

CAPÍTULO IV

EL ROL DEL JUEZ ORDINARIO EN LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS: ENTRE SUBSIDIARIEDAD Y AUTONOMÍA INTERPRETATIVA

Milton Velásquez Díaz¹
Corte Nacional de Justicia

Jhosafat Calahorrano Chamorro²
Corte Nacional de Justicia

1. Control de legalidad, de constitucionalidad y de convencionalidad

El contexto actual de la administración de justicia en Ecuador y del Derecho público en el ámbito regional revela una transición desde la concepción clásica del control de legalidad hacia un nuevo paradigma jurídico. La constitucionalización de la justicia ordinaria y el control de convencionalidad constituyen los pilares sobre los cuales se fundamenta la toma de decisiones en la actualidad.

1 Doctor en Derecho (Phd) por la Universitat Pompeu Fabra. Profesor universitario de pregrado y posgrado. Presidente de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

2 Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República por la Universidad Central del Ecuador. Ex asistente de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Actual, ayudante de la Sala Especializada para el Juzgamiento de Delitos de Corrupción y Crimen Organizado de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Como marco teórico, este trabajo parte de tres premisas:

1.1. Irradiación de la constitución: La constitución sobre el discurso jurídico provoca que la argumentación de la justicia ordinaria se apoye ineludiblemente en premisas y principios constitucionales.

1.2. Control constitucional es igual a control convencional: Aceptar el ejercicio del control de constitucionalidad implica aceptar el control de convencionalidad, toda vez que este último se enmarca dentro del *bloque de constitucionalidad* y opera de manera simétrica y complementaria.

1.3. El objeto del control como premisa metodológica: La clásica discusión sobre qué autoridad es competente para ejercer el control (*difuso o concentrado*)³ constituye un punto de llegada y no de partida. Por lo tanto, metodológicamente, este trabajo prefiere iniciar abordando el objeto mismo del control —es decir, la presunta diferencia material entre legalidad y constitucionalidad— antes de adentrarse en el debate sobre quién debe efectuarlo.

1.1. Irradiación de la constitución

La doctrina clásica concibió el principio de legalidad como la piedra angular del Estado de derecho. El surgimiento de este principio se remonta al final de las monarquías absolutistas en Europa, como producto del liberalismo político burgués (López Cárdenas y Acosta Páez, 2017, p. 141). Sin embargo, la superación del Estado legal hacia el Estado constitucional transformó sustancialmente el alcance del principio de legalidad.

Cassagne identifica que el principio de juridicidad sustituye al clásico principio de legalidad, expandiendo el marco de sujeción de la Administración hacia la totalidad del ordenamiento jurídico, incluida la Constitución (Cassagne, 2015, pp. 135-160). Al respecto, Sagüés advierte sobre la necesidad

3 El control difuso “implica que la facultad de controlar la constitucionalidad de las normas se encuentra difuminada hacia todos los jueces” (Storini et al., 2022, p. 10). Su efecto es *inter partes*, es decir, vincula exclusivamente a las partes intervinientes en el proceso. En el control concentrado “el examen de constitucionalidad de las normas se encuentra en manos de un órgano especializado (tribunales, cortes constitucionales, salas de lo constitucional, etc)” (Storini et al., 2022, p. 10). Sus efectos son generales, es decir, *erga omnes* (Storini et al., 2022, p. 11)

de que los operadores jurídicos asuman un rol activo en la constitucionalización del ordenamiento (Sagüés, 2004, p. 26).

En palabras de Lozada y Ricaurte, esta *irradiación* de la Constitución sobre el discurso jurídico genera una “zona de penumbra” que “pone en duda la separación entre lo constitucional y lo extra-constitucional” (Lozada Prado y Ricaurte Herrera, 2015, p. 94). Esto se observa de manera más clara cuando nos encontramos frente a *casos difíciles*, en los que operan *justificaciones externas* (pueden ser principios constitucionales) que rebasan el esquema subsuntivo, propio del control de legalidad (Lozada Prado y Ricaurte Herrera, 2015, pp. 46-47).

En resumidas cuentas, bajo el panorama actual “la diferencia entre la argumentación llevada a cabo por la Corte Constitucional y la efectuada por los tribunales ordinarios no puede ser una diferencia cualitativa, al apoyarse en último término cualquier argumentación judicial de carácter justificativo en premisas constitucionales” (Cevallos, 2022, p. 142).

En conclusión, la transición hacia el Estado constitucional exige superar la visión del control de legalidad en favor de un principio de juridicidad integral. Puesto que la Constitución irradia todo el ordenamiento y condiciona la validez de cualquier actuación pública, existen a *prima facie* serias dudas sobre la distinción entre normativa constitucional y extraconstitucional.

1.2. El control de convencionalidad como control de constitucionalidad

Para efectos del presente trabajo, controlar constitucionalmente o convencionalmente es, en su sustancia, una misma operación jurídica. Por las razones que se exponen a continuación, no cabe hablar de tres tipos de fenómenos, sino delimitar la discusión a la dicotomía de legalidad/constitucionalidad, por cuanto la convencionalidad es parte de esta última.

Como señala López Cárdenas (2020), el bloque de constitucionalidad está integrado por el conjunto de normas y principios que “sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por man-

dato de la propia Constitución” (p. 145). Esto pues, “el control de constitucionalidad implica necesariamente un control de convencionalidad, ejercidos de forma complementaria” (p. 152).

La jurisprudencia colombiana sistematizó esta equivalencia con nitidez. El Consejo de Estado de Colombia ha señalado que “el control de convencionalidad garantiza que la hermenéutica y aplicación de las leyes internas se realice de manera acorde con la Constitución Política (control de constitucionalidad difuso), y con los convenios y reglas internacionales sobre derechos humanos que hayan sido ratificadas por los Estados (control de convencionalidad)” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia, 26 de noviembre de 2013).

En definitiva, por efecto del bloque de constitucionalidad, el control de constitucionalidad y el control de convencionalidad son dos nombres para una sola operación de juridicidad ampliada. Gutiérrez Colantuono (2025) denomina este fenómeno “un notable ensanchamiento de la juridicidad estatal” en el que el esfuerzo interpretativo de la autoridad interna debe alcanzar la plena consistencia con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (p. 5).

Así, si un tribunal tiene la potestad de efectuar el control de constitucionalidad —porque los tratados de derechos humanos forman parte del bloque que opera como parámetro—, ese mismo tribunal tiene la potestad, y la obligación, de efectuar el control de convencionalidad. Negar lo segundo mientras se acepta lo primero sería negar la propia coherencia del sistema normativo que el principio de juridicidad construye.⁴

4 Sobre este aspecto, puede revisarse la extensa jurisprudencia de la Corte IDH que afirma diferentes características como que el control de convencionalidad: (i) se realiza ex officio, (ii) todos los órganos estatales tienen competencia para realizar este control, y (iii) no existe un modelo para ejercer este tipo de control. Véase: Corte IDH, Caso Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú, sentencia, párr. 128; Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana, sentencia párr. 49, y; Corte IDH, Caso Gelman vs. Uruguay, sentencia, párr. 88.

1.3. El objeto del control como premisa metodológica

Es pertinente advertir que, previo a la discusión sobre cualquier tipo de control judicial, suele exigirse una postura frente a la disyuntiva entre el *control difuso* y el *concentrado*.⁵ Sin embargo, en esta investigación dicho debate no operará como punto de partida, sino como punto de llegada. Esto responde a que esta disputa parte de la presunción teórica discutible.

Solo si se sostiene que el control legal y constitucional son sustancialmente diferentes, cabría la discusión sobre la autoridad competente para ejercerlos. Caso contrario, si tanto el control de legalidad y de constitucionalidad son equivalentes no tendría asidero discutir su ejercicio. Por este motivo, resulta imperioso dar un *giro copernicano* a las discusiones tradicionales centradas exclusivamente en la competencia de estos controles y mirar hacia el objeto de discusión a nivel práctico.

Este planteamiento se realiza considerando la naturaleza del *control concreto* y *control en abstracto*,⁶ siendo esta última competencia exclusiva de la Corte Constitucional del Ecuador (y en ciertos casos de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo (“TDCA”) a través de las acciones objetivas).

5 Sobre esta discusión Storini, Masapanta Gallegos y Guerra Coronel identifican que el diseño de la Constitución de 2008 configura un sistema dual (Storini et al., 2022, pp. 7-8). Los autores advierten que el constituyente de Montecristi estableció un verdadero «Jano bifronte»: mientras los arts. 11.3 y 425 fundamentan un control difuso, el art. 428 diseña un control concentrado (Storini et al., 2022, pp. 9-12).

6 El control abstracto “tiene por objeto garantizar que toda la producción normativa de un Estado esté acorde con la Constitución, sin la existencia de ningún supuesto de hecho en concreto” (Storini et al., 2022, p. 11). Sus efectos se irradian a todo el ordenamiento jurídico —*erga omnes*—. El control concreto “tiene la particularidad de nacer de un caso específico, en el que un juez de instancia si detecta la incompatibilidad de una norma infraconstitucional con la Carta Suprema la inaplica para ese caso”, produciendo efectos inter partes, “para posteriormente remitir al órgano especializado con el objeto de determinar su constitucionalidad con efecto *erga omnes*” (Storini et al., 2022, p. 11)

2. Legalidad y constitucionalidad en la práctica

La separación entre justicia ordinaria y justicia constitucional, se revela en la práctica como una frontera porosa. Un análisis riguroso de la jurisprudencia de las altas Cortes ecuatorianas permite evidenciar que los criterios para trazar esta línea divisoria son, en muchos casos, contingentes y funcionales antes que teóricos y necesarios.

Previo a unas consideraciones sobre la (2.1) Amparización de la justicia, en este capítulo se demostrará cómo: (2.2) La CCE tiene una línea jurisprudencial que cataloga las controversias como “mera” legalidad”, y paralelamente genera nuevos criterios (afectación y urgencia) que permiten reflexionar sobre los fundamentos para dividir las dimensiones.

Adicionalmente, se efectuará una revisión crítica en dos sentidos sobre esta línea jurisprudencial: *convergencia y fragmentación*: (2.3) Por un lado, se analizarán casos que resuelven problemas similares en diferentes vías; mientras que, (2.4) por otro lado, se expondrá cómo sostener esta distinción resulta en una *fragmentación*.

2.1. Amparización de la justicia

Una vez visto el alcance de los distintos controles, es necesario mencionar la existencia de distintas correas de transmisión entre los mecanismos judiciales ordinarios y las garantías jurisdiccionales establecidas en nuestra Constitución. Como veremos más adelante, la Corte Constitucional ha pasado de una negación a la consideración de otras vías jurisdiccionales a un reconocimiento (aunque más tácito que expreso) de que ciertas garantías jurisdiccionales comparten objetos de control comunes con la justicia ordinaria, de manera particular la justicia en materia de derecho público.

El más claro de los ejemplos lo tenemos en la acción de protección, que conforme el art. 88 de nuestra carta fundamental, se puede proponer contra actos emanados por autoridad pública no judicial. La existencia de este mecanismo contempla una intersección con la justicia contencioso administrativa y contencioso tributaria, que controla actos administrativos y otras

actividades de las administraciones públicas que comparten elementos con el objeto de la referida garantía, determinado por el constituyente. Aunque no podemos desconocer los distintos intentos de nuestra Corte Constitucional para delimitar el alcance de sus garantías y evitar una superposición sobre la justicia ordinaria (esfuerzos no exentos de polémica), la selección del proceso judicial para la tutela de derechos fundamentales radica en estrategias de litigio en las que prima la flexibilidad y la celeridad sobre otros factores.

En varias ponencias, en especial una dictada en un congreso organizado por el Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC) y la Universidad Andina Simón Bolívar – Sede Ecuador, hemos planteado una comparación tomando como referencia a las principales figuras de DC Comics. Así, la justicia constitucional estaría representada por Superman: el superhéroe por antonomasia, que posee fuerza sobrehumana, con la habilidad de volar, de lanzar rayos; en fin, de una serie de capacidades que rebasan al hombre común. En cambio, la justicia ordinaria se la puede relacionar con Batman: un ser humano común y corriente, desprovisto de cualquier superpoder o habilidad especial, solamente dotado de ingenio y ataviado de una serie de aparatos.

De este modo, la justicia constitucional tiene entre sus principios rectores el de la formalidad condicionada, que permite al juzgador adecuar las ritualidades procesales a los fines constitucionales (art. 4 núm. 7 LOGJCC), y, sobre todo, la posibilidad de modular los efectos temporales, materiales y espaciales de sus decisiones, configurando así una cosa juzgada *sui generis* (art. 5 LOGJCC). Estas cualidades, junto a la célebre celeridad de su tramitación (art. 4 núm. 11 letra a) LOGJCC), otorgan a las garantías jurisdiccionales una serie de “superpoderes” que las distinguen y distancian de los mecanismos del derecho procesal común.

Entonces, ante una decisión de autoridad pública que vulnere derechos fundamentales ¿quién podrá defendernos? En abstracto, nuestro sistema procesal ofrece a los potenciales justiciables vías regulares para la atención de sus derechos subjetivos e intereses legítimos, y también vías excepcionales, que complementan la tutela de derechos fundamentales en aspectos que

el derecho procesal común no es suficiente. Empero, ¿será posible que lo excepcional devenga en común?

Tal escenario, en el que se sobreutilizan las vías procesales constitucionales en desmedro de las vías ordinarias, se ha denominado en otras latitudes “amparización de la justicia”, en referencia al mundialmente reconocido recurso de amparo. Este fenómeno consiste en que “el mayor número posible de casos se conviertan en reclamos por violaciones de derechos” (Hammergreen, 2004, p. 41), y por lo tanto, se acuda a las vías que el derecho procesal constitucional contempla para aquellos.

Varias son las razones que lo explican. La primera y más evidente de ellas, **la rapidez y celeridad** que ofrecen estos procedimientos en comparación con otros remedios procesales (Hammergreen, 2004), aunque también se pueden indicar otros motivos,

Como segundo punto, podemos anotar una **falta de vulgarización o conocimiento de los mecanismos procesales regulares**, es decir, que el litigante promedio se encuentra mayormente familiarizado con las categorías del derecho procesal constitucional. A partir de nuestra experiencia docente, consideramos que este argumento adquiere especial relevancia en la enseñanza del derecho administrativo y procesal administrativo. Es bastante frecuente que las diferentes figuras constantes en estas ramas jurídicas son más difíciles de comprender por estudiantes de grado y de posgrado, tal vez porque algunos de sus conceptos sean anacrónicos (como la determinación de las acciones subjetivas u objetivas a través del derecho subjetivo o del interés legítimo), o simplemente tengan un correlato en el derecho constitucional bastante más sencillo (como las nociones de daño indemnizable o el sistema de validez del acto administrativo en contraposición con la de vulneración de derecho fundamental y su reparación integral).

A ellos debemos añadir que, en general, los mecanismos constitucionales tienen **una menor carga formal** que los remedios ordinarios. Las garantías jurisdiccionales —regidas por el ya comentado principio de formalidad condicionada— carecen de los variados requisitos de procedibilidad o exigencias en la estructura de actos propositivos que suelen ser moneda corriente en

el derecho procesal común. Entre tales cargas, podemos mencionar las de carácter temporal. Si bien por regla general, el derecho de acción en la justicia ordinaria puede extinguirse por el transcurso del tiempo; en la justicia constitucional prima el criterio de la imprescriptibilidad de los derechos fundamentales, y por ende, la proposición de sus acciones carece de plazo alguno (CCE, sentencia 179-13-EP/20).

Finalmente, nos permitimos comentar una distinción adicional que, a nuestro criterio, hace más atractiva la vía constitucional sobre, al menos, la justicia ordinaria en materia administrativa: el **alcance en la reparación**. Por habilitación legal (art. 18 y 19 LOGJCC) y desarrollo jurisprudencial, los jueces de garantías pueden determinar por sí mismos cuál es la mejor manera de reparar los daños reconocidos en la decisión judicial, sin que sea determinante lo peticionado por las partes. Por el contrario, la justicia contencioso administrativa tiene como limitante el principio de congruencia procesal, que exige un correlato entre las pretensiones y las obligaciones de dar, hacer o no hacer que se determinen en una sentencia condenatoria. Aunque existen importantes precedentes que, atentos a las consideraciones especialísimas del caso han optado por determinar reparaciones diferentes a las solicitadas, no existe univocidad jurisprudencial sobre esta publicidad, razón por la cual la referida limitación tiene fuerte vigencia.

En suma, la **amparización de la justicia** (o el nombre que quisiéramos ponerle en nuestro medio), es un fenómeno real, aunque no nuevo. Ya anotaba el profesor Andrade Ubidia (2001) que la mayor cantidad de casos posibles terminaban yendo al amparo constitucional, durante la vigencia de la Constitución ecuatoriana de 1998. Asunto que se agrava con el alcance de la actual acción de protección, muy superior al del viejo amparo, que simplemente tenía “rango” cautelar.

2.2. Separación entre la justicia ordinaria y justicia constitucional

En la sentencia 2632-22-EP/25, el caso versó sobre la impugnación de una resolución de responsabilidad administrativa culposa de la Contraloría General del Estado, en la que el actor alegó la caducidad de la facultad con-

troladora. La Corte determinó que esta controversia era de “mera legalidad” en los siguientes términos:

37. [...] Por ello, si el actor pretendía que se deje sin efecto el acto administrativo que declaraba su responsabilidad administrativa culpable, por haber caducado la facultad controladora y determinadora de la CGE, debía someter la controversia a los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo donde, inclusive, podía solicitar la suspensión del acto. Sin embargo, pretendió que esta controversia de mera legalidad se resuelva en sede constitucional.

38. Si bien la Corte ha establecido que no todo asunto de naturaleza administrativa debe remitirse de manera automática a la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando se alega la vulneración de derechos constitucionales corresponde a la justicia constitucional conocer el caso. Es importante precisar que, la discusión sobre una presunta afectación a la seguridad jurídica por parte de un acto administrativo no adquiere per se relevancia constitucional; sin embargo, puede alcanzarla cuando dicha vulneración “acarree la afectación de otros preceptos constitucionales” o cuando “exista una correlación directa con la dignidad de las personas o un grado o intensidad que afecte los derechos constitucionales” aspectos que deben ser analizados de forma individualizada (CCE, sentencia 2632-22-EP/25, párrs. 38-39).

En otro caso la Superintendencia de Compañías impugnó una sentencia de acción de protección que había aceptado la demanda de un particular contra resoluciones administrativas de dicha entidad, controversia que la Corte consideró propia de la jurisdicción contencioso-administrativa por ser un conflicto de “mera legalidad”:

“28. [...] la Corte ha reiterado que “[e]s indispensable reconocer que no todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico necesariamente tienen cabida para el debate en la esfera constitucional ya que respecto de conflictos de mera legalidad existen vías y mecanismos judiciales idóneos y eficaces que se activan ante la justicia ordinaria” (CCE, sentencia 3064-22-EP/25, párr. 28).

En este caso el Consejo de la Judicatura impugnó una sentencia de apelación que había aceptado una acción de protección interpuesta por un servidor público destituido mediante sumario administrativo por acoso sexual, cuando la controversia giraba exclusivamente en torno a la valoración probatoria del procedimiento disciplinario.

26. Tras examinar el caso, esta Corte observa que la acción de protección era manifiestamente improcedente, ya que, además de tratarse de una relación laboral entre el Estado y un servidor público, los asuntos que se plantearon en ella se refirieron a la inexistencia de pruebas suficientes y la apreciación de actos de simple administración dentro del sumario administrativo para establecer la responsabilidad disciplinaria, cuestiones que corresponde al control de legalidad, por lo que el conocimiento del asunto corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa (CCE, sentencia 497-22-EP/25, párr. 26).

En suma, existe una amplia línea jurisprudencial que realiza esta división considerando que existen temas que únicamente deben ser resueltos en vía ordinaria.⁷

En paralelo la CCE ha desarrollado otra línea en la cual sostiene que estos conflictos de mera legalidad pueden adquirir relevancia constitucional siempre y cuando se cumplan dos elementos: *urgencia* o *relevancia material*. Veamos a continuación dos sentencias que explican esto y que han generado discusión en los entornos académicos:

43. La mentada excepción procede por regla general, a menos que [...] el caso se refiera a asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que re-

7 Otro ejemplo, En la sentencia 934-21-EP/25, la Corte aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por el SRI al verificar que se aceptó una acción de protección manifiestamente improcedente, dado que se impugnaron actos administrativos tributarios relativos a la facultad determinadora del SRI, siendo la vía idónea la jurisdicción ordinaria. CCE, sentencia 934-21-EP/25, nota al pie 11. La Corte enumera como casos manifiestamente improcedentes: restitución de hectáreas, titularidad de acciones, declaración de derecho patrimonial, impugnación de actos tributarios, controversias entre entidades privadas, entre otros.

quieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen. Si bien los supuestos mencionados no necesariamente deberían ser justificados por la parte accionante, sí es obligación de los jueces constitucionales analizar si se cumplen o no los mencionados criterios para resolver el caso” (CCE, sentencia 2006-18-EP/24, párr. 43).

31. Cabe señalar que es distinto si se llegara a identificar que la controversia sí se enmarca en una cuestión de procedencia, como un conflicto laboral con el Estado que muestre notoria o grave afectación a la dignidad y autonomía al servidor público, o que requiera una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeaban. Esto por cuanto en ese supuesto se está dentro de un escenario constitucional donde corresponde el análisis de la vulneración de derechos” (CCE, sentencia 3032-22-EP/26, párr. 31).

El análisis conjunto de estas sentencias —en particular las sentencias 2006-18-EP/24 y 3032-22-EP/26— revela que los criterios de procedencia no atienden a la naturaleza del problema jurídico, sino a circunstancias fácticas que configuran urgencia (la vulnerabilidad de la accionante embarazada, la necesidad de una respuesta inmediata) o relevancia material (la afectación notoria o grave a la dignidad, la discriminación evidente).

2.3. Convergencia entre los tipos de control

Estas menciones revelan algo a mayor escala: no solo que la justicia constitucional resulta muy atractiva para los litigantes en desmedro de la justicia ordinaria, sino que la primera de ellas puede resolver los conflictos con criterios variados, incluso, diferentes. Este no es el lugar adecuado para confirmar si nos encontramos ante una fragmentación del discurso jurídico en toda regla, sin embargo, con la información que poseemos es posible evitar llegar a escenarios más graves.

Un primer paso importante es reconocer, sin ambigüedades, que ciertas garantías jurisdiccionales tienen objetos comunes con las acciones de la justicia ordinaria; y con ello, observar y destacar el rol de la justicia ordinaria en la protección de derechos fundamentales. Y esto no es algo que el legislador

haya desconocido o subestimado, ya que la propia ley de la materia reconoce —en materia de acción de protección— su improcedencia en el caso de una vía eficaz en la justicia ordinaria (Art. 42.4 LOGJCC).

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha recorrido un camino bastante sinuoso en este tópico. Así, en sentencia 1285-13-EP/19, se estableció como deber del juez constitucional que verifique la vulneración o no de derechos fundamentales, y solo únicamente cuando no existan tales violaciones podría reparar en la idoneidad de otras vías. Ello incluso fue considerado como parte esencial de la suficiencia motivacional en esta especial garantía jurisdiccional, consagrado así en la sentencia 1158-17-EP/21 (párr. 103.1).

A nuestro criterio, esta posición vaciaba de contenido la causal de improcedencia contemplada en la ley, y lo que es peor aún, era bastante contraria al equilibrio necesario entre ambas jurisdicciones, y que había sido bastante buscado por la Corte Constitucional en lo que a acción extraordinaria de protección se refiere.

Pocos años después, se ha observado un cambio de perspectiva a partir de decisiones como la contenida en la sentencia 2901-19-EP/23, que expresamente menciona:

41. La Corte Constitucional ha referido que la finalidad de la acción de protección no es sustituir la vía ordinaria ya que, ambas persiguen fines distintos. En general se ha señalado que la acción de protección tiene por objeto el amparo directo y eficaz de derechos constitucionales que no cuentan con una vía adecuada, efectiva y eficaz en la vía judicial y no busca pronunciarse sobre cuestiones que “recaen en la esfera ordinaria”. Esta cuestión debe asumirse con absoluta racionalidad porque no puede llevar a concluir que solo en la justicia constitucional se tutela derechos o se discuten sus vulneraciones, pues todas las materias judiciales en el fondo presentan tensión y posible conculcación de derechos. Así, por ejemplo, en un caso de despido intempestivo – que cuenta con la vía ordinaria laboral – se encuentra de por medio la posible vulneración de los derechos laborales de los trabajadores y en un caso tributario se pueden encontrar las violaciones a derechos como la propiedad, defensa o seguridad jurídica, entre otros.

Pese a que la afirmación de los ‘fines distintos’ es bastante discutible, es destacable que esta Alta Corte reconozca que la violación de derechos fundamentales no es un asunto exclusivo de su sede, y que por el contrario, puede presentarse en cualquier rama jurisdiccional. A continuación, la referida sentencia reflexiona sobre lo que pasaría si la misma controversia se propone —de manera paralela y sucesiva— ante la justicia constitucional y la justicia ordinaria; llegando a advertir sobre la posibilidad de que se emitan sentencias contradictorias en ambas sedes. [párr. 46]. A partir de aquí, se concluye que, si se propone una acción ordinaria seguida de una constitucional, con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones, existiría un reconocimiento tácito a la idoneidad del mecanismo regular en desmedro de la garantía jurisdiccional previamente propuesta.

A partir de ahí, la configuración de identidad de hechos, cargos y pretensiones entre la garantía jurisdiccional y la demanda ordinaria ejercida de manera previa o paralela por el mismo accionante revela este reconocimiento de vía idónea y, a su vez, releva al juez constitucional de pronunciarse sobre la vulneración de derechos sin infringir así la garantía de motivación. Este patrón ha sido seguido en varias decisiones de la Alta Corte, entre ellas: 754-20-EP/24, 3096-19-EP/23, 237-19-EP/24, 3246-19-EP/23, y 2301-19-EP/23, así como en varios votos concurrentes y salvados de otros fallos.

En este devenir de decisiones también tiene relevancia la célebre y polémica sentencia 2006-18-EP/24, que además de contener un amplio compendio de otras decisiones sobre la improcedencia de la acción de protección en ciertos supuestos, enfrenta el tema de los conflictos entre el Estado y los empleados públicos, sea su vínculo de naturaleza funcionarial o laboral; erigiendo una nueva excepción para la presentación de dicha garantía jurisdiccional. En palabras de la propia Corte:

42. Con este antecedente, esta Corte identifica una nueva excepción a partir del presente caso: cuando se impugnan actos administrativos sobre conflictos laborales entre el Estado y sus servidoras y servidores públicos, como por ejemplo, la terminación de contratos de servicios ocasionales, finalización de nombramientos provisionales, homologación salarial, supresión de partidas, liquidación, en-

tre otras, el conocimiento del caso corresponde por regla general a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto implica un trato igualitario hacia los servidores públicos respecto de los empleados sujetos al Código del Trabajo o a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, pues previamente, la Corte ha determinado que, por regla general, los conflictos laborales entre empleados y empleadores (sean estos de empresas públicas o privadas) corresponden a la jurisdicción ordinaria.

Esta excepción parte de un reconocimiento general: la plena idoneidad de la jurisdicción contencioso administrativa para atender los conflictos laborales entre el Estado y sus servidores; entendiendo así que el sistema judicial ordinario diseñado por constituyente y legislador tiene las capacidades necesarias para ofrecer una solución efectiva a los problemas que se susciten en este ámbito. Esta declaración es importante, ya que refleja un cambio radical de posición por parte de la Alta Corte, circunstancia que no varía ni porque en la propia sentencia se establezca que esta excepción no opera *“asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor, como por ejemplo en casos de evidente discriminación, o en los excepcionalísimos que requieran una respuesta urgente por las circunstancias que lo rodeen”* (CCE, sentencia 2006-18-EP/24, párr. 43).

La sentencia 3173-17-EP/24 de la CCE resulta esclarecedora. En este caso, relativo a la expulsión de una estudiante de la Escuela Naval por una presunta discriminación en razón de su orientación sexual, la Corte realizó un control de mérito de la acción de protección y formuló como subproblema jurídico: *“¿La resolución que impuso la sanción por la infracción tipificada como ‘Violar gravemente órdenes o regulaciones de la Escuela’ vulneró la garantía de la motivación?”* La Corte concluyó que la Escuela Naval omitió identificar cuál era la orden o regulación inobservada, y no justificó la gravedad de la conducta para ser tratada como infracción atentatoria. Es decir, la Corte verificó la insuficiencia motivacional del acto administrativo.⁸

8 CCE, sentencia 3173-17-EP/24, párrs. 83-91. La Corte verificó que la resolución sancionatoria de la Escuela Naval no identificó cuál era la orden o regulación inobservada ni justificó la gravedad de la conducta.

Lo relevante es que este mismo problema —la motivación insuficiente de un acto administrativo sancionatorio— es formulado como problema jurídico central en la jurisdicción contencioso-administrativa. En el Juicio 09802-2017-00752, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CNJ examinó la suficiencia motivacional de un acto administrativo de destitución, integrando simultáneamente jurisprudencia de la Corte IDH y de la CCE para establecer que el Estado se encuentra imposibilitado de sancionar conductas que no estén determinadas en la norma. (CNJ, Juicio 09802-2017-00752, sentencia, párrs. 7.4-7.5) La diferencia entre ambos análisis no reside en el contenido del examen —que es idéntico: verificar si el acto contiene una estructura argumentativa mínimamente completa— sino en la vía procesal por la que se accede.

La sentencia 940-21-EP/25 presenta un caso particularmente revelador. La Corte aceptó la acción extraordinaria de protección al verificar que la Sala provincial omitió analizar la presunta vulneración del derecho a la seguridad jurídica por la inobservancia de la sentencia 3-19-CN/20 respecto de la declaratoria jurisdiccional previa al inicio de sumarios administrativos contra jueces y fiscales (CCE, sentencia 940-21-EP/25, párr. 15-18) La Corte recordó: (CCE, sentencia 940-21-EP/25, párr. 17).

[L]a motivación en materia de garantías jurisdiccionales incluye la exigencia de verificar la vulneración de derechos constitucionales, lo cual implica: [...] iii) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto (CCE, sentencia 1158-17-EP/21, párr. 61).

Paradójicamente, el contenido material analizado en el caso 940-21-EP/25 —la legalidad del procedimiento disciplinario y la observancia de la declaratoria jurisdiccional previa— es sustancialmente similar al que en otras sentencias la propia Corte ha derivado a la jurisdicción contencioso-administrativa por considerarlo de “mera legalidad”. Esta inconsistencia confirma

lo que Cevallos advierte: la distinción no responde a razones teóricas necesarias, sino a razones prácticas y funcionales (Cevallos, 2022, p. 91).

El voto concurrente del juez Raúl Llasag Fernández en la sentencia 3064-22-EP/25 aporta una reflexión estructural sobre la dirección de la CCE. Llasag cuestiona que la Corte se concentre en determinar cuándo la acción de protección no procede, en lugar de orientar su jurisprudencia hacia los escenarios donde sí cabe. Advierte que este enfoque erosiona la función garantista de la acción de protección y deja a las judicaturas de instancia sin parámetros claros. En sus palabras, la Corte deja de ser guía pedagógica y se convierte en una instancia adicional de apelación (CCE, sentencia 3064-22-EP/25, voto concurrente Llasag Fernández, párrs. 6-7).

La crítica de Llasag refuerza la tesis de que la distinción legalidad/constitucionalidad es una herramienta funcional y no teórica.⁹ Si la propia Corte reconoce que el análisis de improcedencia no debería ser su función principal, y que al hacerlo se aproxima a las funciones de una instancia ordinaria, la frontera entre ambas jurisdicciones se desdibuja desde dentro del máximo órgano de justicia constitucional.

Con esta pequeña sucesión de decisiones queremos mostrar la evolución que nuestra Corte Constitucional ha tenido sobre esta problemática, partiendo de la denegación (en la práctica) del rol de la justicia ordinaria para solventar conflictos que involucren derechos fundamentales hasta la declaración de su papel trascendental en esta situación. Sin embargo, estas decisiones han sido percibidas por cierto sector del foro como una válvula de escape utilizada por el Alto Tribunal para achicar su ámbito competencial, en desmedro de la ciudadanía.

9 El voto concurrente de la jueza Karla Andrade Quevedo en la sentencia 3032-22-EP/26 introduce una dimensión adicional relevante para esta discusión. La jueza, aunque coincide con la decisión, advierte que el análisis debió abordar la aplicación del precedente contenido en la sentencia 234-18-SEP-CC, que establece el deber de notificar el informe motivado a los funcionarios sumariados por el Consejo de la Judicatura. Andrade señala que la sentencia impugnada por la Sala Provincial se fundamentó precisamente en este precedente para declarar la vulneración del derecho a la defensa.

2.3.1. Desde la justicia ordinaria no hay distinción entre lo constitucional y legal

La Corte Nacional de Justicia, desde su Sala de lo Contencioso Administrativo, ha incorporado de manera sistemática estándares constitucionales y convencionales en el ejercicio de su función jurisdiccional. El análisis de estas sentencias permite identificar tanto la importancia que adquieren la Corte IDH y la Corte Constitucional en la fundamentación de las decisiones, como la manera en que se integran razonamientos de dimensión constitucional y convencional en sede contenciosa.

La comprensión misma de garantías como la de motivación se realizan de manera integral: considerando la jurisprudencia constitucional. Por ejemplo, en el Juicio 17811-2013-0893, la Sala fundamentó íntegramente su análisis de motivación en la sentencia 1158-17-EP/21, citando textualmente el criterio rector de la CCE: una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, integrada por una fundamentación normativa suficiente y una fundamentación fáctica suficiente.¹⁰ La Sala aplicó además las categorías de vicios motivacionales desarrolladas por la CCE —incongruencia frente a las partes y frente al Derecho—, demostrando que el marco analítico constitucional permea completamente la decisión contenciosa.¹¹

Esta incorporación sistemática de estándares constitucionales por parte de la CNJ no es accidental, sino que responde a la lógica del Estado constitucional: si la motivación es una garantía constitucional, su violación no puede ser considerada un asunto de “mera legalidad” independientemente de la sede en que se la analice.

10 CNJ, Juicio 17811-2013-0893, sentencia, párrs. 7.1-7.3. La Sala cita textualmente la sentencia 1158-17-EP/21 de la CCE como estándar de motivación.

11 Lo mismo que en el Juicio 17811-2018-00707, relativo a una expropiación, la CNJ desarrolló extensamente la garantía constitucional de la motivación como requisito básico para la validez de las resoluciones del poder público, citando directamente el art. 76.7.1 de la CRE y la sentencia 1158-17-EP/21. CNJ, Juicio 17811-2018-00707, sentencia, párrs. 5.3-5.5. La Sala desarrolla la garantía de motivación citando directamente el art. 76.7.1 de la CRE y la sentencia 1158-17-EP/21.

a) Juicio 17811-2013-5979: análisis desde la sentencia 234-18-SEP-CC

En este caso, relativo a la destitución de un servidor del Consejo de la Judicatura, la CNJ examinó si el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo podía invocar jurisprudencia constitucional para sustentar la nulidad de un proceso disciplinario. El Consejo de la Judicatura, como recurrente, argumentó: (CNJ, Juicio 17811-2013-5979, sentencia, párr. 4.1.2)

El TDCA afirma que, la falta de notificación del informe motivado vulneró el derecho a la defensa del sumariado, y en virtud de ejercer el control de legalidad, expone la sentencia No 234-18-SEP-CC, emitida el 27 de junio de 2018, por la Corte Constitucional, la cual a criterio del TDCA determinó una línea jurisprudencial. Sin embargo, la sentencia No 234-18-SEP-CC no tiene efectos vinculantes, no es *erga omnes* ni constituye jurisprudencia, ni tiene efectos retroactivos. (CNJ, Juicio 17811-2013-5979, sentencia, párr. 4.1.2)

Lo relevante de este caso radica en que el control ejercido por el TDCA —al invocar estándares de la jurisprudencia constitucional para evaluar la validez de un procedimiento disciplinario— resulta materialmente indistinguible del control que habría realizado un juez constitucional en una acción de protección. El tema de la declaratoria jurisdiccional previa, analizado por la CCE en la sentencia 3-19-CN/20 y retomado en la sentencia 940-21-EP/25, es el mismo que la CNJ aborda en sede contenciosa.

b) Juicio 17811-2013-5086: control de constitucionalidad desde la sentencia 34-17-IN/21

En este caso, la CNJ resolvió un recurso de casación relativo a una sanción impuesta por la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero con base en el art. 77 de la Ley de Hidrocarburos. La Sala incorporó directamente un pronunciamiento de la Corte Constitucional para fundamentar su decisión: (CNJ, Juicio 17811-2013-5086, sentencia, párrs. 6.5-6.6)

En contraposición de este criterio, la Corte Constitucional refirió que 'la remisión del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos completamente en blanco a los reglamentos sobre la materia reservada es incompati-

ble con la reserva de ley establecida por los artículos 132 numeral 2 y 76 numeral 3 de la Constitución’. (CCE, sentencia 34-17-IN/21, párr. 43; citada en CNJ, Juicio 17811-2013-5086, sentencia, párr. 6.5)

La Sala construyó además una línea jurisprudencial propia sosteniendo que la imposición de sanciones administrativas conforme el art. 77 de la Ley de Hidrocarburos, por remisión a normas reglamentarias de manera general, contraviene el principio de legalidad, tipicidad y reserva de ley. Este caso demuestra cómo la CNJ realiza un genuino control de constitucionalidad al aplicar directamente una sentencia de la CCE para resolver una controversia contencioso-administrativa.

c) Juicio 09802-2017-00752: estándar de motivación con referencia a la Corte IDH y la CCE

En este caso de destitución de una servidora pública por expresiones injuriosas, la CNJ desarrolló un estándar de suficiencia motivacional en procedimientos sancionatorios integrando simultáneamente la jurisprudencia de la Corte IDH y de la CCE: (CNJ, Juicio 09802-2017-00752, sentencia, párrs. 7.4-7.5)

La CCE reconoció que la motivación tiene ‘contextos particulares’ tales como los actos administrativos. De manera específica, refirió la CCE, que esta garantía ‘ha estado vinculada a ramas punitivas o sancionatorias’, motivo por el cual el estándar sufre una ‘variación’. Esta variación se traduce, en palabras de esta Sala de lo Contencioso Administrativo, a que el Estado se encuentra ‘imposibilitado de sancionar una conducta que no esté determinada en la norma’. (CNJ, Juicio 09802-2017-00752, sentencia, párrs. 7.4-7.5)

Inmediatamente después, la Sala invocó la jurisprudencia interamericana:¹²

La Corte IDH sostiene que en estos procedimientos se debe realizar una ‘cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita’. La CCE por su parte, expresa que debe realizarse una ‘especifica-

¹² CNJ, Juicio 09802-2017-00752, sentencia, párr. 7.5. La Sala cita la Corte IDH y la CCE para establecer el estándar de suficiencia motivacional en procedimientos sancionatorios.

ción’ de las conductas contrarias a la ley; y que debe exteriorizarse una justificación para que la conducta sea ‘tratada como una infracción atentatoria’. (CNJ, Juicio 09802-2017-00752, sentencia, párr. 7.5)

d) Juicio 13802-2020-00208: aplicación directa de la sentencia 26-18-IN/20 de la CCE

Este caso versa sobre compras de renuncia obligatoria del Ministerio de Inclusión Económica y Social. La CNJ resolvió en estricta sujeción al precedente constitucional, incorporando incluso el auto de aclaración y ampliación de la Corte Constitucional: (CNJ, Juicio 13802-2020-00208, sentencia, párrs. 6.2-6.7)

La Corte Constitucional estableció lo siguiente: ‘A fin de no incurrir en la prohibición expresa del artículo 96.1 de la LOGJCC, los jueces estaban impedidos de aplicar una disposición ya expulsada del ordenamiento jurídico por inconstitucional [...] esta declaratoria de inconstitucionalidad no está sujeta a la fecha de inicio de un proceso judicial concreto, sino al momento de que la autoridad administrativa o judicial debe interpretar y aplicar la norma jurídica en cuestión’ (CCE, auto de aclaración y ampliación sentencia 26-18-IN/20, párr. 40; citado en CNJ, Juicio 13802-2020-00208, sentencia, párr. 6.6).

La CNJ consolidó una línea jurisprudencial uniforme en casos idénticos, aplicando directamente el criterio constitucional. Este caso evidencia que la Sala Contenciosa construye su decisión enteramente sobre la base de un pronunciamiento de la Corte Constitucional, difuminando cualquier frontera entre lo “legal” y lo “constitucional”.

2.4. Fragmentación del discurso jurídico

De esta realidad surgen una serie de inconvenientes que afectan el diseño jurisdiccional querido por nuestro constituyente y por nuestro legislador. Entre ellas: el ejercicio abusivo de las garantías jurisdiccionales, la desconfianza en la justicia ordinaria para atender ciertas polémicas, la sobrecarga procesal irregular de ciertas judicaturas, e incluso, un inusual *forum shop-*

ping, pues algunos litigantes de pocos escrúpulos buscan ciertas unidades judiciales éticamente deficitarias donde pueden obtener bastante más de lo que nuestro sistema jurídico permite.

No obstante, quisiéramos concentrarnos en uno de los efectos más perniciosos para el estudio y la crítica del derecho. Pues, ¿qué podría pasar si distintas jurisdicciones – constitucional y ordinaria – controlan de manera paralela actuaciones públicas semejantes, o dicho de otra manera, resuelven conflictos comunes al mismo tiempo? Sin perjuicio del espacio de disenso o polémica que toda regulación jurídica lleva de suyo, lo esperable sería que esas causas se resuelvan de forma meridianamente parecida, ya que se sujetan al mismo universo normativo, más aún en un estado unitario como el nuestro.

La respuesta a esa interrogante no es tan sencilla. Partiendo de la existencia de ramas del derecho, cuyos especialistas se caracterizan por un bagaje de conocimiento y experiencia determinada, se produce un lenguaje propio en cada una de dichas ramas. De estos ‘lenguajes particulares’ (y de quienes los utilizan) surgen parcelización de la práctica del derecho, conforme el análisis que de diversos autores ha hecho Gallegos Herrera (2018). Este fenómeno, denominado **fragmentación del discurso jurídico**, tiene al menos tres síntomas concretos: la interpretación heterodoxa del derecho, basados en estándares distintos o ampliados; la contraposición de regímenes específicos que regulan idénticos asuntos, que pueden ser conocidos por autoridades diferentes y dependiendo de la especialidad del resolutor, las consecuencias pueden ser diferentes, e; institucionalización de excepciones firmes al Derecho general.

La contraposición entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria nos da varios ejemplos de, al menos, los dos primeros síntomas anotados por Gallegos Herrera. Solo concentrándonos en la esfera contencioso administrativa, esta fragmentación se hace evidente. Para empezar, en nuestra materia se entienden a los actos de simple administración como aquellas actuaciones de órganos internos de una entidad pública que sirven de soporte para la toma de decisiones de las autoridades, tales como: informes o dictámenes en los expedientes administrativos sanciones, entre otros. (art. 120 Código

Orgánico Administrativo, y de manera similar, art. 74 ERJAFE). Dado que esta clase de actuaciones no generan efectos directos a los ciudadanos, la legislación y jurisprudencia administrativa han estimado, desde antiguo, que no es imprescindible que sean notificados a los ciudadanos. Desde la jurisprudencia constitucional, la respuesta ha sido distinta. Así tenemos la sentencia 234-18-SEP-CC, que erige la obligación de notificar los informes motivados previos a la emisión de una sanción administrativa, concretamente las del ejercicio de potestad disciplinaria por parte del Consejo de la Judicatura.

Esta decisión tuvo un impacto considerable, ya que deshacía una ‘regla’ [la no notificación de actos de simple administración] que para los administrativistas tenía rango prácticamente dogmático. Sin embargo, esta regla jurisprudencial admite matices, como el expresado en la sentencia 2901-19-EP/23 (párr. 62), en la cual se reconoce que se tuvo conocimiento de dicho informe motivado ‘pues fue expresamente impugnado’. De ello podría desprenderse, que el verdadero propósito de la regla jurisprudencial señalada, más que el respeto al debido proceso mediante la notificación, es el acceso al expediente administrativo, que podría garantizarse por medio de otros mecanismos.

Otro ejemplo sobre este fenómeno está relacionado con la lesividad de actos administrativos favorables. Por definición, la lesividad es un mecanismo de limitación a las administraciones públicas, para que no puedan dejar sin efecto los actos administrativos favorables a los ciudadanos por sí mismos, en precautela de los derechos subjetivos de quienes se benefician de dichas actuaciones. Pero este medio tiene una limitación fundamental: los vicios que provocan nulidad de pleno derecho. Las entidades públicas tienen el deber de restablecer la juridicidad en sus actuaciones, y por tal razón, es imperativo que utilicen sus potestades revisoras de los actos para revocar toda actuación que adolezca de una nulidad absoluta, sin necesidad de acudir al proceso judicial de lesividad.

Sin embargo, la Corte Constitucional ha valorado soluciones distintas ante un escenario concreto. Nos referimos al caso de los nombramientos regulares para el ejercicio del funcionariado público sin que preceda la declarato-

ria de ganador de concurso de méritos y oposición, exigido por el sistema meritocrático que consagra nuestra Constitución (art. 228). A criterio del máximo intérprete constitucional, a fin de precautelar las expectativas legítimas de los funcionarios que gozan de nombramiento regular pese a este vicio, la entidad correspondiente debe iniciar procesos judiciales de lesividad para que sea un juez, y no el ente estatal, el que resuelva la revocatoria del acto de nombramiento (esta regla jurisprudencial se encuentra en las sentencias 030-18-SEP-CC y 223-18-SEP-CC).

Como pueden observar, la posición de esta Corte lleva de suyo una disminución de las atribuciones de las instituciones estatales para expulsar de la vida jurídica a las actuaciones con vicios así de groseros y evidentes; siendo contrario al criterio que desde el derecho administrativo podría tenerse del mismo asunto. Y sobra decir que las decisiones de la CC son de obligatorio cumplimiento para toda la estructura de la Función Judicial.

Es muy rescatable el fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del caso 17741-2017-0165, en la que el juez ponente Iván Larco Ortuño desarrolla los criterios del derecho administrativo clásico y de la justicia constitucional, para advertir de los peligros de este último, sin desobedecerlo (CNJ, Juicio 17741-2017-0165, sentencia).

2.4.1. El caso de Patricio Chávez

Para comprender a cabalidad la disfuncionalidad de separar tajantemente los distintos niveles de escrutinio judicial, es necesario examinar la fragmentación del discurso jurídico frente a un mismo conflicto.

Gutiérrez Colantuono ha sostenido la necesidad de tensionar la suerte de monopolio judicial del control de convencionalidad interno para llevarlo hacia ámbitos no judiciales (Gutiérrez Colantuono, 2025, pp. 8-9).

En el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, la Corte IDH condenó a Colombia a considerar:

Las sanciones de destitución e inhabilitación de funcionarios públicos democráticamente electos por parte de una autoridad adminis-

trativa disciplinaria, en tanto restricciones a los derechos políticos no contempladas dentro de aquellas permitidas por la Convención Americana, son incompatibles no solo con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención, sino también con el objeto y fin del mismo instrumento (Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia*, 2020, párr. 98).

La Corte IDH determinó además como garantía de no repetición:

La vigencia de las normas que facultan a la Procuraduría a imponer sanciones de inhabilitación o destitución de funcionarios democráticamente electos [...] constituyen un incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno (Corte IDH, *Caso Petro Urrego vs. Colombia*, 2020, párr. 136).

En Ecuador, la Contraloría General del Estado materializó este control de convencionalidad de manera directa en su propia sede administrativa. Mediante el Memorando No. 0196-DNPR-2025, la Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidades rechazó la sanción de destitución contra un alcalde. Lo notable de esta actuación es el razonamiento empleado: la CGE no se limitó a verificar el cumplimiento de la normativa secundaria, sino que realizó un genuino control de convencionalidad al invocar directamente el art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y la sentencia de la Corte IDH en el caso *Petro Urrego*:

El artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece un límite al ejercicio de la sanción de destitución que tiene atribuida la Contraloría General del Estado, cuando se trata de funcionarios de elección popular, lo cual es sustentado en el artículo 424 de la Constitución [...] En conclusión, no se sanciona con destitución al Sr. (...), en calidad de alcalde. (CGE, Memorando No. 0196-DNPR-2025, 2025).

El ejercicio de control realizado por la CGE presenta dos dimensiones que conviene distinguir. Primero, un control de convencionalidad propiamente dicho: la CGE confronta su potestad legal de destituir (prevista en la LOCGE) con la norma convencional (art. 23.2 de la CADH interpretado

por la Corte IDH), y ante la incompatibilidad, hace prevalecer la norma convencional aplicando el art. 424 de la Constitución que establece la prevalencia de los tratados de derechos humanos. Segundo, un control de constitucionalidad en concreto: mediante el Memorando No. 0204-DNPR-2025, la misma Dirección rechazó una destitución por falta de norma expresa que tipifique la conducta, invocando directamente el art. 76.3 de la Constitución y la sentencia 34-17-IN/21 de la CCE:

El principio de legalidad sancionatoria constituye un límite transversal al poder punitivo del Estado, con independencia de si se trata de un asunto de materia penal, administrativa o de cualquier otra índole, cuyo objetivo es tutelar a las personas a través de una doble garantía: (i) la reserva de ley [...] y (ii) el principio o mandato de tipicidad (CCE, sentencia 34-17-IN/21, párr. 31; citada en CGE, Memorando No. 0204-DNPR-2025, 2025).

En este segundo caso, la CGE aplica directamente una sentencia de la CCE como parámetro de control, verificando si la conducta imputada se encuentra tipificada en una norma con rango de ley. La Administración no se limita a ejecutar la ley, sino que evalúa si la ley cumple con los estándares constitucionales de tipicidad antes de aplicarla. Este es un ejercicio de control de constitucionalidad difuso que tensiona —en el sentido que propone Gutiérrez Colantuono— el monopolio judicial del control constitucional.

El caso del asambleísta Patricio Chávez Zavala resulta particularmente esclarecedor porque demuestra cómo una misma resolución administrativa puede ser objeto de una *fragmentación* en el discurso jurídico. La CGE emitió la Resolución No. 44103 de 20 de septiembre de 2018, determinando responsabilidad administrativa culposa con sanción de destitución. La resolución fue notificada el 11 de octubre de 2018. Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de 2024 —más de cinco años después— que la CGE remitió la resolución al Ministerio de Trabajo para el registro del impedimento de ejercer cargo público, momento en el cual Chávez ya ejercía como asambleísta electo por votación popular.

El control de constitucionalidad. La primera instancia constitucional, en el Juicio No. 17U05-2024-00099, aceptó parcialmente la acción de protección.

El juez constitucional declaró vulnerados los derechos a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) y al debido proceso (art. 76.1 CRE), centrando su análisis en la falta de notificación oportuna de la CGE al Ministerio de Trabajo. El razonamiento del juez integró los derechos de participación política del art. 61 de la CRE y la jurisprudencia interamericana —en particular el caso *Petro Urrego vs. Colombia*— como marco de referencia para evaluar las restricciones a los derechos políticos de un funcionario democráticamente electo. Como medida de reparación, el juez dispuso dejar sin efecto el oficio de registro del impedimento y ordenó que se establezca como fecha de registro la correspondiente al oficio de 26 de julio de 2021, que atendió el recurso de revisión.¹³

El control de legalidad: Sin embargo, la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha revocó parcialmente esta decisión en segunda instancia. La Sala consideró que la discusión sobre la oportunidad del registro del impedimento correspondía a la jurisdicción ordinaria. Respecto a la seguridad jurídica, determinó que no existía vulneración porque las normas aplicadas eran previas, claras y públicas. En cuanto al debido proceso, señaló que los desacuerdos sobre la aplicación de normas deben ser corregidos por los jueces competentes, no mediante la vía constitucional. Sobre los derechos de participación, la Sala estableció que el CAL se limitó a reconocer y cumplir lo dispuesto por el Ministerio de Trabajo, sin haber destituido al accionante de su cargo de asambleísta. En otras palabras, la segunda instancia recondujo la controversia a la esfera de la mera legalidad.¹⁴

13 Juzgado constitucional de primera instancia, juicio 17U05-2024-00099, 2024. El juez constitucional aceptó parcialmente la acción de protección, declarando vulnerados los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso por la falta de notificación oportuna de la CGE al Ministerio de Trabajo. El juez invocó los derechos de participación política y el caso *Petro Urrego vs. Colombia* como marco de referencia.

14 Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Sala Especializada de lo Civil y Mercantil, sentencia de segunda instancia, 2024. La Sala revocó parcialmente la sentencia de primera instancia, considerando que la discusión sobre la oportunidad del registro del impedimento correspondía a la jurisdicción ordinaria y no a la constitucional, al tratarse de un asunto de mera legalidad. Determinó además que el CAL se limitó a reconocer y cumplir lo establecido en el oficio del Ministerio de Trabajo, sin haber destituido al accionante.

El control de convencionalidad. La propia CGE —mediante los memorandos de no predeterminación— ha adoptado criterios que cuestionan los fundamentos de su propia potestad sancionadora. En el Memorando No. 0196-DNPR-2025, la CGE rechazó la destitución de un alcalde invocando el art. 23 de la CADH y el caso *Petro Urrego*, reconociendo un límite convencional al ejercicio de la potestad sancionadora cuando se trata de funcionarios de elección popular. Y en el Memorando No. 0204-DNPR-2025, rechazó otra destitución invocando el principio de tipicidad del art. 76.3 de la CRE y la sentencia 34-17-IN/21. La contradicción es manifiesta: si la CGE reconoce que no puede destituir a funcionarios de elección popular porque el art. 23 de la Convención lo prohíbe, entonces el registro tardío del impedimento de Chávez —que afectaba a un asambleísta electo— debió haber sido sometido a estos mismos estándares convencionales. En otras palabras, la Administración aplica criterios de protección de derechos más garantistas que los que la segunda instancia constitucional estuvo dispuesta a reconocer.

Gutiérrez Colantuono afirma que el control de convencionalidad es simétrico, sinérgico y complementario del control de constitucionalidad. (Gutiérrez Colantuono, 2025, p. 9) Cevallos cierra el círculo: lo que importa es la jurisdicción de los derechos, compuesta por una confluencia de componentes de normatividad legal y constitucional. (Cevallos, 2022, p. 94) La eficacia del control de convencionalidad desde el ámbito administrativo resulta manifiesta. Mientras los procesos jurisdiccionales del caso Chávez tardaron años, la aplicación directa de estándares convencionales por la Administración permitió una protección preventiva e inmediata. Gutiérrez Colantuono enfatiza que la tarea interpretativa administrativa juega un rol central en la prevención de violaciones (Gutiérrez Colantuono, 2022). Esta prevención se expresa mediante la convencionalidad aplicada en la propia sede de las Administraciones públicas, de oficio, de buena fe, removiendo obstáculos que afecten la juridicidad (Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay*, supervisión de cumplimiento, 2013).

En definitiva, la fragmentación procesal evidenciada en el caso de Patricio Chávez y en las resoluciones de la Contraloría General del Estado ratifica que la división estricta de controles constituye una ficción teórica inoperante en

la práctica. Resulta paradójico que sea la propia Administración Pública la que, en ejercicio de un genuino control de convencionalidad, aplique estándares protectores más rigurosos y preventivos que los reconocidos por la propia justicia constitucional de instancia. Esta realidad confirma que el análisis jurídico debe centrarse en la jurisdicción de los derechos como un bloque unitario; superar la fragmentación del discurso jurídico no es solo una cuestión de depuración académica, sino un imperativo inexcusable para garantizar la tutela efectiva frente al poder estatal.

3. Repensar la justicia ordinaria

Pese a que tales críticas pueden tener ciertos fundamentos válidos y comprensibles, apuntar todos los dardos exclusivamente a la Corte Constitucional es, en demasía, injusto. La autolimitación proveniente de los precedentes constitucionales es una labor necesaria para dotar de equilibrio a nuestro sistema judicial, aunque insuficiente. Debe complementarse con otras medidas que, a nuestro criterio, exceden el campo de lo que esta Corte puede realizar.

Esta declaración de relevancia de la justicia ordinaria en la resolución de conflictos que envuelven a derechos fundamentales es un primer paso importante, pero generaría una decepción en los justiciables (incluso en los potenciales) si los mecanismos ordinarios se mantienen en su situación actual, sin una adecuación y actualización necesaria a los tiempos que corren.

Sería soberbio de nuestra parte pretender enlistar qué mejoras deberían introducirse a la Función Judicial a nivel macro, no solo porque muchas de estas tienen relación con aspectos organizacionales y de recursos, lo que excede el enfoque de este texto. Pero sí podemos, desde nuestra experiencia, hacer breves pinceladas sobre cómo podría hacerse más atractiva la justicia contencioso administrativa.

En primer lugar, deben **mejorar las condiciones de acceso** a esta jurisdicción. Ya han pasado más de treinta años desde la distritalización del contencioso administrativo, pero estimamos que ese sistema ya ha caducado. La producción de actividades jurídicas de la Administración susceptibles de ser

impugnadas judicialmente se realiza, de manera constante y compulsiva, en todos los rincones del país. De tal suerte que los destinatarios de esas decisiones, potencialmente justiciables, no tendrían cerca de su domicilio una justicia especializada en derecho público que los atienda, salvo que residen en cinco ciudades específicas de nuestra geografía.

Desde luego que somos conscientes de las dificultades estructurales y logísticas de extender el número de judicaturas en esta materia, más aún por su especial configuración de tribunales de instancia única, sin posibilidad recursiva de alzada salvo la casación. Pero ello también merece debate. Para lograr un acceso hacia más rincones del país, también es imprescindible repensar el sistema de única instancia, ya que existirán muchísimas discusiones (pueden ser de empleo público o de responsabilidad financiera, tal vez limitado por cuantías menores) que podrían conocerse sin problema ante un juez unipersonal administrativo, sea que le agreguemos o no una instancia recursiva ordinaria.

Como segundo punto, debe existir un mayor desarrollo de las **medidas cautelares en sede ordinaria**. A diferencia de la regulación constitucional, en el derecho procesal administrativo nacional solamente se encuentra una sola fórmula de cautelar: la suspensión del acto administrativo [Art. 330 COGEP]. Cabe anotar que dicha fórmula es manifiestamente subutilizada por los tribunales distritales, y carece de cualquier tipo de control jurisdiccional de alzada, ya que ni es susceptible de recurso de casación y tampoco lo sería, justamente por su carácter precautorio, de una acción extraordinaria de protección. El accionar administrativo es muy variado, y el mecanismo cautelar no debería reducirse a la suspensión de los efectos del acto, debiendo extenderse a otras posibilidades que incluyan medidas innovativas y no innovativas. Empero, somos conscientes que la falta de desarrollo en este ámbito no depende únicamente de reformas legales o de desarrollo jurisprudencial, sino fundamentalmente de voluntad política por parte de las autoridades gubernamentales de respeto a la independencia judicial de la justicia administrativa, en el ejercicio de este mecanismo de contrapeso de poderes.

En tercer lugar, volvemos a un tema ya comentado: **el conocimiento y difusión de los conceptos** en esta materia. Sea por la distancia de los tribunales distritales de la mayor parte de centros urbanos del país, o porque las normas que regulan la justicia contencioso administrativa siguen cánones que en su país de origen ya han sufrido necesarias actualizaciones, lo cierto es que la comunidad litigante y universitaria siente al derecho administrativo en general, y al procesal administrativo en particular, como un cúmulo de conceptos lejanos y de difícil aprehensión. En este punto, tiene mucho mérito la difusión que ha logrado el derecho procesal constitucional tanto a nivel del foro como de la academia. Ello produce una consecuencia fácilmente deducible: el litigante promedio preferirá contender en los territorios que mejor conoce, con las reglas que le sean más comprensibles. Lo dicho impone una dura tarea a quienes nos dedicamos al derecho público desde el ejercicio de la profesión, la docencia universitaria y el oficio judicial. Desde la discusión académica debemos ser lo suficientemente sinceros y humildes para repensar los conceptos y categorías de esta rama del derecho, así como las metodologías de enseñanza de los mismos, que logren como efecto que mayor cantidad de usuarios del servicio logren comprender su real sentido y alcance.

Un cuarto punto podría ser **la carga de formalidades y requisitos** que existe en nuestra jurisdicción. Y nos queremos concentrar en los requisitos de carácter temporal. En efecto, la necesidad de estabilidad de las decisiones administrativas cierra la posibilidad de que existan vías ordinarias imprescriptibles o incaducables. Sin embargo, el problema radica en la discordancia que existe entre las distintas acciones contencioso administrativas. De un término de noventa días para las acciones subjetivas o de plena jurisdicción, a dos años para las acciones objetivas a cinco años para las acciones contractuales, de responsabilidad patrimonial u “otras competencias”. Habría que pensar si el lapso de la acción más utilizada en nuestra jurisdicción (la subjetiva) es excesivamente corto en comparación con los demás; ya que sin duda dicho término desalienta a los potenciales litigantes en esta rama.

Con relación a otras formalidades, han existido avances considerables, ya que a diferencia de lo que pasa en la mayor parte de países de nuestro medio,

en el Ecuador no es obligatorio el agotamiento de la vía administrativa. Tampoco es imprescindible que el accionante califique por sí mismo cuál es el tipo de acción que está proponiendo, siendo esta una atribución del tribunal contencioso administrativo (Corte Nacional de Justicia, 2015, Resolución N.º 13-2015). Otra discusión ya superada refería al tipo de acción (y su lapso de caducidad) de los actos administrativos producidos durante la ejecución contractual. Luego del debate correspondiente, el pleno de la Corte Nacional de Justicia se decantó por que sea el lapso de caducidad de cinco años para la impugnación de estos especiales actos administrativos (Corte Nacional de Justicia, 2023, Resolución n.º 05-2023).

Y finalmente, estimamos que debe discutirse el rol de la justicia contencioso administrativa para determinar los **modos de reparación ante vulneraciones a derechos subjetivos**. Como brevemente mencionamos antes, una mayor exigencia del principio de congruencia procesal obligaría a los jueces en esta materia a conceder únicamente las pretensiones que se han señalado, que incluirían de qué manera estima el demandante que debe ser reparados sus daños. Ello representa un inconveniente por dos razones. La primera es muy obvia: muchas veces los justiciables no solicitan medidas de reparación razonablemente acordes a los daños provocados; lo que sumiría al tribunal en la disyuntiva si denegar o no la reparación a sabiendas de que el daño si se cometió, o en su defecto, conceder un modo de reparación distinta, pero no solicitada expresamente.

En este punto uno puede encontrarse con fallos, incluso célebres, que no se han sujetado estrictamente a las pretensiones planteadas, en aras de determinar una fórmula que realmente se acerque lo más posible a la naturaleza de las lesiones sufridas y a las particularidades del caso. Ejemplo de ello es el clásico caso “Andrade c. Emelmanabí”, en la cual se solicitaron daños y perjuicios por las quemaduras sufridas por un menor de edad a causa del contacto con un cable eléctrico, pero la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la entonces Corte Suprema de Justicia “lo recondujo” hacia un modo de ejecución no solicitado en la demanda: la constitución de un fideicomiso para el goce futuro de las indemnizaciones determinadas

(Corte Suprema de Justicia, 2007, Gaceta Judicial. Año CVIII. Serie XVIII, No. 4. p. 1618).

En la actualidad, la Corte Nacional de Justicia ha establecido que el principio de congruencia no tiene el mismo impacto en el contencioso administrativo, ejemplo de ello es la Resolución No. 11-2025, en la cual se establece que el control jurisdiccional no se encuentra supeditado a los puntos aportados por las partes sino a “todos los aspectos relacionados a la controversia judicial y a aquellos que tienen relación directa con ella” [Corte Nacional de Justicia, 2025, Resolución N.º 11-2025]. Pero en este caso, el asunto no controvierte el principio de congruencia, ya que existe expresa habilitación legal para ello, concretamente en el art. 313 COGEP, que instituye un control de antecedentes del acto impugnado. No obstante, no existe similar permisión legal para el caso de la determinación de medidas de reparación.

En suma, queda un largo camino por recorrer para (re)construir un adecuado equilibrio entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria. Camino que no puede ser trazado desde una sola orilla, correspondiendo al legislador, academia y judicatura converger en esfuerzos para esta noble finalidad.

4. Conclusiones

Primera. **La irradiación constitucional hace insostenible la distinción cualitativa entre legalidad y constitucionalidad.** La transición al Estado constitucional transformó el principio de legalidad en un principio de juridicidad integral. La Constitución irradia todo el ordenamiento jurídico, de modo que cualquier argumentación judicial —sea en sede constitucional u ordinaria— descansa, en última instancia, sobre premisas constitucionales. Esta constatación cuestiona la viabilidad teórica de trazar una distinción material entre ambos controles: la diferencia entre la argumentación de la Corte Constitucional y la de los tribunales ordinarios no es cualitativa, sino funcional y procedimental.

Segunda. **El control de convencionalidad es una dimensión del control de constitucionalidad, no una categoría autónoma.** Por efecto del bloque de

constitucionalidad, el control convencional opera como una extensión del control constitucional. Todo órgano con potestad para ejercer el control de constitucionalidad tiene, correlativamente, la obligación de ejercer el control de convencionalidad. Negar lo segundo mientras se acepta lo primero introduce una inconsistencia insalvable en el sistema normativo. La dicotomía analítica correcta es, por tanto, legalidad/constitucionalidad —con la convencionalidad integrada en esta última—, y no una tricotomía.

Tercera. Los criterios de la CCE para delimitar la “mera legalidad” son funcionales y contingentes, no teóricos ni necesarios. Las sentencias 2006-18-EP/24 y 3032-22-EP/26 revelan que la Corte habilita o deniega su competencia a partir de criterios fácticos —urgencia y relevancia material—, no jurídicos. El voto concurrente del juez Llasag Fernández en la sentencia 3064-22-EP/25 refuerza esta conclusión: al concentrarse en cuándo la acción de protección no procede, la Corte erosiona su función garantista y se aproxima a las funciones de una instancia ordinaria, confirmando que la distinción legalidad/constitucionalidad es una herramienta funcional, no una frontera de principio.

Cuarta. La justicia ordinaria ejerce genuino control constitucional y convencional. El análisis de la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la CNJ demuestra que el juez ordinario integra, de manera sistemática, estándares constitucionales y convencionales en sus decisiones. Los juicios 17811-2013-0893, 17811-2013-5086, 09802-2017-00752 y 13802-2020-00208 evidencian que la Sala cita y aplica directamente jurisprudencia de la CCE y de la Corte IDH, construyendo un marco analítico materialmente indistinguible del que emplearía un juez constitucional. En estos casos, la distinción entre ambas sedes es, en esencia, de naturaleza procesal, no sustantiva.

Quinta. La fragmentación del discurso jurídico genera inconsistencia sistémica. El caso Patricio Chávez ilustra con precisión esta disfuncionalidad: la misma resolución administrativa recibió tratamientos jurídicos divergentes en primera instancia constitucional, en segunda instancia constitucional y en sede administrativa. Paradójicamente, fue la propia Contraloría General del Estado —mediante los memorandos 0196-DNPR-2025 y 0204-DNPR-

2025— quien aplicó estándares convencionales y constitucionales más garantistas que los reconocidos por la justicia constitucional de instancia, demostrando que el control de convencionalidad no es monopolio judicial y que puede ejercerse de manera preventiva e inmediata desde la propia Administración pública.

Sexta. La amparización de la justicia es un síntoma estructural que exige respuestas sistémicas. La preferencia de los justiciables por las garantías jurisdiccionales constitucionales no responde a una opción caprichosa, sino a ventajas objetivas: mayor celeridad, menor carga formal, imprescriptibilidad y mayor amplitud en las medidas de reparación. Revertir este fenómeno exige no solo la autolimitación jurisprudencial de la CCE —que ha avanzado significativamente en las sentencias 2901-19-EP/23 y 2006-18-EP/24—, sino, sobre todo, la modernización de la justicia contencioso-administrativa.

Séptima. La modernización de la justicia contencioso-administrativa es un imperativo para el equilibrio del sistema. El reconocimiento de la capacidad del juez ordinario para tutelar derechos fundamentales será estéril si no se acompaña de reformas estructurales en cuatro dimensiones: (i) ampliar las condiciones de acceso territorial, superando el modelo distrital que excluye a gran parte de la población; (ii) diversificar el catálogo de medidas cautelares más allá de la suspensión del acto administrativo; (iii) simplificar las cargas formales y armonizar los plazos de caducidad; y (iv) precisar el alcance del principio de congruencia en materia de reparación, dotando al juez contencioso de herramientas equiparables a las del juez constitucional. Este equilibrio es tarea colectiva: legislador, academia y judicatura deben converger en este propósito.

Referencias bibliográficas

- Andrade Ubidia, S. (2001). Intervención: Mesa redonda: Los actos administrativos en el amparo. En *Guía de litigio constitucional* (Vol. 2, pp. 71-109). Corporación Latinoamericana para el Desarrollo.
- Cassagne, J. C. (2015). *Los grandes principios del Derecho público: constitucional y administrativo*. La Ley.
- Cevallos, D. J. (2022). Breves notas sobre la distinción constitucional/legalidad en las garantías jurisdiccionales en Ecuador. En M. Hernández Terán (dir.), *El Derecho público en la práctica* (pp. 89-94). UCSG.
- Gallegos Herrera, D. (2018). Las consecuencias de las decisiones del constituyente en las finanzas públicas: el caso de las jurisdicciones paralelas. *Conpedi Law Review*, 4(2), 128-145.
- Gutiérrez Colantuono, P. Á. (2022). *Control de convencionalidad en la Administración pública*. Astrea.
- Gutiérrez Colantuono, P. Á. (2025). Estándares de la Corte IDH en materia de derecho administrativo: una dimensión global del derecho administrativo. *Suplemento de Derecho Administrativo, El Derecho*, 8, 1-15.
- Hammergreen, L. (2004). La experiencia peruana en reforma judicial: tres décadas de grandes cambios con pocas mejoras. En L. Pásara (ed.), *En busca de una justicia distinta: Experiencias de reforma en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- López Cárdenas, C. M., y Acosta Páez, E. (2017). De la teoría clásica del control de legalidad al control de convencionalidad: la construcción de un nuevo paradigma jurídico. En M. A. Restrepo Medina (ed.), *Derecho administrativo: reflexiones contemporáneas* (pp. 141-160). Editorial Universidad del Rosario.
- Lozada Prado, A., y Ricaurte Herrera, C. (2015). *Manual de argumentación constitucional*. Corte Constitucional del Ecuador / CEDEC.

- Sagüés, N. P. (2004). Desafíos de la jurisdicción constitucional en América Latina. *Foro Constitucional Iberoamericano*, 8, 1-12.
- Sagüés, N. P. (2013). *La interpretación judicial de la Constitución*. Porrúa.
- Storini, C., Masapanta Gallegos, C., y Guerra Coronel, M. (2022). Control de constitucionalidad en Ecuador: muchas alforjas para tan corto viaje. *Foro: Revista de Derecho*, 38, 7-30.
- Vigo, R. L. (2012). *Constitucionalización y judicialización del derecho*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Corte IDH. (2006). *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006.
- Corte IDH. (2010). *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia*. Sentencia de 1 de septiembre de 2010.
- Corte IDH. (2011). *Caso Gelman vs. Uruguay*. Sentencia de 24 de febrero de 2011.
- Corte IDH. (2013a). *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Sentencia de 28 de agosto de 2013.
- Corte IDH. (2013b). *Caso Gelman vs. Uruguay*. Supervisión de cumplimiento de sentencia, resolución de 20 de marzo de 2013.
- Corte IDH. (2020). *Caso Petro Urrego vs. Colombia*. Sentencia de 8 de julio de 2020.
- Corte Nacional de Justicia (CNJ), Sala de lo Contencioso Administrativo. (s. f.a). *Sentencia. Juicio 17811-2013-0893*.
- Corte Nacional de Justicia (CNJ), Sala de lo Contencioso Administrativo. (s. f.b). *Sentencia. Juicio 17811-2018-00707*.
- Corte Nacional de Justicia (CNJ), Sala de lo Contencioso Administrativo. (2021). *Sentencia. Juicio 17741-2017-0165*, 29 de septiembre de 2021.
- Corte Nacional de Justicia (CNJ), Sala de lo Contencioso Adminis-

trativo. (2025a). *Sentencia. Juicio 09802-2017-00752*, 5 de junio de 2025.

Corte Nacional de Justicia (CNJ), Sala de lo Contencioso Administrativo. (2025b). *Sentencia. Juicio 17811-2013-5086*, 24 de marzo de 2025.

Corte Nacional de Justicia (CNJ), Sala de lo Contencioso Administrativo. (2026a). *Sentencia. Juicio 13802-2020-00208*.

Corte Nacional de Justicia (CNJ), Sala de lo Contencioso Administrativo. (2026b). *Sentencia. Juicio 17811-2013-5979*, 5 de febrero de 2026.

Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2018a). *Sentencia 030-18-SEP-CC*, 24 de enero de 2018.

Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2018b). *Sentencia 223-18-SEP-CC*, 20 de junio de 2018.

Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2018c). *Sentencia 234-18-SEP-CC*, 27 de junio de 2018.

Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2019). *Sentencia 1285-13-EP/19*, 4 de septiembre de 2019.

Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2020a). *Auto de aclaración y ampliación de la sentencia 26-18-IN/20*, 11 de noviembre de 2020.

Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2020b). *Sentencia 179-13-EP/20*, 4 de marzo de 2020.

Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2020c). *Sentencia 3-19-CN/20*.

Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2021a). *Sentencia 1158-17-EP/21*, 20 de octubre de 2021.

Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2021b). *Sentencia 34-17-IN/21*, 21 de julio de 2021.

- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2023a). *Sentencia 2301-19-EP/23*, 12 de octubre de 2023.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2023b). *Sentencia 2901-19-EP/23*, 27 de septiembre de 2023.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2023c). *Sentencia 3096-19-EP/23*, 20 de diciembre de 2023.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2023d). *Sentencia 3246-19-EP/23*, 6 de diciembre de 2023.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2024a). *Sentencia 237-19-EP/24*, 17 de enero de 2024.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2024b). *Sentencia 754-20-EP/24*, 21 de febrero de 2024.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2024c). *Sentencia 2006-18-EP/24*, 13 de marzo de 2024.
- Ecuador. Corte Constitucional Ecuador (CCE). (2024d). *Sentencia 3173-17-EP/24*, 18 de abril de 2024.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2025a). *Sentencia 497-22-EP/25*, 31 de julio de 2025.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2025b). *Sentencia 934-21-EP/25*, 28 de noviembre de 2025.
- Ecuador. Corte Constitucional Ecuador (CCE). (2025c). *Sentencia 940-21-EP/25*, 11 de diciembre de 2025.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2025d). *Sentencia 2632-22-EP/25*, 20 de noviembre de 2025.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2025e). *Sentencia 3064-22-EP/25*.
- Ecuador. Corte Constitucional (CCE). (2026). *Sentencia 3032-22-EP/26*, 22 de enero de 2026
- Pleno de la Corte Nacional de Justicia. (2015). *Resolución n.º 13-*

2015, 30 de septiembre de 2015.

Pleno de la Corte Nacional de Justicia. (2023). *Resolución n.º 05-2023*, 12 de abril de 2023.

Pleno de la Corte Nacional de Justicia. (2025). *Resolución n.º 11-2025*, 21 de mayo de 2025.

Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (2013). *Sentencia de 26 de noviembre de 2013*.

Corte Provincial de Justicia de Pichincha, Sala Especializada de lo Civil y Mercantil. (2024). *Sentencia de segunda instancia. Juicio 17U05-2024-00099*, 10 de septiembre de 2024.

Juzgado constitucional de primera instancia. (2024). *Sentencia. Juicio 17U05-2024-00099*, 21 de mayo de 2024.

Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. (2007). *Gaceta Judicial, año CVIII, serie XVIII, n.º 4*, p. 1618. (Quito, 11 de abril de 2007).

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo (TDCA). (2024). *Sentencia. Juicio 17811-2022-02459*, 27 de febrero de 2024.

Contraloría General del Estado (CGE). (2025a). *Memorando n.º 0196-DNPR-2025*. Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidades.

Contraloría General del Estado (CGE). (2025b). *Memorando n.º 0204-DNPR-2025*. Dirección Nacional de Predeterminación de Responsabilidades.