están dentro de la esfera constitucional, aquellos derechos



UNIVERSIDAD
DEL AZUAY

fundamentales del ser humano que derivan de la dignidad humana que por un acto u omisión han sido vulnerados, causando un agravio fundamental a la persona, es por ello, por su importancia y trascendencia que el ordenamiento jurídico ha previsto un trámite mucho más rápido, eficaz e informal para el conocimiento y resolución de estas garantías, para que en el menor tiempo posible se logre hacer justicia y resarcir los derechos fundamentales que han sido violentados.

Sin embargo, en la práctica se ha podido observar como se ha hecho un uso y abuso en la utilización de esta rama constitucional, con la finalidad de obtener un procedimiento más rápido y efectivo se pone a conocimiento de los jueces temas de derecho que no son de materia constitucional, sino temas netamente legales cuya vía idónea esta legalmente establecida en la Ley, existen los jueces competentes y especializados para conocer, tramitar y resolver estas causas que conllevan temas legales, mas no constitucionales.

Es importante para el correcto entendimiento del tema propuesto, recordar que los derechos tienen una doble dimensión y esfera, la legal y la constitucional. Para los derechos cuya esfera es la legal, existe el trámite previsto en la norma, existe el juzgado especializado para conocer y resolver los temas de derecho legal, y para los derechos cuya esfera es la constitucional, el procedimiento previsto y determinado se encuentra en la norma, sin embargo, no existe un juzgado especializado en conocer y resolver los temas de derecho constitucional, es por ello, que se ha podido evidenciar que en la práctica las sentencias constitucionales no tienen un criterio uniforme por parte de los juzgadores en la motivación de sus sentencias constitucionales, cayendo en una suerte de criterio de cada juzgado o juez en particular el determinar la realidad de cada sujeto procesal, a diferencia de lo que sucede en otras materias que si cuentan con jueces especializados.

En este trabajo se analizará las desventajas que en la práctica ha generado la falta de juzgados especializados en materia constitucional, y los beneficios que conllevaría que la Ley prevea la existencia de un juzgado especializado en materia constitucional, generando un desarrollo del sistema judicial para la obtención de sentencias



constitucionales justas tramitadas mediante un debido proceso y con una correcta tutela judicial efectiva de los administradores de justicia.

METODOLOGÍA

El presente trabajo de titulación se desarrollará mediante un diseño de investigación no experimental, con un enfoque metodológico cualitativo con alcance descriptivo; que permita analizar y comprender sobre la falta de juzgados especializados en materia constitucional en el sistema judicial, cuáles son los beneficios y desventajas que ha aportado esta situación; analizar sobre el hecho de no contar con jueces especialistas en derecho constitucional ha permitido un uso y abuso en la interposición de esta garantía, en especial de las acciones de protección, no se ha respetado el carácter subsidiario que caracteriza estas garantías, y si ha existido verdaderamente una tutela judicial efectiva que garantice la consecución de sentencias justas y no arbitrarias dictadas según la autoridad competente.

Para ello, es fundamental recurrir al estudio y análisis de la doctrina plasmada en libros, revistas, ensayos, etc.; para conocer en términos generales los aspectos relevantes de la especialidad de los juzgados, la importancia de las garantías jurisdiccionales y su tramitación ante el sistema de justicia; así como también, resulta necesario apoyarse en el análisis de casos prácticos con la finalidad comprender cómo ha repercutido el hecho de que todo juzgador constitucional, salvo ciertas excepciones; se procederá de igual manera con el análisis de la normativa nacional para determinar las posibles inconsistencias, deficiencias y contradicciones existentes en nuestra legislación que han provocado las dificultades prácticas en las que nos encontramos al momento de tratar temas constitucionales en la vía judicial, lo cual permitirá concluir con el análisis de discurso correspondiente.



RESULTADOS

Las garantías jurisdiccionales.- Concepto, características e importancia de su aplicación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano:

Para el modelo constitucional ecuatoriano las garantías jurisdiccionales se han implementado con la finalidad primordial de otorgar una protección directa, eficaz e inmediata a los derechos reconocidos en la Constitución, así como en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, y de esta manera, brindar confianza a la ciudadanía de obtener una reparación integral frente a los daños ocasionados por cualquier acto u omisión de un tercero.

Esta finalidad de las garantías jurisdiccionales se encuentra determinada en el Art.- 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (2009); en lo posterior, me referiré también a esta normativa como *LOGJCC*. La Constitución del Ecuador en el capítulo tercero, Art.- 86.2 (2008) determina las normas de procedimiento a seguir para los procesos de garantías jurisdiccionales. Es importante para el estudio que comprende este trabajo, recordar que el procedimiento previsto para este tipo de garantías, que por su importancia e inmediatez conlleva una tramitación rápida, sencilla y eficaz; oral en todas sus fases e instancias, cuyos días hábiles son todos los días y horas, sin necesidad de formalidades que son requeridas para la generalidad de los juicios, como por ejemplo, determinar las normas infringidas, o contar con la defensa de un abogado patrocinador para la proposición de la acción jurisdiccional, así como también se eliminan toda norma que proceda a retardar el ágil proceso que le caracteriza a este tipo de trámites. La incorporación de estas garantías jurisdiccionales en las Constituciones de estados democráticos constituye un elemento fundamental para la protección de las democracias actuales, configurándose como un mecanismo necesario para que el reconocimiento constitucional de los derechos no sea puramente formal y se posibilite, en la práctica, su reclamación y protección efectiva ante los poderes públicos y los ciudadanos. (2018)

Es por ello que el mero reconocimiento y positivización constitucional de los derechos y libertades no es suficiente garantía de su cumplimiento, como se ha mencionado en la



doctrina, un derecho vale lo que valen sus garantías, y ahí la intención del constituyente en dar efectividad a los derechos por él enunciados, y a establecer los distintos tipos de procedimientos previstos por el constituyente.

Las garantías jurisdiccionales existentes en la legislación ecuatoriana.- La acción de protección y los problemas de su aplicación en el ámbito jurídico actual.

Son seis las garantías jurisdiccionales que se encuentran previstas en la normativa ecuatoriana, mismas que se encuentran detalladas a lo largo del capítulo tercero de la Constitución del Ecuador, y son las siguientes: 1. Acción de habeas corpus, 2. Acción de acceso a la información pública, 3. Acción de habeas data, 4. Acción por incumplimiento, 5. Acción Extraordinaria de Protección, 6. Acción de protección; y es en esta última acción, en la que centraré gran parte de mi estudio a lo largo de este trabajo investigativo. Las acciones de protección, son un tipo de garantía jurisdiccional que se encuentra detallada en el Art.- 88 de la Constitución del Ecuador como aquella que sirve para amparar de manera directa y eficaz los derechos reconocidos en la Constitución, misma que puede interponerse en el momento que exista una vulneración a los derechos constitucionales, por un acto u omisión de una autoridad pública no judicial, o de un particular cuando esta provoca un daño grave, presta servicios públicos impropios etc.¹ El hecho es, que esta garantía se vuelve mucho más extensa en el ámbito de su aplicación en comparación a los otros tipos de garantías jurisdiccionales existentes, debido a que, tal como lo determina el Art.- 39 de la LOGJCC, la acción de protección se aplica para proteger de manera directa y eficaz los derechos constitucionales que no estén amparados o protegidos por las otras garantías jurisdiccionales. (Nacional, 2009)

¹ Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación. (Nacional, Constitución del Ecuador , 2008)



Es decir, por lo tanto, el campo de aplicación de las acciones de protección, a priori, se sería apta para todos los demás casos en los que exista una vulneración a un derecho constitucional. Sin embargo, es importante tener en consideración que este hecho reconocido por la normativa, ha dado paso para que exista un sin número de demandas de acción de protección fundamentadas en una supuesta vulneración a derechos constitucionales para que la misma sea acogida y conocida por los juzgadores constitucionales.

Al respecto, si bien es cierto que, para las acciones de protección, contamos con la suerte de un procedimiento rápido y efectivo que conlleva varios beneficios en la tramitación de la causa, con la finalidad de obtener una sentencia en el menor tiempo posible, para evitar que el menoscabo del derecho constitucional vulnerado permanezca en el tiempo; no es menos cierto que el uso y abuso en la interposición de esta garantía jurisdiccional genera una vulneración a principios y derechos de igualdad de los ciudadanos en el acceso a una justicia especializada y el respeto a la tutela judicial efectiva por parte de los administradores de justicia; tema que se lo ahondará más adelante.

Al respecto, es importante conocer cuál es el detonante o vacío normativo que permite, a los profesionales del derecho, utilizar las acciones de protección con la finalidad de que un determinado tema sea conocido y resuelto a través de un procedimiento rápido, sencillo e informal, como es la acción de protección, maquillando temas que corresponden a la esfera legal de los derechos, con la finalidad de evitar que jueces especializados en la materia legal pertinente conozcan a través del procedimiento previsto en la normativa. Procedimientos que, claramente, conllevan más tiempo y formalidades que el previsto para las garantías jurisdiccionales.

Es importante considerar que toda acción o demanda tiene la finalidad de que mediante una sentencia se proteja un bien jurídico que ha sido vulnerado por un tercero; es por ello, que todo derecho tiene una doble dimensión, la dimensión legal de los derechos y la dimensión constitucional. Y para cada uno existe la vía legal correspondiente creada por el legislador para que cada caso sea conocido por un juez competente en la materia a



través del trámite correspondiente. Por ello, que no toda vulneración a un derecho, cabe dentro de la esfera constitucional.

El fundamento del estudio de los derechos constitucionales, derechos humanos o derechos fundamentales, como sea que se los quiera llamar, se encuentra en las condiciones básicas del ser humano, como la dignidad, libertad e igualdad y más cualidades inherentes a la naturaleza misma del ser humano, que en caso de no ser respetado, corre peligro la vida y trato humanitario de la persona; es por ello que deben ser conocidas mediante la tramitación de un procedimiento especial distinto a los previstos para los derechos que rondan la esfera legal.

El principio de subsidiariedad de la acción de protección.-

Pamela Aguirre Castro en su obra *“Líneas jurisprudenciales de las decisiones de la primera Corte Constitucional respecto al análisis que deben realizar los jueces constitucionales para verificar la existencia de vulneraciones a derechos constitucionales en las acciones de protección”* menciona respecto de la subsidiariedad de las acciones de protección que: *“ (...) en materia de derecho procesal constitucional una acción jurisdiccional es subsidiaria cuando su presentación no se yuxtapone a otra acción de similar naturaleza en la jurisdicción ordinaria (...)”* (Castro, 2017). (Lo subrayado me pertenece).

Por lo que, el órgano jurisdiccional constitucional puede ejecutar acciones subsidiarias cuando actuando dentro de la esfera de su competencia, contribuye a la consecución de una causa principal, siempre y cuando su actuación no interfiera con las competencias de otros órganos legales.

Es por ello que su aplicación es la excepción, más no la regla; los jueces no deben olvidar la intención excepcional del legislador al momento de crearla, evitando así, desnaturalizar a las garantías jurisdiccionales y hacerla una vía legal más que entorpece la administración de justicia.



De lo analizado resulta inevitable hacer alusión a lo que dispone la LOGJCC en sus Arts.- 40 numeral 3² y 42 numeral 4³ en cuanto a que las acciones de protección deben presentarse cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho constitucional vulnerado, y la prohibición de procedencia cuando el acto que se reclama pueda ser impugnado en la vía judicial.

Al realizar una interpretación sistemática, hermenéutica y teleológica de los artículos arriba referidos constantes en la LOGJCC en relación con el texto constitucional, se desprende el carácter autónomo de las acciones de protección, creada por el legislador con la finalidad única de tutelar los derechos de rango constitucional.

Al existir una vulneración a un derecho de rango constitucional no puede ser tramitado mediante un procedimiento distinto al previsto para las acciones de protección; y viceversa, cuando existe una vulneración a un derecho que ronda la esfera legal no puede ser conocida en la vía constitucional; pues una errónea interpretación de la normativa desnaturaliza la esencia misma de una garantía de protección de los derechos constitucionales y a su vez la intención del legislador al crearla.

Por lo expuesto, podemos preguntarnos, ¿Quiénes son los encargados de mantener esta armonía normativa? La respuesta está en el órgano de la función judicial, que se encuentra conformado por juezas y jueces, quienes son los encargados de interpretar y aplicar la normativa en los casos puestos a su conocimiento.

Al tratarse de acciones de protección la labor de los juzgadores es urgente, pues deben frenar la posible vulneración de los derechos constitucionales y dar trámite inmediato

² “Art. 40.- Requisitos.- La acción de protección se podrá presentar cuando concurran los siguientes requisitos: [...] 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado.”

³ “Art. 42.- Improcedencia de la acción.- La acción de protección de derechos no procede: [...] 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.”



UNIVERSIDAD
DEL AZUAY

activando la garantía jurisdiccional que corresponda a cada caso. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia Nro.- 016-13-SEP-CC determina lo siguiente:

“... la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de esos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que para conflictos en materia de legalidad existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria. El juez constitucional cuando de la sustanciación de garantía jurisdiccional establezca que no existe vulneración de derechos constitucionales, sino únicamente posibles controversias de índole infraconstitucional puede señalar la existencia de otras vías...” (2013) (lo resaltado me pertenece).

Lo mencionado por la Corte Constitucional se apega al contenido del Art.- 88 de la Constitución del Ecuador, la labor interpretativa de los jueces al momento de resolver un juicio de acción de protección es fundamental, pues si al conocer los hechos alegados por las partes, el derecho vulnerado en aplicación con lo que determina la norma se colige que el asunto no tiene relevancia constitucional y existe vía legal idónea para ser conocido y resuelto, el juzgador debe negar la tramitación de la causa en la vía constitucional, respetar el carácter subsidiario y la naturaleza especial de las acciones de protección; es decir, respetar la esencia que el legislador otorgó a las garantías jurisdiccionales.

Para ello, el juzgador tiene el deber de realizar un análisis íntegro del caso y emitir sentencia con un argumentación jurídica clara, motivando si existe o no vulneración a un derecho fundamental, o si la acción interpuesta conlleva una pretensión de mera legalidad que debe ser tramitada por la vía legal adecuada.

El pronunciamiento de la Corte Constitucional genera lineamientos acerca del verdadero alcance de los requisitos de improcedencia previstos en la LOGJCC, pues, el juez deja de ser la simple boca muda de ley para convertirse en verdadero garante de los derechos



constitucionales a través de un rol activo, en la cual su valoración debe guardar coherencia con los postulados y principios constitucionales. De ahí que su actuación debe contar siempre con una fuerte carga argumentativa, que denote la racionalidad en la constatación o no de la vulneración de derechos constitucionales. (Castro, 2017)

Muchas veces, los profesionales en derecho, con la finalidad de evitar aquellos procedimientos largos y tediosos que transitan en las vías legales pertinentes, como por ejemplo, la contencioso administrativa o contencioso tributaria, buscan que su caso sea conocido en la justicia constitucional, y para ello engañan a la administración de justicia aludiendo la vulneración de derechos constitucionales, cuando el trasfondo es claramente de mera legalidad. El beneficio que les genera esta actuación, es que muchas de las veces se acepta a trámite estas causas, se evita la vía legal larga y se obtienen sentencias inmediatas a través del trámite previsto para las acciones de protección.

Considero que el problema principal que genera que esta situación ocurra con mayor frecuencia, se debe a que el ordenamiento jurídico ecuatoriano, hasta el momento, no cuenta con juzgados especializados en materia constitucional para el conocimiento y resolución de garantías jurisdiccionales dentro de su normativa. Y, al no contar con esta especialización, los juzgadores se ven obligados a convertirse en jueces constitucionales de manera supletoria, y a realizar justicia constitucional; esto genera que no existan precedentes jurisprudenciales similares respecto de casos análogos, pues las sentencias dictadas, muchas de las veces son distintas una de la otra para casos similares. No se resuelve justicia de manera igualitaria; pues pensemos, como ejemplo, los jueces penales generalmente tienden a resolver casos penales de manera similar, porque conocen de la materia a profundidad, la estudian, y la ejercen todos los días, como consecuencia genera una manera similar de administrar justicia en materia penal interpretando y aplicando la norma de manera correcta.

Sin embargo, que sucede cuando una acción constitucional es puesta a conocimiento de un juez de familia y otro caso similar a un juez de violencia; en estos casos, es posible que los justiciables no obtengan sentencias similares, uno de ellos podría obtener una



UNIVERSIDAD
DEL AZUAY

sentencia favorable y al otro pueden declararle sin lugar la demanda; por lo que se enfrentaría la interposición de las acciones de protección a una suerte de azar, dependiendo del criterio que tenga el juez sorteado para conocer de la demanda constitucional planteada. Parecería ser que los jueces son el problema, pero en realidad no es así, porque los administradores de justicia se ven obligados a actuar como jueces constitucionales sin serlo, porque así manda la norma, esta situación vulnera el art.- 11 del COFJ referente al principio de especialidad y el derecho a la igualdad de los ciudadanos para acceder a una justicia especializada.

La Corte Constitucional en la sentencia Nro.- 41-13-SEP-CC determina que: “... *la carga de demostración sobre la adecuación y eficacia de los procedimientos ordinarios no recae sobre el accionante, sino sobre el juzgador, al momento en que determina si la violación efectivamente se verificó o no en el caso puesto en su conocimiento.*” (2013) Es decir, la Corte le otorga completa responsabilidad a los juzgadores para resolver los casos constitucionales, son quienes deben velar por el respeto a la tutela judicial efectiva, y para ello es necesario contar con jueces especializados en la materia, como ocurre en el resto de las materias.

Por todo lo expuesto, para el correcto entendimiento y aplicación de las acciones de protección se debe aplicar el principio de subsidiariedad que tiene como objetivo proteger a los derechos constitucionales, evitando que la vía constitucional sea mal utilizada desechando acciones de rango constitucional, argumentando que son cuestiones de legalidad, así como a asuntos de legalidad se les contraponen a la justicia constitucional. Como consecuencia de lo manifestado, y a palabras de Pamela Castro Aguirre:

“...no podría considerarse que la acción de protección es una garantía jurisdiccional no subsidiaria, toda vez que no queda a elección del accionante presentar, o una acción de protección, o las acciones correspondientes en las vías ordinarias, para alcanzar sus pretensiones, ya que esto depende de la real ocurrencia de la vulneración de un derecho constitucional. A lo que debe sumarse que la pretensión de una acción constitucional es la reparación integral de un derecho constitucional conculcado, en



tanto que en las vías ordinarias la reparación no conlleva el mismo alcance...” (Castro, 2017).

Importancia de la tutela judicial efectiva en la tramitación de las acciones de protección.-

Como lo hemos venido tratando en líneas anteriores, es indiscutible la importancia que ocupa el rol del juez al momento de conocer sobre una acción de protección, puesto que en su actuar está hacer respetar el carácter especial y subsidiario de las acciones de protección; o por el contrario, realizar una mala interpretación y aplicación del derecho que ocasione una desnaturalización de la acción de protección constituyéndose como un mecanismo de superposición o reemplazo de las instancias ordinarias, y generando un desconocimiento de la estructura jurisdiccional estatal establecida por la Constitución⁴.

Al respecto, en la sentencia Nro.- 003-13-SEP-CC la Corte Constitucional determina lo siguiente “...*los jueces constitucionales se encuentran en la obligación de darle el uso adecuado a esta garantía, evitando el abuso de la misma por parte de los usuarios, a través del acatamiento de las disposiciones determinadas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la creación de precedentes que delineen lo referente a su procedibilidad...*” (2013)

Lo mencionado tiene relación con el derecho a la tutela judicial efectiva que es ejercido por los administradores de justicia, con esto se garantiza a los justiciables el acceso a la justicia, y no solo a aquello, pues también implica la obligación que tiene el operador de justicia de sustanciar la causa, observando y cumpliendo con el procedimiento establecido por el ordenamiento jurídico para cada caso y en observancia de las garantías que configuran el debido proceso.

⁴ Referencia a la sentencia Nro.- 041-13-SEP-CC, emitida en el caso 0470-12-EP por la Corte Constitucional.



UNIVERSIDAD
DEL AZUAY

Con este derecho se protege el efectivo goce y cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución del Ecuador, mismo que es ejercido por los administradores de justicia para la obtención de una resolución judicial motivada. De esta manera, los jueces deben enmarcar sus actuaciones al debido proceso y con observancia de las disposiciones constitucionales y legales aplicables al caso concreto.

Silvia Zambrano en su obra *“El acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva en relación con la seguridad ciudadana en Ecuador”* cita a Ramiro Ávila Santamaría quien dice que *“Los derechos de protección son una herramienta para remover los obstáculos que se presentan cuando los demás derechos son ejercidos. Entre los derechos de protección encontramos el derecho al acceso a la justicia, el derecho a la tutela efectiva”* (Zambrano, 2016)

Lo mencionado guarda relación con el tema propuesto debido a que el juzgador en ejercicio y respeto a la tutela judicial efectiva y su deber de administrar justicia y hacer ejecutar lo juzgado ante un caso de acción de protección donde la parte accionante manifiesta haber sufrido vulneraciones a sus derechos de rango constitucional por un acto u omisión de una autoridad pública no judicial. En este supuesto es importante detenerme y analizar lo siguiente; en primer lugar, el juzgador debe asegurarse de no estar ante un asunto de mera legalidad; sino que se debe demostrar la ilegitimidad de un acto de los poderes públicos y que este acto u omisión vulnera de manera indiscutible los derechos fundamentales de la persona accionante; para ello, es importante se diferencie claramente cuál es la norma que impugna el accionante en su demanda y cuál es la pretensión que se busca, si es resarcir la vulneración de un derecho constitucional realmente afectado por los poderes públicos, la finalidad es revocar un acto con miras a un objetivo patrimonial o meramente legal.

Para la Corte Constitucional en la sentencia Nro.- 041-13-SEP-CC determina que: *“... los únicos procedimientos adecuados para conocer y resolver sobre la existencia de violaciones a derechos constitucionales son las garantías jurisdiccionales de los derechos constitucional; y en el caso de que dichas violaciones se originen en actos u omisiones de autoridades públicas no judiciales, la acción de protección. Así, es claro*



que la distinción en el objeto de la acción de protección y los procesos de impugnación en sede contencioso-administrativa, no está en el acto impugnado; sino más bien, en la consecuencia del mismo...” (2013)

Entonces, la importancia de obtener sentencias constitucionales debidamente justificadas es indispensable y para esto es necesario el respeto de los jueces a la tutela judicial efectiva al momento de conocer y resolver casos. Sin embargo, en el sistema normativo, al no contar con jueces especializados en materia constitucional para el conocimiento de garantías jurisdiccionales la expectativa del justiciable y de la sociedad en general disminuye notablemente, y esto se ha podido constatar en la práctica con la obtención de distintas sentencias constitucionales que al final lo que intentan resolver son temas de mera legalidad, impidiendo que el juzgador competente en la materia efectivamente conozca y por ende emita sentencia realizando el fin último de todas las personas que es la realización de justicia.

En estos casos, la entidad accionada resulta gravemente afectada, pues las sentencias dictadas, muchas de las veces, por no tener los jueces el suficiente conocimiento de los temas administrativos que se ven obligados a conocer a través de acciones de protección, terminan emitiendo sentencias que se vuelven inejecutables y es ahí cuando la justicia entra en declive y caos.

Por lo expuesto, concluimos que la tutela judicial efectiva permite la viabilidad de todos los demás derechos constitucionales, así como también de aquellos derivados de fuentes inferiores. En tal sentido, su satisfacción no se agota en la existencia de la justicia constitucional, sino en la puesta a disposición de todas las personas de un sistema jurídico institucional encargado de dar protección judicial en todas las materias. Por lo tanto, la existencia de recursos en vía ordinaria también constituye una medida de garantía del derecho a la tutela judicial efectiva.



UNIVERSIDAD
DEL AZUAY

Importancia del principio de especialidad de los administradores de justicia en el conocimiento de las causas judiciales.-

Hemos hecho referencia a las dificultades que surgen en la tramitación y resolución de las garantías jurisdiccionales, con especial énfasis en la acción de protección, cuando no conocidas por jueces especializados en materia constitucional, sino mediante sorteo es competente cualquier juzgador sea cual fuere su especialidad.

De lo mencionado, la falta de regulación normativa ha vulnerado de gran manera el derecho a la seguridad jurídica, tutela judicial efectiva y al derecho de igualdad de los ciudadanos para acceder a una justicia especializada.

Por su parte, el Art.- 7 de la LOGJCC (2009) determina que serán competentes para conocer de garantías jurisdiccionales cualquier juez o jueza de primera instancia del lugar en donde se origine el acto u omisión, o donde se produzcan sus efectos. De igual manera, y en los mismos términos lo determina el Art.- 86.2 de la Constitución del Ecuador en cuanto a la competencia del juzgador para este tipo de causas.

Sobre este punto, considero importante detenernos y realizar un análisis; el ordenamiento jurídico ecuatoriano se rige por el principio de especialidad de los administradores de justicia. El Art.- 11 del Código Orgánico de la Función Judicial establece el principio de especialidad de la siguiente manera, que me permito citar: ***“La potestad jurisdiccional se ejercerá por las juezas y jueces en forma especializada, según las diferentes áreas de la competencia. Sin embargo, en lugares con escasa población de usuarios o en atención a la carga procesal, una jueza o juez podrá ejercer varias o la totalidad de las especializaciones de conformidad con las previsiones de este Código.”*** (2015) (Lo resaltado me pertenece).

Este principio de especialidad para los administradores de justicia es uno de los rectores de la función judicial, que se encuentra en estricto apego para dar fiel cumplimiento a lo determinado en los Art.- 168 y 169 de la Constitución del Ecuador, que permite a los justiciables el libre acceso a la administración de justicia, como un medio eficaz y efectivo para la realización de justicia.



El derecho rige las relaciones sociales y permite resolver conflictos que en su seno puedan producirse, estos conflictos que van a ser resueltos en sede judicial serán de diversas materias, ya que el derecho tiene varias ramas que la componen, como la penal, administrativa, civil, constitucional etc.; es por ello que el legislador ha previsto distinciones para cada materia y un juzgado especializado para dirigir y resolver el proceso.

No olvidemos que el rol de los jueces es administrar justicia y hacer ejecutar lo juzgado. Mediante las sentencias, los jueces determinan una nueva realidad para las partes procesales; por lo tanto, el juez debe ser tan conocedor de la materia, que tenga la seguridad de que aquello que está resolviendo es lo único que le permite el derecho y lo más justo que puede hacer, tanto así que las otras salidas resultarían inadecuadas a los hechos planteados; y para ello, la motivación y fundamentación en las sentencias son de carácter indispensable.

En el tema propuesto, esta seguridad del juez al momento de resolver no queda resguardada en el procedimiento previsto para las garantías jurisdiccionales, porque la norma no prevé la existencia de un juzgado competente y especializado en materia constitucional. Se inobserva a cabalidad el Art.- 11 del COFJ y por ende el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el Art.- 82 de la Constitución del Ecuador⁵, obligando al juez a sentenciar un determinado caso con miedos y dudas. Este hecho perjudica de manera directa a las partes procesales, en especial contra quien se dicta la sentencia.

Con el principio de especialidad, se ha dotado a los ecuatorianos el poder acceder a una muy merecida justicia especializada. La intención del legislador ha permitido que los justiciables depositen una mayor confianza en la seriedad y profesionalismo que se maneja en la función judicial, pues se crea la expectativa de que los justiciables van a acceder mediante sus acciones ante un juez conocedor de la materia sobre la cual versa la

⁵ “Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.



controversia, sin embargo, podemos observar que tal intención no se refleja en la realidad de los hechos, existiendo una contraposición de la normativa.

A palabras del Dr. Augusto Durán Ponce “... *La Justicia Constitucional es un mecanismo para afianzar y garantizar los valores y principios constitucionales; los derechos fundamentales: y, los derechos de las minorías ante las mayorías...*” (Ponce, 2013) y para ello considera necesario la existencia de jueces ilustrados en la cultura de los derechos y garantías fundamentales, que se encuentren en condiciones de interpretar y aplicar las normas constitucionales en el sentido más favorable a los referidos derechos y garantías y que fundamenten sus resoluciones inspirados en el orden jurídico, con imparcialidad que consolide la confianza de los seres humanos, impidiendo toda arbitrariedad. (2013)

En la Constitución del Ecuador se hace referencia a los principios de la administración de justicia, refiriendo que la potestad de administrar justicia emana del pueblo ecuatoriano; sin embargo, en el Art.- 11. 9 Inciso 4, se le responsabiliza al Estado de una inadecuada administración de justicia, que suponga una violación a este derecho constitucional, esto debe entenderse como una obligación estatal de garantizar una justicia constitucionalizada a través de los órganos de la Función Judicial, dotando a los ciudadanos ecuatorianos que accedan al órgano jurisdiccional, la existencia de jueces especializados en cada materia, de acuerdo a su competencia.

Para los doctrinarios Galo Plaza y Ana Fabiola Zamora el respeto de la justicia constitucionalizada, debe ser el principal deber de la Función Judicial, la misma que en estricto apego y respeto de la Constitución y demás normativa legal, debe garantizar el acceso a una tutela efectiva, imparcial y expedita la misma que deber ser llevada y juzgada por jueces especializados en cada materia con el fin de brindar un adecuado servicio, a la par del cumplimiento de un derecho constitucional que nos ampara a todos. (2020).

Por lo tanto, para la correcta administración de justicia, el hecho de no contar con juzgados, jueces y operadores de justicia preparados académicamente, experimentados y



dedicados exclusivamente a sustanciar las acciones constitucionales, que no son de competencia de la Corte Constitucional, conlleva inevitablemente a tener una administración de justicia constitucional insuficiente que no se subsume en justicia, desde cualquier punto de vista, va en desmedro del Estado constitucional de derechos y justicia catalogado en la Constitución de la República del Ecuador del 2008.

El rol del juez constitucional y las ventajas de incorporar su existencia en la legislación ecuatoriana.-

La importancia de este estudio radica en que el Ecuador, a lo largo de su historia, atravesó por un cambio de paradigma de Estado de Derecho a un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, ello presupone la necesidad de que exista un cambio en el sistema de justicia, para conseguir una justicia constitucionalizada que adecúa los principios que rige la función judicial, principio que además se encuentra totalmente ligado a la tutela judicial efectiva, que permite el desarrollo de los principios de la administración de justicia, que se deriva del Art.- 169 de la Constitución del Ecuador⁶.

La característica primordial de este nuevo estado constitucional de derechos y justicia consagrado en la Constitución del 2008, es que los Órganos de la Función Judicial apliquen en sus pronunciamientos las normas, principios y reglas constitucionales existentes en la justicia constitucional; sin embargo, no es menos cierto que aquello, en nuestra realidad judicial, legislativa y social que nos encontramos transitando dista mucho de que se cumpla de la manera en la que se aspira.

Esto se debe precisamente a que la mayoría de jueces no están aptos ni preparados para desempeñarse administrando justicia constitucional, sin embargo la Función Judicial y los órganos que la componen no tienen la responsabilidad de esta situación que se ha generado; pues es el Estado, quien a través del poder legislativo, no ha velado por resolver el problema actualmente existente, y que con el paso del tiempo conllevará a que los

⁶ “Art. 169.- El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades”



sujetos procesales transiten por una serie de vulneraciones a sus derechos y principios que rigen la correcta administración judicial, y una mayor sensación de desamparo estatal ante la violación de derechos constitucionales.

Se justifica lo aseverado con el siguiente argumento, pese a que la Constitución señala, que todos los jueces y juezas, autoridades administrativas y servidores públicos, deben aplicar de manera directa e inmediata las normas constitucionales y las demás previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no es menos cierto que, los jueces encargados de la tramitación de la justicia ordinaria, quienes actualmente conocen y resuelven procesos de garantías jurisdiccionales, tienen su campo de acción plasmado en el área del Derecho común ordinario para los que postularon y asumieron los respectivos cargos.

A más de que la extensa carga procesal en el ámbito de sus respectivas judicaturas resulta bastante colapsado; por lo tanto, llegan a cumplir una función de jueces constitucionales, pero de manera supletoria, y por lo mismo, sus actuaciones, en la mayoría de los casos, llegan a ser insustanciales. Lo que da como resultado que en vez de servir de verdadera ayuda a quien propone alguna acción o a quien se defiende de la misma, agravan la vulneración de derechos e incluso los agrandan significativamente debido a la falta de aptitud de la mayoría de juzgadores para conocer y resolver los casos puestos a su conocimiento.

Es importante determinar cuál sería el rol que ocupa al juez constitucional en la administración de justicia, pues se diferencia del juez ordinario. Para la Abg. Lucila Soria Pérez, en su obra *“La falta de especialización de los jueces constitucionales vulnera los derechos de los justiciables del Ecuador, de ser juzgados por un juez competente y de seguridad jurídica”*, menciona que el rol del juez constitucional constituye un rol activo y creativo, diferenciándolo del rol que ocupa el juez ordinario que tiene una función pasiva, sometido a ritualismos jurídicos determinados en la normativa infra constitucional; que a palabras de Ramiro Ávila Santamaría: *“El juez, en un estado constitucional, no puede ser solamente ‘boca de la ley’. El juez tiene que aplicar*



principios que constan en la Constitución y convertirse en “cerebro y boca de la Constitución”. (Pérez, 2018)

Lo que permite comprender de mejor manera que la conversión del juez ordinario en juez constitucional, por sus diferentes roles que ocupan, afecta la calidad de la administración de justicia actuando de manera contraria a la Constitución y a sus principios, ocasionando por lo tanto, inseguridad jurídica en los justiciables. Muestra de ello, son las diferentes decisiones y criterios de los jueces ordinarios de primer y segundo nivel que resuelven temas constitucionales con las decisiones y criterios de los jueces de la Corte Constitucional, existiendo amplia diferencia en el manejo del Derecho constitucional; pues los jueces ordinarios sin ser especialistas en derecho constitucional, por mandato de ley, según lo dispuesto en la LOGJCC, se encuentran en la obligación de administrar justicia constitucional, por lo que, cada caso constitucional del que se ven obligados a conocer y resolver es totalmente nuevo, a diferencia del derecho común que normalmente es su campo de acción.

Esta crítica no alude a los jueces que conforman la Corte Constitucional del Ecuador, que es un órgano especializado con jueces dedicados solamente al Derecho Constitucional, y que por ende emiten fallos de mejor calidad en relación a los pronunciados por los jueces ordinarios convertidos en constitucionales. En consecuencia de ello, ha generado que en la práctica la idea de la justicia constitucional como una institución jurídica quede en segundo orden, no obstante, que el modelo de Estado constitucional de derechos y justicia requiere que aquella sea protagonista de nivel trascendente.

Podemos concluir que con una reforma a la normativa vigente, esto es, el Art.- 86.2 de la Constitución y Art.-7 de la LOGJCC, en la cual se indique que será competente para conocer las garantías jurisdiccionales el juez o jueza especializado en materia constitucional del lugar en que se origine el acto u omisión o de donde se producen sus efectos, traería varios beneficios para el sistema judicial.



Con este antecedente, la Función Judicial debería crear o incorporar a su estructura judicial un juzgado especializado en justicia constitucional de primer y segundo nivel, mismo que estará conformado por jueces constitucionales quienes deberán conocer y resolver de todas las garantías jurisdiccionales. Esto permitirá que los juzgados ordinarios tengan una menor carga procesal, pues seguirían con el conocimiento únicamente de los juicios correspondientes a la materia de la cual se conforma su juzgado especializado.

Consecuentemente esto conllevará a la obtención de un mayor número de sentencias constitucionales uniformes, claras, motivadas y ejecutables, que permitan formar precedentes jurisprudenciales válidos y similares para los casos análogos puestos a conocimiento de los juzgados constitucionales. Eliminando de esta manera la idea de que el conocimiento y resolución de las acciones constitucionales constituye una suerte de azar dependiendo del juzgado que vaya a conocerla y del diferente criterio que puedan tener los jueces ordinarios.

Se analizará de mejor manera el derecho constitucional, pues el juez no es solo boca de la Constitución sino como ya se mencionó anteriormente, el juez constitucional se vuelve un verdadero intérprete y aplicador de la Constitución y de los principios fundamentales que lo rigen. Podrá con mayor facilidad determinar cuándo estamos ante un problema que debe sustanciarse en la vía constitucional, y por el contrario, cuándo estamos ante un caso de mera legalidad que debe ser sustanciado en la vía legal correspondiente. Evitando de gran manera que en la práctica los profesionales del derecho ejerzan un uso y abuso de las vías legales existentes y confundan a los administradores de justicia constitucional con temas que no les compete resolver.

Análisis de caso práctico sustanciado por juzgado no especializado en materia constitucional.-

La falta de juzgados especializados en materia constitucional y las consecuencias que esto acarrea resulta mucho más palpable en el día a día, durante el ejercicio de la profesión, en la práctica existe una gran cantidad de procesos judiciales de contenido constitucional,



en su mayoría referentes a acciones de protección, que han sido utilizados por los accionantes como una alternativa a la acción ordinaria, desnaturalizando la justicia constitucional y provocando inseguridad jurídica en el ámbito del derecho.

Esto ha generado que los profesionales del derecho, aprovechando de la falta de jueces especializados en materia constitucional, pongan a conocimiento de los jueces ordinarios diversos asuntos correspondientes a la vía legal ordinaria manifestando como presuntas vulneraciones a derechos constitucionales.

Ahora bien, como se ha manifestado a lo largo del presente trabajo investigativo, es en la práctica cuando podemos observar con mayor amplitud los casos en los cuales esta falta de juzgados especializados en materia constitucional ha obstaculizado el poder acceder a una verdadera administración de justicia, así como también a obtener correcto desarrollo jurisprudencial constitucional, en el cual ante casos análogos puestos a conocimiento de los jueces constitucionales exista un precedente similar, y no se vuelva una suerte de azar dependiendo de las diferentes interpretaciones y aplicaciones que cada juez ordinario le dé a la normativa constitucional.

Al respecto, con la finalidad de corroborar todo lo expuesto a lo largo de este trabajo, me permito poner como ejemplo el caso judicial Nro.- 01571-2021-02738 recaído en el juzgado especializado de violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar e infracciones contra la integridad reproductiva y sexual de Cuenca, y realizar el análisis correspondiente.

El caso inicia con una demanda de acción de protección en contra del GAD Municipal de Cuenca, el juzgador quien conoce de la acción de protección es especializado en materia penal perteneciente a la unidad judicial de violencia contra la mujer y miembros del núcleo familiar, como consta arriba referido.

Dentro de la audiencia de juicio, la parte accionante pone a conocimiento del juzgador constitucional un caso netamente administrativo referente a una planificación municipal, aludiendo que con esta planificación existente en su predio y por llevar la misma varios



años, el GAD Municipal de Cuenca ha vulnerado sus derechos constitucionales a la vivienda, propiedad, viga digna, seguridad jurídica y debido proceso.

Solicitan como medida de reparación integral a la supuesta vulneración de derechos constitucionales que el GAD Municipal de Cuenca proceda a realizar el trámite administrativo de declaratoria de utilidad pública e indemnización. Trámite netamente administrativo que persigue un fin evidentemente patrimonial.

Al respecto, el Municipio de Cuenca, supo manifestar al juzgado constitucional que la presente acción planteada no debe ser conocida en la vía constitucional, pues de hacerlo se estaría desnaturalizando la vía constitucional al tratar temas netamente legales en la vía constitucional. Situación que se utiliza con frecuencia por los profesionales del derecho con la finalidad de saltarse el procedimiento correspondiente en la vía legal adecuada y prevista en la norma, pues las mismas suelen ser más largas y con formalidades estrictas que la acción constitucional por su naturaleza inmediata no requiere. Por lo que solicita al juez constitucional que declare sin lugar la acción planteada y que los señores accionantes procedan a reclamar sus pretensiones en la vía administrativa o judicial pertinente, siendo esta el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

La decisión del Juez de primera instancia que conoció el caso en cuestión emite la siguiente decisión:

“Declara sin lugar la Acción de Protección pues la vía constitucional no es la idónea para conseguir sus pretensiones dentro de la presente causa, y de conformidad con el Art. 42 numeral 1 de la LOGJCC, no se desprende la violación de un derecho constitucional; podrían analizarse si, de las actuaciones de la administración, se desprende una demora arbitraria en la actuación de la entidad accionada que, de verificarse, podría vulnerar expectativas de indemnización o derechos de la accionante pero que no tienen categoría constitucional. El Art. 42 numeral 4, de la LOGJCC, señala también la improcedencia de una acción de protección cuando, el motivo de la pretensión, pueda ser impugnado por otra vía judicial, esto significa según la doctrina



UNIVERSIDAD
DEL AZUAY

que, para que proceda la acción de protección vulneración del derecho debe necesariamente afectar su contenido constitucional.” (2021)

En el presente caso se ha demostrado que no se han cumplido con los requisitos establecidos en los Arts.- 88 de la Constitución del Ecuador y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

El juzgador manifiesta también que *“No se ha demostrado la violación de derechos constitucionales, mediante actos de una autoridad pública. Se ha demostrado también la existencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger los derechos violados.” (2021)*

Al respecto, la parte accionante ejerciendo su derecho a impugnar de la decisión de primera instancia. El recurso de apelación presentado, recae en la Sala Especializada de la Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes infractores de la Corte Provincial de Justicia del Azuay. Al conocer del caso de apelación planteado, la Corte resolvió lo siguiente:

“DECLARA SIN LUGAR EL RECURSO DE APELACION INTERPUESTO Y SE CONFIRMA LA SENTENCIA VENIDA EN GRADO”. (2022)

La Corte Provincial ha mencionado que lo que se pretende con la demanda es que a través de la acción de protección se declare el derecho de la accionante para que la entidad municipal emita una Declaratoria de Utilidad Pública y se disponga se cancele una indemnización.

Reflexiona que este es un tema netamente administrativo que tiene una vía ordinaria para su reclamo, y se pregunta el juez ponente: *“¿Por qué distraer a los jueces constitucionales con temas que no les compete? La respuesta es clara: buscar una solución rápida a través de la acción de protección cuya característica es ser urgente para obtener el fin último que se pretende, el cual es se deje sin efecto un acto normativo y se declare un derecho.” (2022)*

En el caso expuesto, podemos notar que los criterios del juez de primer nivel con el de la Sala de la Corte Provincial son uniformes, entienden que la vía aplicada por los



accionantes no es la correcta y la misma debe ser sustanciada en la vía ordinaria prevista para los trámites administrativos, así como también han manifestado que no existe derecho de rango constitucional vulnerado. Podemos notar que la norma puesta para análisis no es la Constitución como tal sino normas infra constitucionales así como también la consecuencia que se busca por parte de los accionantes es obtener una indemnización económica por parte del GAD Municipal.

He hecho referencia a este caso en particular, debido a que existe otro caso de acción de protección signado con el Nro.- 01333-2022-00223, recaído sobre el Juzgado de la Unidad Judicial Civil de Cuenca, en el libelo de la demanda se puede observar que existe la misma fundamentación en cuanto a los hechos alegados y derecho presuntamente vulnerado; iniciada en contra de la misma entidad accionada anteriormente, el GAD Municipal de Cuenca, cuyos abogados defensores de los accionantes son los mismos que los de caso arriba expuesto, sosteniendo la misma pretensión, lo único que cambia son los accionantes. Pues se trata de vecinos que han sido afectados por una misma planificación municipal, cuyo anuncio de proyecto afecta a todo un polígono sectorial en el cual se encuentran inmiscuidos los predios de los dos accionantes de los casos referidos.

En el segundo caso, con un criterio totalmente diferente al de los jueces de primera y segunda instancia del primer caso analizado, el juzgador emite sentencia declarando vulnerados los derechos constitucionales de los accionantes por parte del GAD Municipal de Cuenca; y atribuyéndose las prerrogativas del GAD Municipal y del Concejo Cantonal, y ordena al Municipio de Cuenca que en un término de 45 días declare de utilidad pública el predio propiedad de los accionantes y proceda con la indemnización; además, ordena que en caso de no cumplir con lo ordenado en el tiempo previsto, el Municipio de Cuenca proceda a levantar la afección y dejar sin efecto una planificación prevista para el interés general de la comunidad.

La sentencia emitida es causal de inejecutabilidad, pues ordena que si en el término de 45 días el Municipio no declara de utilidad pública e indemniza tiene que proceder a quitar la afectación; el término concedido al GAD es un tiempo extremadamente corto para realizar un trámite administrativo que toma mucho más tiempo, sabemos y conocemos



UNIVERSIDAD
DEL AZUAY

que las declaratorias de utilidad pública son trámites administrativos pesados y de extensión larga; sin embargo, el haber ordenado quitar la afectación se ha salido del ámbito de lo aceptable. Puesto que las afectaciones municipales no afecta únicamente al predio de los accionantes sino a todo un polígono sectorial, como por ejemplo, el predio de los accionantes del primer caso analizado y muchos otros predios más, siendo una atribución exclusiva del Concejo Cantonal realizar estos actos administrativos.

En los casos propuestos, las acciones constitucionales han recaído en juzgados distintos, y es claro que nos encontramos ante dos sentencias de Jueces cuya especialidad no es la materia constitucional. Como puede ser posible que en dos casos que conllevan identidad de causa y objeto contemos con dos sentencias tan distintas. Esto es a lo que nos referíamos que las acciones constitucionales al estar destinadas al conocimiento de jueces ordinarios se convierte en una suerte de azar la obtención de una sentencia en relación a la otra, pues dependerá del criterio y aplicación que el juez ordinario decida darle a una norma constitucional. Cuando la idea del legislador definitivamente no fue esa.

En la sentencia del primer caso propuesto, el juzgador de instancia dentro de su sentencia ha citado a Luigi Ferrajoli, sostiene que existen derechos prioritarios que son los constitucionales y derechos secundarios que son los patrimoniales. Los derechos constitucionales son contra poder y los patrimoniales derechos de poder, el derecho constitucional es universal y no puede disminuirse o transigirse; por su parte el derecho patrimonial puede ser limitado porque es de poder, es por ello que es transigible y particular.

Sabemos que el fundamento de la acción de protección es el respeto y tutela de los derechos constitucionales considerados directamente aplicables por y ante cualquier funcionario público, por ello la acción de protección tiene como objetivo garantizar la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, de manera que, en caso de existir violación de estos derechos por parte de una autoridad pública, por medio de una acción constitucional se pueda obtener su reconocimiento y una acción de reparación, es así como lo determina el Art.- 88 de la Constitución del Ecuador.



En estos casos, el problema que surge en poder diferenciar cuando una acción u omisión estatal, vulnera mi derecho constitucional y cuando mi derecho patrimonial.

De modo que, el objeto de la acción de protección no es revisar la observancia o no de normas y procedimientos de competencia de los poderes públicos, lo que se debe verificar es si se ha producido o no con una vulneración a los derechos constitucionales de una persona, constatada la misma, corresponde el análisis de la dimensión en la cual este derecho ha sido vulnerado.

La acción de protección tiene límites, no basta con que exista una vulneración, sino que debe demostrarse que la acción es procedente de conformidad con lo que determina la Ley.

El constitucionalista Juan Montaña Pinto en su Obra Apuntes del Derecho Procesal Constitucional menciona que: “... *la intención del constituyente fue crear una acción que garantiza eficazmente y de manera oportuna y rápida la reparación integral frente a la violación de derechos vinculados a la dignidad de las personas; mas no fue crear una instancia adicional, por lo que no puede confundirse este fin con la posibilidad de ventilar litigios que aunque eventualmente pueden tener la misma causa, claramente están encaminados a cosas distintas reguladas por la Ley. Un mismo acto u omisión puede generar al mismo tiempo la vulneración del derecho subjetivo o facultad legal y el desconocimiento de un derecho constitucional; para el primer caso están las acciones ordinarias y para el ultimo las garantías jurisdiccionales, particularmente la acción de protección...*” (Velasco, 2011).

La labor de los jueces constitucionales al momento de conocer y resolver sobre las acciones de protección es de importancia indiscutible, pues deben separar y reconocer si una demanda responde a una acción de tipo constitucional o a una acción que puede ser ventilada en vía ordinaria, lo que es importante al determinar su competencia, pues si al observar que la controversia puesta a su conocimiento está enmarcada dentro del ámbito de la legalidad debería proceder a declarar su inadmisibilidad. Por lo tanto, para que un proceso judicial sea constitucionalmente válido los jueces y las partes procesales deben



conducirlo en el marco de las competencias correspondientes, mas no interponer acciones de protección sin fundamento constitucional y desnaturalizando la justicia constitucional. De igual manera, considero que la resolución de un juez especializado en materia de justicia constitucional, que conlleve a una motivación judicial clara fundamentada correctamente los hechos en el derecho y no pasando por alto la idoneidad de una acción de protección y su carácter subsidiario y no residual, generaría en la práctica el descongestionamiento judicial por demandas de acción de protección, que hoy por hoy son interpuestas por los profesionales en derecho con y sin fundamento constitucionalmente valido, lo que en la mayoría de los casos se busca conseguir un trámite rápido y eficaz, que en las vías legales oportunas para cada caso tomaría claramente más tiempo.

La Corte Constitucional ha indicado que es requisito previo y una obligación de los jueces y juezas constitucionales, verificar la existencia o no de la violación de un derecho en su dimensión constitucional.

Concluimos haciendo alusión a lo expuesto en sentencia de la Corte Constitucional No. 1679-12-EP/20, que hace énfasis en que “... en el ordenamiento jurídico ecuatoriano existen mecanismos de impugnación judicial específicos que han sido concebidos y diseñados para analizar las pretensiones derivadas de la impugnación de un tipo de acto administrativo en particular y, por ende, son idóneos y efectivos para resarcir violaciones de derechos generados por dichos actos. En estos casos, cuando efectivamente se ha diseñado un mecanismo adecuado y eficaz, por regla general, la justicia constitucional debe dar deferencia a la justicia ordinaria, para evitar la superposición de una frente a la otra. (...)” (2020)_(Lo resaltado me pertenece).

Al respecto, considero que los criterios emitidos por la Corte Constitucional del Ecuador recalcan la importancia de que los órganos de la Función Judicial diferencien las causas legales de las causas constitucionales, han establecido una serie de guías indicando cuándo se debería considerar un tema netamente legal y ser tramitado por la vía legal ordinaria idónea, y a su vez, cuándo existe realmente vulneraciones a derechos de rango



UNIVERSIDAD
DEL AZUAY

constitucional debiendo ser la vía jurisdiccional constitucional la competente para resolver las garantías jurisdiccionales interpuestas.

Sin embargo, a lo largo de las sentencias constitucionales emitidas por la Corte Constitucional no existe hasta el momento un pronunciamiento sobre la importancia de que existan y se incorporen juzgadores especializados en materia constitucional para un mejor desarrollo de la administración de justicia. Motivo por el cual, hasta el momento en nuestro sistema normativo no se ha planteado la necesidad de incorporar de este tipo de juzgados dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

CONCLUSIÓN/DISCUSIÓN

A lo largo del presente trabajo investigativo hemos podido evidenciar la importancia y por ende las grandes ventajas que conllevaría que el ordenamiento jurídico ecuatoriano cuente con una verdadera justicia especializada. Que si bien es cierto, según el antes citado Art.- 11 del COFJ, existe la justicia especializada en la normativa ecuatoriana, sin embargo, se ha podido vislumbrar que no toda la justicia se encuentra correctamente dividida por juzgados especializados en la materia, en cuanto que la justicia constitucional ha sido la clara excepción a la regla. Excepción que no cuenta con fundamentación lógica, ni en la misma normativa, ni en la doctrina ni en la práctica, pues las inconsistencias existentes son abismales.

Entendemos que la existencia de juzgados especializados en materia constitucional es fundamental para obtener un sistema de sentencias basadas en justicia y equidad, pues quien más que un juez conocedor de la materia puede realizar este tipo de sentencias, si no es un juez netamente constitucional. Siendo ilógico que un juez de materia penal, laboral, de familia entre otros, conozca a profundidad un asunto constitucional.

En conclusión, al no existir juzgados especializados en materia constitucional el Estado ha vulnerado los derechos de seguridad jurídica, tutela judicial efectiva, igualdad para acceder a una justicia especializada y de un debido proceso en la tramitación de la causa



UNIVERSIDAD DEL AZUAY

constitucional. Consecuentemente, de lo tratado no se puede obtener un criterio claro y unánime de las sentencias constitucionales, cuando quien las conoce y resuelve no es un juez especializado en dicha materia, sino diversos juzgadores de distintos juzgados.

Considero que la voluntad del legislador en cuanto a la existencia de las garantías jurisdiccionales en nuestro ordenamiento jurídico no se ha respetado, pues la naturaleza misma de las garantías jurisdiccionales y la importancia de su carácter subsidiario no es aplicado. La existencia de un cambio en la normativa ecuatoriana para que se incorporen juzgados especializados en materia constitucional para el conocimiento de garantías jurisdiccionales es una necesidad que debe ser exigida por la ciudadanía y suplida por las autoridades correspondientes.

REFERENCIAS

- 01571202102738 (SALA ESPECIALIZADA DE LA FAMILIA, NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y ADOLESCENTES INFRACTORES DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE AZUAY 30 de septiembre de 2022).
- Castro, P. A. (2017). *Universidad Andina Simón Bolívar* . Obtenido de Líneas jurisprudenciales de las decisiones de la primera Corte: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5814/1/PI-2017-07-Aguirre-L%C3%ADneas.pdf>
- Constituyente, A. (2015). *Código Orgánico de la Función Judicial* . Quito : Registro Oficial .
- Corte Constitucional del Ecuador , 016-13-SEP-CC (Corte Constitucional 16 de mayo de 2013).
- Corte Constitucional del Ecuador , 41-13-SEP-CC (Corte Constitucional 2013) .
- Corte Constitucional del Ecuador , 003-13-SEP-CC (Corte Constitucional 2013) .
- Corte Constitucional del Ecuador , 041-13-SEP-CC (Corte Constitucional 2013) .
- Corte Constitucional del Ecuador , 1679-12-EP/20 (Corte Constitucional 2020 de enero de 2020).
- Función Judicial del Azuay, 01571-2021-02738 (UNIDAD JUDICIAL ESPECIALIZADA DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER O MIEMBROS DEL NÚCLEO FAMILIAR E INFRACCIONES CONTRA LA INTEGRIDAD SEXUAL Y REPRODUCTIVA 14 de julio de 2021).
- Las Garantías jurisdiccionales y los principios procesales de la justicia constitucional, en la legislación ecuatoriana. (2018). *ámbito jurídico* , s/n .
- Nacional, A. (2008). *Constitución del Ecuador* . Quito : Registro Oficial .
- Nacional, A. (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial* . Quito : Registro Oficial .
- Nacional, A. (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Quito : Registro Oficial .



UNIVERSIDAD
DEL AZUAY

- Pérez, L. S. (marzo de 2018). *UNIVERSIDAD REGIONAL AUTÓNOMA DE LOS ANDES*. Obtenido de *de*
<https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/8536/1/TUAEXCOMMCO017-2018.pdf>
- Ponce, A. D. (16 de enero de 2013). *Derecho Ecuador* . Obtenido de Justicia Constitucional : <https://derechoecuador.com/justicia-constitucional/>
- Velasco, J. M. (2011). Garantías constitucionales en Ecuador. En J. M. Pinto, *Apuntes de derecho procesal constitucionales* (pág. s/n). Quito : Centro de Estudios y Difusión del Derecho.
- Zambrano, S. (2016). El acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva en relación con la seguridad ciudadana en Ecuador. *SCIELO* , S/N.
- Zamora, G. P. (15 de septiembre de 2020). La necesidad de jueces especializados en el sistema judicial multicompetente. *Polo del Conocimiento*, s/n. Obtenido de La necesidad de jueces especializados en el sistema judicial multicompetente.