

Instituto de Altos Estudios Nacionales

Escuela de Economía Pública y Sectores Estratégicos

**Delito de prevaricato por situaciones de proceder contra ley en acciones de protección en Ecuador**

---

Trabajo de titulación – Artículo presentado para obtener el grado académico de Especialista en:  
Garantías Jurisdiccionales y Reparación Integral

Autor: Daniel Vinicio Ruiz Sandoval (daniel\_r26@hotmail.es)

Tutor: Dr. Milton Enrique Rocha Pullopaxi (milton.rocha@iaen.edu.ec)

Quito – 2025



## **Derechos de autor.**

Yo, **DANIEL VINICIO RUIZ SANDOVAL**, declaro y acepto en forma expresa lo siguiente:

Ser autor (a) del Trabajo de Titulación denominado: **DELITO DE PREVARICATO POR SITUACIONES DE PROCEDER CONTRA LEY EN ACCIONES DE PROTECCIÓN EN ECUADOR**; también declaro que la presente investigación no vulnera derechos de terceros ni utiliza fraudulentamente obras preexistentes. Además, ratifico que las ideas, criterios, opiniones, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad. Eximo expresamente al Instituto de Altos Estudios Nacionales y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones judiciales o administrativas, en relación con la propiedad intelectual de este trabajo.

Que la presente obra, producto de mi investigación, forma parte del patrimonio de la Universidad de Posgrado del Estado Altos Estudios Nacionales, de conformidad con el Artículo 114 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación:

“De los titulares de derechos de obras creadas en las instituciones de educación superior y centros educativos.- En el caso de las obras creadas en centros educativos, universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y los conservatorios superiores, e institutos públicos de investigación como resultado de su actividad académica o de investigación tales como trabajos de titulación, proyectos de investigación o innovación, artículos académicos, u otros análogos, sin perjuicio de que pueda existir relación de dependencia, la titularidad de los derechos patrimoniales corresponderá a los autores. Sin embargo, el establecimiento tendrá una licencia gratuita, intransferible y no exclusiva para el uso no comercial de la obra con fines académicos.”

Asimismo, autorizo a la Instituto de Altos Estudios Nacionales para que realice la publicación de este trabajo de titulación en el repositorio institucional en formato digital tal como lo establece el documento y de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior:

“Trabajos de Titulación en formato digital. - Todas las instituciones de educación superior estarán obligadas a entregar los trabajos de titulación que se elaboren para la obtención de títulos académicos de grado y posgrado en formato digital para ser integradas al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.”

El/la autor/autora declara que la obra objeto de la presente autorización es original en su forma de expresión y no infringe el derecho de autor de terceros, asumiendo la responsabilidad por cualquier reclamación que pudiera presentarse por esta causa y liberando a la Universidad de toda responsabilidad.

**Daniel Vinicio Ruiz Sandoval**

**Ci. 1715901912**

## **DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo lo dedico a Marianita, mi abuelita, quien supo guiar mi vida.

El agradecimiento eterno a Edmundo, mi padre, a quien le debo todo lo conseguido.

## RESUMEN

La presente investigación relacionada al prevaricato y la acción de protección tuvo como objetivo general determinar la configuración del delito de prevaricato por proceder contra normas expresas en la referida garantía jurisdiccional. La pregunta de investigación que guió este estudio fue: ¿Cómo se manifiesta el delito de prevaricato por situaciones de proceder contra norma expresa en acciones de protección? La metodología empleada fue de carácter cualitativo, documental con un enfoque dogmático-jurídico, analizado a partir de varias sentencias emitidas por la Corte Constitucional ecuatoriana. Se utilizaron métodos como el analítico- sintético, inductivo-deductivo e hipotético-deductivo para explorar las modalidades de prevaricato en el contexto judicial. Los principales instrumentos de investigación incluyeron sentencias de la Corte Constitucional, el análisis normativo de la Constitución y normas infra-constitucionales relacionadas. Los principales resultados revelan las diferentes manifestaciones del prevaricato en el sistema jurídico ecuatoriano, afectando tanto a normas sustantivas como procesales, lo que subraya los efectos en la responsabilidad penal de los jueces en los casos de prevaricato en acciones de protección por el incumplimiento de normas establecidas.

**Palabras claves:** acción de protección, desnaturalización, acción de protección, Derecho Procesal Constitucional, prevaricato

## **ABSTRACT**

The present research, related to prevarication and the action for protection, had the general objective of determining the configuration of the crime of prevarication by proceeding against express norms in the aforementioned jurisdictional guarantee. The research question that guided this study was: How is the crime of prevarication manifested in situations of proceeding against express norms in protection actions? The methodology employed was qualitative, documentary with a dogmatic-legal approach, analyzed based on several rulings issued by the Ecuadorian Constitutional Court. Methods such as analytical-synthetic, inductive-deductive, and hypothetical-deductive were used to explore the modalities of prevarication in the judicial context. The main research instruments included rulings of the Constitutional Court, normative analysis of the Constitution, and related sub-constitutional norms. The main results reveal the different manifestations of prevarication in the Ecuadorian legal system, affecting both substantive and procedural norms. This underscores the effects on the criminal liability of judges in cases of prevarication in protection actions for non-compliance with established norms.

**KEYWORDS:** protection action, denaturalization, protection action, Constitutional Procedural Law, prevarication.

## DESARROLLO

### PRIMER APARTADO: METODOLOGÍA

La presente investigación tuvo como principal objetivo determinar cómo se configura el delito de prevaricato por proceder contra norma expresa en acciones de protección; por lo que, para lograr este cometido, se partió de la determinación de la naturaleza de la actividad jurisdiccional de la referida garantía jurisdiccional frente a la ordinaria; posteriormente, se conceptualizó el delito de prevaricato a nivel general a partir del Código Orgánico Integral Penal (en adelante, COIP); y, de manera específica, a través de jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional al momento de verificar cómo éste se puede cometer en la resolución de acciones de protección, abarcando inclusive, al precedente judicial constitucional como una fuente de derecho procesal constitucional.

La pregunta de investigación que fue contestada durante el desarrollo es ¿Cómo se manifiesta el delito de prevaricato por situaciones de proceder contra ley expresa en acciones de protección?; para lo cual, las principales fuentes de información utilizadas fueron dos sentencias emitidas por la Corte Constitucional (en adelante, CCE) que se complementan entre sí y determinaron las modalidades de prevaricato que existen en el ordenamiento jurídico ecuatoriano; y, de manera clara y específica, cómo procede este tipo penal en acciones de protección a partir de la aplicación de precedentes jurisprudenciales emitidos en relación a esta garantía jurisdiccional, de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante, CRE o la Constitución), la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC); y, el COIP.

Bajo este orden de ideas, la investigación tuvo el carácter de cualitativo y documental a partir de varias sentencias emitidas por la Corte Constitucional. El método fue dogmático-jurídico partiendo de las prescripciones contenidas en el COIP y las Sentencias emitidas por la Corte Constitucional referentes a: **i)** rango jurídico de sus Sentencias, **ii)** obligatoriedad de sus precedentes; y, **iii)** responsabilidad penal y modalidades de prevaricato en garantías jurisdiccionales; todo esto, enfocado exclusivamente en la acción de protección.

Además, fueron utilizados los métodos: analítico-sintético e inductivo-deductivo, para desarrollar los conceptos que mantiene la Corte Constitucional sobre el cometimiento del delito de prevaricato en acciones de protección bajo las dos modalidades existentes en el Ecuador; es decir, cuando se falla en contra de norma sustantiva expresa y cuando se procede en contra de

normas adjetivas o procesales; e, hipotético – deductivo, en virtud de la inexistencia de determinación expresa de responsabilidad penal de los jueces que conocen y resuelven acciones de protección en contra de las normas procesales contenidas en precedentes judiciales en sentido estricto emitidos por la Corte Constitucional.

## SEGUNDO APARTADO: NATURALEZA DE LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL CONSTITUCIONAL Y ORDINARIA

### 2.1. La acción de protección

El artículo 88 de la Constitución determina que esta garantía jurisdiccional, se constituye como una herramienta directa y eficaz para la tutela de los derechos constitucionales.

El Portal de Estadísticas Judicial del Consejo Nacional de la Judicatura, al 25 de agosto de 2024, reporta el siguiente dato estadístico de presentación de demandas de acción de protección en el Ecuador (Portal de Estadísticas Judicial del Consejo Nacional de la Judicatura, 2024):

**Tabla 1:**

*Acciones de protección presentadas por año*

<b>AÑO</b>	<b>CANTIDAD</b>
<b>2018</b>	5.321
<b>2019</b>	8.252
<b>2020</b>	10.187
<b>2021</b>	16.069
<b>2022</b>	17.023
<b>2023</b>	20.837
<b>2024 (Julio)</b>	10.634

Fuente: Consejo Nacional de la Judicatura, Portal de Estadísticas Judicial, 2024.

Elaboración propia, 2024.

El total de este tipo de acciones hasta la fecha de elaboración de esta investigación es de 88.323.

A partir de este importante número de casos judicializados, resulta necesario delimitar su ámbito de acción al momento de tutelar derechos, a fin de que la justicia constitucional no se sobreponga a la ordinaria, provocando que todas, o la gran mayoría de controversias que surjan entre privados o contra el Estado se constitucionalicen sin razón jurídica suficiente; “en la práctica se observa que la delimitación de cuándo procede la presentación de una acción de

protección no está tan clara, y ocasiona un sinnúmero de problemas y de mal uso de la garantía por parte de los usuarios y de los operadores de justicia” (Andrade, 2013, p. 116-117).

Para lograr este cometido, se debe partir de la Constitución que, a través del poder constituyente transformador, instituyó la acción de protección como una garantía jurisdiccional en el artículo 88, delimitando su objeto:

para 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. (CRE, 2008)

La claridad y amplitud con la cual se redactó el texto, y el procedimiento determinado en el artículo 86 de la Constitución, lleva a determinar que, ante la vulneración de cualquier derecho reconocido en la misma, sea por el Estado o por un privado, eso sí, con ciertas condiciones, la herramienta jurídica idónea para la tutela y su reparación es la acción de protección; sin embargo, dentro de la constitucionalización del Derecho ecuatoriano a partir del texto de Montecristi, se requiere un mayor desarrollo jurisprudencial de la garantía para determinar si la vía idónea es la constitucional o la legal en una determinada situación, aspecto que la Corte Constitucional ya ha alertado.

La base de este cuestionamiento es que en muchas ocasiones no es factible distinguir claramente si un asunto es puramente legal o constitucional, puesto que en última instancia todos los derechos tienen asidero o fundamento constitucional. Al respecto, se sostuvo que determinar cuándo el asunto atañe al núcleo duro de un derecho constitucional y cuándo a una cuestión de mera legalidad, a efectos de definir a qué juez corresponde (ordinario o constitucional), es más complejo de lo que se piensa en la práctica. (CCE, 2023, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, p. 31).

En este punto, la LOGJCC en su artículo 39 desarrolla el objeto de la acción de protección, en los mismos términos, pero incluye no sólo los derechos constitucionales, sino también los tratados internacionales sobre derechos humanos, siempre y cuando no estén amparados por otras garantías jurisdiccionales.

Continúa dicha ley, imponiendo requisitos y causales de procedencia e improcedencia de manera taxativa en los artículos 40, 41 y 42; para el análisis, únicamente se destacan aquellos que tienen una regulación adicional al contenido de la CRE o la ley.

El artículo 40.3 de la LOGJCC impone el primer límite, que versa sobre la “Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).

Por su parte, el artículo 41.1 de la LOGJCC ya no sólo habla de privación del goce o ejercicio del derecho de manera amplia, sino que, va a lo específico refiriéndose a una acción u omisión que “viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).

Finalmente, el artículo 42 de la LOGJCC desarrolla la garantía jurisdiccional determinando las causales de improcedencia; las cuales se deben aplicar acorde a la interpretación conforme y condicionada sobre improcedencia e inadmisión realizada por la Corte Constitucional, mediante Sentencia No. 102-13-SEP-CC:

El momento procesal para la determinación de la existencia de las causales de inadmisión previstas en los numerales 6 y 7 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, será el de calificar la demanda y se pronunciará mediante auto. En tanto que las causales de improcedencia de la acción de protección contenidas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, deberán ser declaradas mediante Sentencia motivada, en los términos exigidos por la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (CCE, 2013, p. 31).

Esta interpretación fue necesaria por la contradictoria forma de redacción de la norma legal; en la cual, el legislador en un inicio nombró a las causales como de “improcedencia” y concluye manifestando que, ante la verificación de estas, el juzgador debe declarar inadmisibile la demanda.

Las causales contenidas en el artículo 42 de la LOGJCC (2009) son necesarias para evitar una superposición sobre la justicia ordinaria, no se consideran que sean normas restrictivas de la acción de protección, pues se limitan a establecer casos de inadmisión e improcedencia a partir del objeto del texto constitucional; y, son las siguientes:

1. Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales.
2. Cuando los actos hayan sido revocados o extinguidos, salvo que de tales actos se deriven daños susceptibles de reparación.
3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos.
4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.
5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho.
6. Cuando se trate de providencias judiciales.
7. Cuando el acto u omisión emane del Consejo Nacional Electoral y pueda ser impugnado ante el Tribunal Contencioso Electoral.

Los tratadistas ecuatorianos concuerdan en muchos aspectos respecto del objeto de la acción de protección, derivado éste del texto constitucional; siendo que “tutela todos los derechos, sin tomar en cuenta que su reconocimiento tenga base constitucional o internacional y su desarrollo se contenga en una ley, o si son derechos subjetivos naturales; cualquiera de ellos puede ser objeto de esta garantía siempre que la omisión o el acto atacado afecte al núcleo duro del mismo o a su contenido esencial.” (Quintana, 2020, p. 101).

Por su parte, Storini y Navas (2013) destacan la importancia de la “eficacia que dicha acción tiene en tanto que instrumento primordial de cumplimiento de la finalidad garantista del Estado” (p. 44), fundamentándose en la más alta obligación estatal prevista en el artículo 11.9 de la CRE, sobre respetar y hacer respetar los derechos previstos en ella.

Para complementar estas posturas, se debe destacar la necesidad de no contraposición de las diferentes garantías jurisdiccionales previstas en la CRE, así, el artículo 39 de la LOGJCC prevé que el amparo de derechos en acciones de protección cabe cuando estos no estén tutelados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena. (LOGJCC, 2009, art. 39)

De manera concreta, la acción de protección como una garantía jurisdiccional, herramienta prevista por la CRE, tiene como objeto tutelar, amparar o proteger de manera eficaz todos los derechos de la persona, y se interpone en contra de actos u omisiones producidas, tanto por el Estado, como por particulares, atendiendo, en todo caso, a la regulación que impone la LOGJCC y principalmente la jurisprudencia constitucional.

Determinado el objeto, corresponde señalar el resultado de esta acción, que no será otro que, la declaración de la vulneración del derecho con sus correspondientes medidas de reparación integral.

## **2.2. Justicia ordinaria**

A partir de las limitaciones impuestas por la LOGJCC a la acción de protección respecto de su improcedencia a asuntos en los cuales se impugne la legalidad de un acto u omisión, se solicite la declaración de un derecho; o, cuando se demuestre que existe una vía que no es adecuada o eficaz para lograr una tutela judicial, es necesario determinar la naturaleza de la actividad judicial ordinaria, como su contra parte.

A nivel general, la CRE en su artículo 167 dispone que “La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás

órganos y funciones establecidos en la Constitución.” (CRE, 2008, art. 167); por tanto, corresponde derivar el análisis hacia el cuerpo normativo que regula las competencias de la justicia ordinaria, que es el Código Orgánico de la Función Judicial, 2009 (en adelante COFJ).

Cabe aclarar que, este cuerpo normativo inicia desarrollando ciertos principios de la administración de justicia, sometiendo a la misma a la CRE; inclusive, subyugando su actuación, en su artículo 7, al principio de legalidad determinado en el artículo 226 *ibidem* que dispone: “Las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.” (CRE, 2008, art. 226 *ibidem*)

En palabras de Ferrajoli:

Dicho principio consiste en la previsión y en la disciplina normativa de todos los actos jurídicos no constituyentes y de todos sus efectos (T8.56): desde las decisiones públicas o privadas con las que se ejerce un poder y se producen situaciones, hasta los actos obligatorios que extinguen obligaciones, e incluso los actos ilícitos, en primer lugar, los delitos, cuyo efecto es el sometimiento de sus autores a sanciones, a su vez normativamente preestablecidas. (Ferrajoli, 2013, p. 411)

De manera general, este principio trata de que la actuación de cualquier servidor público, incluyendo a los administradores de justicia, se someten a lo determinado en la ley, mediante la aplicación de la norma jurídica pertinente; pues a partir de la Constitución y la ley nace la jurisdicción y competencia; y, en lo que corresponde a la actividad jurisdiccional se deberá garantizar la supremacía constitucional.

A través de este principio, la justicia ordinaria tiene como principales funciones, dentro de una sociedad, dirimir conflictos entre privados, efectuar análisis de legalidad de acciones estatales, determinar responsabilidades, sancionar infracciones y reparar a la víctima; todo esto, por medio de acciones judiciales específicas previstas por el ordenamiento jurídico, con sus correspondientes recursos ordinarios y extraordinarios.

Adicionalmente, en esta vía se ventilan aspectos como la falta o indebida aplicación de normas infra-constitucionales, la errónea interpretación y las antinomias que puedan surgir entre estas; por medio del recurso de casación, conforme lo prevé el artículo 267 del Código Orgánico General de Procesos (2015).

La Corte Nacional de Justicia juega un rol importante, pues, acorde al artículo 184 de la CRE, es el máximo organismo encargado de verificar la legalidad de las actuaciones judiciales sometidas a su conocimiento por medio del conocimiento de los recursos de casación y revisión, entre sus funciones también se encuentra el generar jurisprudencia para aplicación en vías

ordinarias, realizar el juzgamiento de servidores con fuero; y, presentar proyectos de ley respecto de la administración de justicia (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008).

El resultado de esta actividad judicial es la resolución de los conflictos en materia no penal y penal, por medio de la tutela judicial de derechos que buscan ser reconocidos por encontrarse en disputa entre las partes; así tenemos, que en vía civil se conocen asuntos relacionados al derecho a la propiedad, que si bien se encuentra reconocido en la CRE, pueden existir controversias sobre la titularidad de un bien entre dos personas, dando paso así a juicios como el amparo posesorio, prescripción adquisitiva de dominio, entre otros. O, controversias como en los procesos de ejecución que, si bien se encuentra reconocido el derecho, lo que se busca es promover o disponer que se cumpla la obligación.

En el mismo orden de ideas, el ámbito penal busca de primera mano la protección de bienes jurídicos, que no son otros que los reconocidos en la propia CRE, tenemos así que, ante un delito contra la vida, la jurisdicción penal buscará determinar si hubo o no una afectación, o una tentativa en contra de esta; posteriormente, imputará la responsabilidad fijando el grado de vinculación del o los participantes; para finalmente, disponer las medidas de reparación a favor de la o las víctimas.

De igual manera, la jurisdicción contenciosa administrativa y tributaria, tiene su propio ámbito de acción y regulación, realizando, en palabras generales, el control de legalidad de las actuaciones de la administración pública; así como, resolviendo conflictos de diferente índole que se pueden suscitar entre administrados y administración.

A pesar de que la justicia ordinaria tiene normativa específica con procedimientos especiales, su ámbito de acción también debe orbitar en los preceptos constitucionales; así lo disponen los artículos 4, 5, y 6 del COFJ; delimitado por la garantía del derecho al debido proceso que consta en el artículo 76, numeral 3: “Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2009).

Esta norma constitucional se constituye en la clave para determinar la procedencia de tutela de derechos por medio del procedimiento que el propio ordenamiento jurídico ha previsto para el efecto, sea este, constitucional, civil, laboral, contenciosos, etc.; el superponer un proceso con otro, implica de manera directa una vulneración a esta garantía del derecho al debido proceso, que es una norma procesal.

De esta manera, queda delimitada la naturaleza de la actividad jurisdiccional de las dos vías citadas, por una parte, la acción de protección para casos en los que exista una vulneración de derechos constitucionales exclusivamente; lo cual, se encuentra regulado por medio de la LOGJCC y las reglas de precedentes emitidas por la Corte Constitucional, como se verá posteriormente. Y, por otra, la naturaleza de la actividad jurisdiccional ordinaria que se centra en la resolución de conflictos que versen sobre asuntos de legalidad por medio de los diferentes procedimientos que prevé el ordenamiento jurídico para el efecto.

## **TERCER APARTADO: EL DELITO DE PREVARICATO EN LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN Y EL PRECEDENTE JUDICIAL CONSTITUCIONAL.**

### **3.1. El delito de prevaricato.**

Bajo el principio constitucional de legalidad garantizado en los artículos 76, numeral 3 de la CRE y 5 del COIP; y, en razón de los principios de interpretación estricta y no analogía previstos en los numerales 2 y 3 del artículo 13 *ibidem*, para conceptualizar el tipo penal aplicable a situaciones generadas en acciones de protección, se partirá del propio ordenamiento jurídico ecuatoriano.

El artículo 268 del Código Orgánico Integral Penal (2014) define a este tipo penal de la siguiente manera:

Prevaricato de las o los jueces o árbitros.- Las o los miembros de la carrera judicial jurisdiccional; las o los árbitros en derecho que fallen contra ley expresa, en perjuicio de una de las partes; procedan contra ley expresa, haciendo lo que prohíbe o dejando de hacer lo que manda, en la sustanciación de las causas o conozcan causas en las que patrocinaron a una de las partes como abogadas o abogados, procuradoras o procuradores, serán sancionados con pena privativa de libertad de tres a cinco años. Se impondrá además la inhabilitación para el ejercicio de la profesión u oficio por seis meses. (COIP, 2014, art. 268).

A esta conceptualización se debe incluir la interpretación condicionada realizada por la Corte Constitucional, en lo que corresponde exclusivamente al cometimiento de este delito por parte de jueces cuando asumen el rol de juzgadores constitucionales, en la Sentencia No. 141-18-SEP-CC.

El delito de prevaricato, tipificado en la legislación penal derogada como en la actual legislación, en lo relacionado a la prohibición de fallar en contra de ley expresa, haciendo lo que prohíbe o dejando de hacer lo que manda, no se aplica en el contexto de la justicia constitucional. Es decir, las actuaciones de las juezas y jueces, cuando intervienen en el conocimiento y resolución de garantías constitucionales, no son susceptibles de subsumirse en la conducta típica descrita en la infracción denominada como prevaricato; por tanto, no pueden ser procesados y mucho menos sancionados penalmente por dicho tipo penal. (CCE, 2018, p. 70)

A partir de esta Sentencia se generó una concepción casi generalizada sobre la improcedencia de que se investigue y sancione a un juez constitucional por el delito de prevaricato en pro de la aplicación directa de la Constitución y garantizar su supremacía independientemente de la regulación legal del derecho en cuestión; en palabras de López la Sentencia constitucional se centra en lo siguiente:

[...] “la actuación de los juzgadores en el contexto de la justicia constitucional, no está gobernada por las mismas concepciones, principios o directrices, rígidas y excesivamente formales, que gobiernan la justicia ordinaria”, que aquí no hay subsunción, sino la construcción de un razonamiento jurídico, con aplicación directa de la Constitución y utilización de métodos

y herramientas para el efecto. En razón de lo anotado concluyeron que, “los jueces que conocen las distintas garantías constitucionales, están en la obligación de actuar-resolver en favor de los derechos y principios constitucionales, incluso más allá de cualquier regulación de orden legal; ello, en algunos casos, sumado al amplio margen de actuación con el que cuentan juzgadores, puede ocasionar actuaciones alejadas de las reglas infra-constitucionales”, por lo que podría encuadrarse en el prevaricato, y eso sería sobreponer una figura penal a los fines y objetivos que persigue el Estado constitucional de derechos y justicia y las garantías jurisdiccionales; ocasionando a su vez, un efecto disuasivo en el ejercicio de la jurisdicción constitucional, por lo que el proceso que se ventiló contra los mencionados jueces, no están en la esfera del derecho penal o del administrativo sancionador. (López, 2018)

Por su parte, Storini mantiene el mismo criterio: “Es menester mencionar que, si bien la Corte Constitucional determina que los jueces al inobservar normas que consideran inconstitucionales no prevarican, esto ya lo había dicho en la Sentencia 141-18-SEP-CC.

No cabe duda que lo mencionado en esta Sentencia deja claro que en Ecuador los jueces pueden, frente a antinomias, dejar de aplicar normas vigentes en el ordenamiento jurídico - inobservar en términos de la Corte- y aplicar directamente la Constitución.” (Storini, Masapanta, Guerra, 2022).

Inclusive la misma Corte Constitucional, en Sentencia No. 2231-22-JP/23, afirmó lo que las citadas juristas consideraron:

La Corte nota, sin embargo, que en la cultura jurídica ecuatoriana se ha desarrollado una opinión generalizada, según la cual la Sentencia 141-18-SEP-CC65 emitida por la Corte Constitucional en el año 2018 habría excluido por completo la posibilidad de que los jueces y juezas sean procesados por este delito cuando actúan como jueces constitucionales. La necesidad de frenar el creciente abuso de las garantías jurisdiccionales y garantizar el respeto a sus límites procesales imponen la obligación de que esta Corte se pronuncie sobre el alcance de dicha Sentencia. (CCE, 2023, p. 38)

De manera expresa la Corte Constitucional manifestó que existen dos tipos de modalidades de prevaricato; a saber, fallar contra ley expresa y proceder contra ley expresa; y, que esta última, no fue parte de la interpretación condicionada realizada en la Sentencia 141-18-SEP-CC; a partir de esta Sentencia y la obligación que tuvo que asumir la Corte Constitucional de realizar una explicación de la interpretación condicionada del artículo 268 del COIP, por el abuso constante de las garantías jurisdiccionales, se clarificó el concepto del delito de prevaricato en la justicia constitucional, aclarando las dos modalidades en las que se puede incurrir

La primera modalidad la Corte lo explica así en la Sentencia 2231-22-JP/23: “Una autoridad judicial falla contra ley expresa en perjuicio de una de las partes cuando resuelve el fondo de la controversia jurídica en oposición a normas sustantivas expresas.” (CCE, 2023, p. 39)

La segunda modalidad la conceptualizó de la siguiente manera: “una autoridad jurisdiccional procede contra ley expresa cuando hace lo que prohíben o deja de hacer lo que mandan las reglas adjetivas que regulan la sustanciación de una causa.” De manera más explícita, esta segunda modalidad se configura en la Sentencia No. 2231-22-JP/23, cuando:

alude a las normas adjetivas que regulan la sustanciación de las causas. En materia de garantías jurisdiccionales, estas normas se encuentran principalmente en la Constitución y en la LOGJCC y, dentro de ellas, existen aquellas cuya inobservancia acarrea de forma incontestable un vicio grave que afecta la validez del proceso y los derechos de los justiciables. (CCE, 2023, p. 42).

Acorde a la jurisprudencia constitucional, es claro que en materia de garantías jurisdiccionales los administradores de justicia si pueden incurrir en el cometimiento del delito de prevaricato, pero únicamente cuando proceden en contra de normas que regulan la sustanciación de las garantías jurisdiccionales, que para el caso de la acción de protección, son los artículos 86 y 88 de la CRE; la LOGJCC del artículo 39 al 42 principalmente, entre otras disposiciones de la misma norma que también son aplicables; y, acorde a su Disposición Final supletoriamente el Código Civil, el COGEP y la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

Adicionalmente, la Corte Constitucional determinó, a nivel abstracto, ciertas reglas que deben ser observadas por la Fiscalía General del Estado y los jueces penales al momento de investigar, acusar y determinar la responsabilidad del cometimiento del delito de prevaricato; las cuales, también son aplicables en la modalidad de proceder contra ley expresa en garantías jurisdiccionales.

La primera de estas, se relaciona entre la acción y la afectación causada al derecho, determinada en la Sentencia No. 2231-22-JP/23, que indica:

se deberá amenazar o lesionar, sin justa causa, el bien jurídico protegido por este delito. El delito de prevaricato es un delito de resultado, por lo que su configuración requiere la lesión del bien jurídico protegido, que es la tutela judicial efectiva de los derechos a través de la correcta administración de justicia. (CCE, 2023, p. 43).

La segunda regla, establecida en la misma Sentencia No. 2231-22-JP/23, dotó de contenido a la palabra expresa:

El calificativo de “expresa” excluye del delito de prevaricato a aquellas normas frente a las cuales se puedan plantear dudas interpretativas plausibles, así como a aquellas normas que no contengan claramente una prohibición o un deber a ser observados por el operador de justicia en la sustanciación de una garantía jurisdiccional. (CCE, 2023, p. 44).

La manera amplia de concebir al delito de prevaricato por parte de la jurisprudencia constitucional, exige, tanto a fiscales como a jueces penales, un alto grado de análisis al momento

de investigar, determinar; y, sancionar la conducta penalmente relevante; pues la primera regla determina como resultado la afectación a la tutela judicial efectiva y esta se puede generar en dos casos, el más generalizado, al aceptar la pretensión de la demanda, afectando los derechos del legitimado pasivo; y cuando el asunto en controversia sea una cuestión que efectivamente competente al ámbito constitucional y se niegue demanda, afectando al legitimado activo y permitiendo la vulneración de un derecho constitucional.

La segunda regla atinente a la duda interpretativa de la norma procesal, reviste mayor dificultad; este grado de especificidad en cuanto a la inequívoca interpretación exige una carga argumentativa aún mayor; en algunos supuestos resultará muy evidente demostrar el accionar de un juez constitucional, como el caso de sustanciar, conocer y resolver una acción de protección propuesta en contra de providencias judiciales o de actuaciones del Consejo Nacional Electoral, que son las causales de inadmisión 6 y 7 del artículo 42 de la LOGJCC.

De igual manera, determinar la competencia de un juez tendrá menor grado de dificultad si se analizan las reglas del lugar, grado o tiempo; por ejemplo, si el acto impugnado en sede constitucional se produjo y surtió efectos en Quito el único juez competente será el de primera instancia de este cantón y no otro; y, su accionar debe cesar una vez emitida la sentencia y resueltos los recursos horizontales si los hubiere; actuar de manera contraria sería incurrir en violación de normas procesales.

Finalmente, si se declara un derecho en una acción de protección sin atender a ese concepto del núcleo duro del derecho constitucional, se estaría incurriendo en la prohibición determinada en el numeral 5 del artículo referido; en estos casos, la duda interpretativa tendrá menor dificultad de demostración y procede sancionar esta conducta en vía penal.

Sin embargo, cuando se trata de las causales de improcedencia de los numerales 1, 3 y 4 y se presenta una acción de protección para tutelar un derecho constitucional, que es regulado por normas infra-constitucionales, ya no existe tal claridad, pues entramos en la dicotomía de la constitucionalidad y la mera legalidad; y, estos casos, exigen mayor grado de argumentación del juez penal y no un simple ejercicio de subsunción a la regla para determinar si se procedió contra norma expresa.

Es necesario aclarar que, todas las causales contenidas en el artículo 42 de la LOGJCC son normas puramente procesales; y es aquí, cuando los precedentes judiciales en sentido estricto juegan un rol importante para determinar reglas adicionales de regulación de la acción de protección.

### 3.2. El precedente judicial en sentido estricto.

La razón por la cual es necesario contextualizar el precedente judicial en sentido estricto para abordar el cometimiento del delito de prevaricato en la acción de protección, es porque bajo la modalidad de proceder en contra de norma expresa, se debe identificar el marco regulatorio de esta garantía jurisdiccional. *Prima facie*, entenderíamos que el procedimiento se encuentra determinado en la CRE, LOGJCC y el COGEP. Ahora bien, no se pueden desconocer las competencias constitucionales dadas a la Corte Constitucional, en cuanto a ser el máximo organismo de administración de justicia e interpretación constitucional conforme al numeral 1 del artículo 436; pues dicha capacidad, al momento de ejercerse, implica regular entre otros aspectos, el Derecho Procesal Constitucional por medio de sus sentencias; el numeral 6 del artículo referido dispone que una de sus competencias es “Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión” (Asamblea Constituyente del Ecuador, 2008).

En el mismo orden de ideas, la Corte Constitucional actúa como legislador positivo respecto de todas las garantías jurisdiccionales, pues sus sentencias tienen vinculatoriedad en cuanto a la actuación de jueces y tribunales jerárquicamente inferiores en la sustanciación y resolución de casos cuando asumen competencias constitucionales. “En el estado constitucional de derechos, en cambio, los sistemas jurídicos y las fuentes se diversifican: (1) la autoridad que ejerce competencia constitucional crea normas con carácter de ley (precedentes nacionales)” (Ávila, 2011, p. 124).

Esto no implica una invasión en la competencia del Legislativo o el Ejecutivo como entes productores de normas legales y reglamentarias respectivamente; sino que, al reconocerse democráticamente la existencia de un máximo organismo administrador de justicia e interprete constitucional, este se constituye en un auxiliar de los otros para regular la actuación en garantías jurisdiccionales por medio de sus sentencias vinculantes, a fin de garantizar la supremacía constitucional y los derechos de las personas. La Corte Constitucional consciente de sus competencias generó una compilación de sus sentencias argumentando que:

En el ejercicio de sus atribuciones, la Corte Constitucional se ha referido al precedente judicial en distintos contextos. Por medio de sus decisiones, se ha embarcado en el proyecto de sentar bases para construir una doctrina ecuatoriana del precedente judicial, que a la vez se nutra de la teoría jurídica más actual, experiencia comparada y que refleje la identidad constitucional, a largo plazo. En tal sentido, cada decisión debe ser vista como un bloque que se asienta sobre los previamente colocados y sustenta los que vengan en el futuro. (CCE, 2024, p. 14).

A partir de la emisión de la Constitución de Montecristi, el sistema de administración de justicia sufrió una modificación importante, en la que en mayor medida a nivel constitucional como legal se determinan las competencias por parte de la Corte Constitucional y de la Corte Nacional de Justicia para la emisión de precedentes judiciales; esta actividad jurisdiccional propia del *common law*, nace a partir del concepto de *stare decisis*, que en sus orígenes se conceptualizó de la siguiente manera:

es una regla establecida la de atenerse a los precedentes anteriores cuando los mismos puntos se presentan nuevamente en litigio: para mantener la balanza de la justicia firme y estable, y no expuesta a oscilar con la opinión de cada nuevo juez; y también porque el derecho que ha sido solemnemente declarado y determinado en ese caso, y que antes era incierto o quizás indiferente, se ha convertido ahora en una regla permanente que no puede ser alterada o modificada por ningún juez posterior de acuerdo con sus sentimientos particulares [...]; [él] no ha sido comisionado para pronunciar un derecho nuevo, sino para preservar y exponer el viejo. Commentaries on the Laws of England (Citado de Sodero, s.f.)

Concretamente, respecto del precedente constitucional, Ávila, (2011) considera que, “En adelante, los casos que tengan los elementos de la regla creada por juez constitucional deben ser aplicados consistentemente y de forma obligatoria por los jueces y otras autoridades del estado (precedente)” (p. 126-127). Claro está que, para el caso del Ecuador, el único ente con esta capacidad en el ámbito constitucional es la Corte Constitucional, obligando así a todos los actores del Estado por la disposición expresa recogida en el artículo 436, numerales 1 y 6 de la CRE.

Para ahondar este argumento, la Corte Constitucional en la Sentencia No. 001-17-PJO-CC, reforzó la vinculatoriedad de sus sentencias manifestando:

todas los criterios de decisiones jurisdiccionales, esto es sentencias de acciones extraordinarias de protección, de incumplimiento, por incumplimiento, consultas de norma, control de constitucionalidad, de interpretación constitucional, dirimencia de competencias, y dictámenes constitucionales emanados por este órgano de administración de justicia son de obligatorio cumplimiento, en virtud de que la Corte Constitucional, al interpretar la Constitución al decidir cada caso, crea normas jurisprudenciales que se ubican al mismo nivel que la Constitución. (CCE, 2017, p. 8).

En el 2024, con la Sentencia 3059-19-EP/24, recalcó nuevamente esta facultad regulatoria no solo como juez negativo, sino también como legislador de la jurisdicción constitucional:

En este punto es de advertir que esta Corte ha señalado que –al tenor del artículo 436.6 de la Constitución– sus sentencias constituyen precedentes para casos futuros los que “constituyen normas jurídicas que pueden ser revertidas por la propia Corte Constitucional, por lo dispuesto en el artículo 2 (número 3) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (CCE, 2024, p. 8).

Bajo esta premisa jurídica y considerando que el juez constitucional en el modelo de Estado constitucional de derechos y justicia es conocedor del ordenamiento jurídico, incluyendo las sentencias constitucionales, los jueces de primera y segunda instancia tienen la obligación jurídica de, en la sustanciación de garantías jurisdiccionales, aplicar las normas procesales determinadas por la Corte Constitucional a través de sus sentencias.

En lo que corresponde al precedente judicial en sentido estricto, la Corte Constitucional, en Sentencia No. 109-11-IS, conceptualizó a este de la siguiente manera:

Ahora bien, cuando dicha regla no es tomada por el decisor –sin más– del sistema jurídico preestablecido (que incluye las leyes, los instrumentos internacionales de derechos humanos, las normas de origen jurisprudencial, etc.), sino que, más bien, es el producto de la interpretación que el decisor hace de dicho ordenamiento con miras a resolver el caso concreto, estamos ante una regla de precedente. De lo anterior se sigue que, si bien, todo precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente radica en el núcleo de una *ratio decidendi*, no todo núcleo de una *ratio decidendi* constituye un precedente judicial en sentido estricto o regla de precedente. Para ello, es preciso que la regla cuya aplicación decide directamente (subsuntivamente) el caso concreto haya sido elaborada interpretativamente por el decisor y no meramente tomada del Derecho preexistente. (CCE, 2020, p. 5).

Dos aspectos deben ser recalcados en cuanto a la vinculatoriedad de los precedentes en materia constitucional; el primero de ellos, es sobre la temporalidad que acorde a la Sentencia No. 2403-19-EP/22, es con efectos *ex nunc*; el segundo, es atendiendo a la cantidad de votos que se requieren para que se considere vinculante y la Corte consideró que “El precedente se entiende como formulado respecto a todos los puntos en los que exista al menos cinco votos a favor, considerando los razonamientos expuestos en los votos concurrentes respecto a los puntos en desacuerdo.” (CCE, 2019, Auto de aclaración de la Sentencia 1149-19-JP/21, p. 8).

En lo relacionado a la inobservancia de precedente judicial constitucional la Corte en Sentencia No. 1797-18-EP/202 se pronunció explicando el tipo de afectación que produce a los derechos constitucionales de seguridad jurídica e igualdad; por otra parte, en la Sentencia No. 487-16-EP/22 explicó que se puede producir de dos maneras; cuando al resolver una causa no se justifican las razones por las cuales se está apartado del precedente y cuando de plano no lo aplica en el caso. Adicionalmente, la Corte Constitucional, en Sentencia No. 1095-20-EP/22, determinó parámetros claros para identificar cuándo un fallo se considera que se apartó de un precedente.

En esa línea de ideas, con el fin de evaluar si se verificó el incumplimiento de un precedente, la Corte debe determinar dos elementos: (i) que la decisión alegada como incumplida contenga un precedente en sentido estricto; y, (ii) que dicho precedente resulte aplicable al caso bajo análisis, por compartir las mismas propiedades relevantes. (CCE, 2022, p. 14).

Sin embargo, la Corte Constitucional no determinó en ninguna sentencia la afectación que la inobservancia de precedentes puede causar al derecho a la tutela judicial efectiva como un bien jurídico protegido en material penal; esto únicamente fue advertido de manera abstracta en la Sentencia No. 2231-22-JP/23 cuando se verifica que procede en contra de norma expresa. Por tal motivo, el presente análisis une los argumentos que la propia Corte Constitucional ha expresado en su jurisprudencia respecto de prevaricato y precedentes judiciales, con la finalidad de determinar cuándo se está frente al presunto cometimiento de este delito por proceder en contra de reglas adjetivas o normas procesales que se encuentran en precedentes judiciales. Y es que, la finalidad del análisis, no es, bajo ningún concepto restringir o limitar el uso de la acción de protección, al contrario, permitirá perfeccionar su correcto uso acorde al desarrollo que constantemente va teniendo la jurisprudencia constitucional sobre esta garantía.

Enfocado exclusivamente en cuestiones procesales de procedencia de la acción de protección, la Corte Constitucional emitió varias sentencias que se constituyen en fuente de Derecho y que tienen efectos vinculantes; su inobservancia acarrearía una vulneración al derecho a la seguridad jurídica y si se llegaren a presentar las dos reglas determinadas por la Corte Constitucional para que se configure el delito de prevaricato en jurisdicción constitucional, cabe plenamente que se active la vía penal. Esto se establece en la Sentencia No. 2006-18-EP/24, que indica:

No obstante, en varios casos esta Corte ha declarado la vulneración a la seguridad jurídica por la manifiesta improcedencia de la acción de protección, creando excepciones a la obligación mencionada. Específicamente, cuando la acción de protección se trate sobre: (i) el cobro de cheques, Sentencia 1357-13-EP/20; (ii) la extinción de una obligación proveniente de una relación contractual, Sentencia 1101-20-EP/22; y, (iii) la impugnación de un visto bueno, en la que únicamente se alegue la transgresión de derechos laborales y no otro tipo de derechos (como discriminación, esclavitud o trabajo forzado), Sentencias 1679-12-EP/20, 253-16-EP/21 y 1329-12-EP/22. [...]

Cuando los accionantes activaron, en primer lugar, la vía ordinaria y, posteriormente, propusieron una acción de protección con fundamento en los mismos hechos, cargos y pretensiones, Sentencia 2901-19-EP/23. [...]

Además, en la Sentencia 1178-19-JP/21, se reconoció que pueden existir otros supuestos de manifiesta improcedencia de la acción de protección. Entre estos otros supuestos, se ha identificado los siguientes: cuando la pretensión consista en: (i) anular un acta de defunción proveniente de una Sentencia ejecutoriada de muerte presunta, Sentencia 165-19-JP/21; (ii) dejar sin efecto una infracción de tránsito por una supuesta falta de citación, Sentencia 461-19-JP/23 y acumulados; (iii) ordenar medidas cautelares administrativas en procesos de propiedad intelectual, Sentencia 446-19-EP/24; y, (iv) la declaración de derechos laborales provenientes de un contrato colectivo, Sentencia 1452-17-EP/24. (CCE, 2024, p. 15-16).

Es claro que la Corte delimitó la procedencia de la acción de protección en estos casos; más aún, cuando por medio de la Sentencia No. 556-20-EP/24, determinó que tanto la regla general de la sentencia 2006-18-EP/24 como los criterios de excepción son, en su conjunto, una regla de precedente (CCE, 2024).

En el supuesto de que un juez constitucional declare procedente una acción de protección en contra de estas excepciones que el máximo organismo de administración de justicia e interpretación constitucional determinó de manera expresa en sus sentencias, estaría cometiendo prevaricato a la luz de la obligatoriedad del precedente judicial en sentido estricto desarrollado en la Sentencia No. 109-11-IS y a la vinculatoriedad general de la jurisprudencia constitucional acorde a las Sentencias 001-17-PJO-CC y 3059-19-EP/24.

En estos casos, corresponderá verificar los parámetros de la Sentencia 2231-22-JP/23; es decir, identificar si se lesionó el bien jurídico -tutela judicial- sin causa justa por la incorrecta administración de justicia, al proceder en contra de la regla de precedente que contiene una prohibición o un deber a ser observado por el juez constitucional; y que, sobre la regla de precedente, no quepa duda interpretativa.

De verificarse la concurrencia de estas condiciones en una sentencia constitucional, las partes o los jueces de instancia superior deben presentar la correspondiente denuncia o comunicar la noticia *criminis* respectivamente; a fin de que, la Fiscalía General del Estado en la la investigación previa recabe los elementos de convicción necesarios para formular cargos en contra de los jueces que incurrieron en una infracción penal.

Adicionalmente se recalca que, los precedentes judiciales en sentido estricto responden a un análisis efectuado por la Corte Constitucional con la finalidad de garantizar la supremacía constitucional, haciendo efectiva la tutela de derechos constitucionales sin que estos sean declarados en el proceso y sin superponer la jurisdicción constitucional, hablando de la acción de protección, por sobre la justicia ordinaria.

Existirán casos, como por ejemplo los detallados por la Corte en la sentencia referida, en los que es necesario un proceso específico para resolver conflictos, especialmente los generados con el Estado, para lo cual, se cuenta con las acciones subjetiva, objetiva y especiales de silencio administrativo y contratación pública, en otras; en las cuales, se cuenta con la posibilidad de realizar un profundo análisis de los hechos controvertidos, practicar un gran volumen de prueba y contar con el tiempo necesario en las audiencias para emitir una sentencia que sea ejecutable.

La efectividad de una acción de protección que cumpla realmente sus fines que es la tutela de derechos constitucionales, también se traduce en la correcta e íntegra ejecución de la sentencia que se emita, evitando así, que se propongan acciones de incumplimiento alegando ejecuciones defectuosas o más complejo aún, la imposibilidad de cumplimiento por razones jurídicas o fácticas.

## **CUARTO APARTADO: ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE RESULTADOS A PARTIR DE UN CASO PRÁCTICO**

### **4.1. Sentencia No. 077-13-SEP-CC.**

#### **Antecedentes del caso:**

Corresponde a una sentencia emitida dentro de una acción extraordinaria de protección propuesta por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en contra de la sentencia emitida en la acción de protección No. 663-09-M, por la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 26 de noviembre de 2009.

En este caso, se judicializó la aplicación de la Resolución No. 218 emitida por el Consejo Directivo del IESS; a través de la cual, se redujo el monto de las pensiones de jubilación patronal que otorga el IESS a sus extrabajadores, alegando la vulneración de los derechos constitucionales de la propiedad, jubilación, seguridad jurídica y vida digna. La demanda fue aceptada tanto en primera como en segunda instancia, en las que se determinó que el IESS vulneró derechos constitucionales imponiéndole la obligación de reconocer los beneficios reconocidos en los acuerdos de jubilación emitidos a favor de los legitimados activos.

#### **Problemas jurídicos y respuestas dadas:**

El primer problema jurídico de la sentencia fue el siguiente:

La Sentencia impugnada ¿vulnera o no el derecho constitucional a la seguridad jurídica al aceptar una acción de protección que buscaba que no se aplique la resolución No. C.D.218 de 19 de septiembre de 2008, mediante la cual se disminuían los montos a recibir por jubilación patronal? (CCE, 2013, p. 7).

En lo principal, la respuesta fue que las autoridades judiciales tenían la obligación de verificar que la pretensión de los accionantes se encaminaba a la interpretación de normas infraconstitucionales relacionadas con diferencias de montos de la jubilación patronal; lo cual, no es materia de la jurisdicción constitucional.

Al momento de analizar el derecho a la jubilación, la Corte Constitucional fue determinante al manifestar que “el núcleo esencial del derecho, no es el monto a recibir por jubilación patronal, sino el derecho a la jubilación, la misma que no se encuentra afectada. Por tanto, cualquier modificación impuesta al derecho a la pensión, no afecta el contenido esencial del derecho ni desconoce de manera irrazonable las contribuciones efectuadas.”; a esta conclusión arribó al citar únicamente el artículo 37 de la CRE que dispone: “El Estado garantizará a las personas adultas mayores los siguientes derechos: [...] 3. La jubilación universal.” (CRE, 2008, art. 37); es decir, atendió al núcleo duro del derecho.

Finalmente, la motivación de la Sentencia No. 077-13-SEP-CC, fue la siguiente:

La disconformidad respecto de la aplicación de la resolución adoptada por parte del Directorio del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, nació en virtud de la interpretación y aplicación de normas de carácter infraconstitucional, particular que no compete analizar a la Corte Constitucional de conformidad con lo establecido en las reglas de cumplimiento obligatorio fijadas por el Pleno del Organismo en su Sentencia No. 0016-13-SEP-CC, del 16 de mayo de 2013 en el caso No. 1000-12-EP, respecto de la competencia de la autoridad judicial en el conocimiento de garantías jurisdiccionales, concretándola en la vulneración de derechos constitucionales más no en lo referente a impugnaciones a los actos y resoluciones de la Administración Pública que provengan de la interpretación y aplicación de normas infraconstitucionales que no impliquen una vulneración a un derecho constitucional, las cuales deberán ser conocidas y resueltas por la jurisdicción ordinaria, en virtud de los mecanismos previstos en el ordenamiento constitucional y legal, diseñadas para el efecto. (CCE, 2017, p. 12).

Esta Sentencia se constituye en un precedente judicial en sentido estricto por las siguientes razones: **a)** Es una innovación en el sistema jurídico ya que para resolver el caso y determinar si la disminución del derecho a la jubilación patronal corresponde a la jurisdicción constitucional, se realizó una interpretación a la norma constitucional que prevé que las personas adultas mayores tienen derecho a recibir la jubilación que implica un valor económico en general y no uno en específico; puesto que, su regulación dependerá de las circunstancias de cada caso; es decir que, no se utilizó el método de la subsunción aplicando una norma que forma parte del ordenamiento jurídico. **b)** Se argumentó sobre el núcleo esencial del derecho constitucional a la jubilación para determinar que no corresponde en vía constitucional la interpretación y aplicación de normas infra-constitucionales, que modifiquen el derecho.

Los componentes de esta regla son los siguientes:

[Supuesto de hecho] Si un extrabajador del IESS impugna por vía constitucional la resolución que modifica el valor a recibir por jubilación patronal; y, su pretensión se centra en el desconocimiento de este acto normativo para que se le cancele los valores que venía percibiendo con una resolución anterior, lo que implica la aplicación e interpretación de normas infra-constitucionales que regulan este derecho; entonces, [consecuencia jurídica] la vía para el reclamo es la ordinaria y no la constitucional por no existir afectación al núcleo esencial del derecho, que es el recibir un valor económico que no es específico.

A partir de esta sentencia la Corte Constitucional estableció una regla de precedente clara, pues crea una norma procedimental para los jueces que conocen acciones de protección tendientes a la revisión de las normas legales que regulan el valor que efectivamente recibe una persona por jubilación patronal, imponiendo al juzgador una prohibición expresa de declarar la vulneración del derecho a la jubilación cuando este si fue otorgado y lo que se reclama es el

monto; pues para esto, existe un mecanismo legal ordinario e idóneo; por tanto, al estar frente a una regla de carácter netamente procesal, si se llegare a actuar en contra de esta, se configura el delito de prevaricato de proceder en contra de norma expresa en el conocimiento y resolución de una acción de protección.

#### **4.2. Análisis y discusión de resultados.**

A partir de las reglas jurisprudenciales citadas *ut supra* para determinar ¿Cómo se manifiesta el delito de prevaricato por situaciones de proceder contra ley expresa en acciones de protección?, se puede colegir que, en el caso citado, se configura la primera regla del cometimiento del delito de la siguiente manera:

La acción de los jueces de primera y segunda instancia se circunscribió en analizar e interpretar bajo qué normas infra-constitucionales el IESS tenía la obligación de cumplir la obligación de pago por concepto de jubilación patronal a los legitimados activos que vieron reducido su monto y que judicializaron el caso por medio de la acción de protección; los jueces no verificaron que el núcleo esencial del derecho a la jubilación no fue afectado porque este si fue entregado.

La afectación o resultado se produce con sentencias emitidas dentro del referido proceso constitucional sin competencia por las causales de improcedencia determinadas en el artículo 42, numerales 1, 3 y 4 de la LOGJCC, que son la no vulneración del derecho constitucional, la impugnación de la legalidad de un acto, en la que un juez constitucional no tiene competencia; y, la no demostración de que la vía judicial ordinaria es inadecuada o ineficaz; lo que provocó una incorrecta administración de justicia y la lesión a la tutela judicial efectiva como bien jurídico protegido.

La segunda regla, atinente al calificativo de norma expresa se configuró cuando al momento de resolver el caso, la Corte Constitucional funda su decisión en la Sentencia No. 0016-13-SEP-CC, en la que se determinó que la competencia constitucional no se activa cuando se pretende la interpretación y aplicación de normas infra-constitucionales que no impliquen una vulneración a un derecho constitucional, considerando que el núcleo esencial del derecho no se vio afectado.

Por tanto, a partir de esta Sentencia se debe entender que el administrador de justicia constitucional que conozca y resuelva en favor de la pretensión del legitimado activo tendiente a que se interpreten y apliquen normas infra-constitucionales tendientes a verificar el monto de una jubilación; cuando no se afecte su núcleo esencial que es la efectiva entrega de la prestación,

incurriría en el delito de prevaricato por proceder en contra de la regla adjetiva contenida en la Sentencia referida.

## 5. CONCLUSIONES

1. La Corte Constitucional ha establecido reglas claras del precedente judicial sobre la competencia de los jueces constitucionales en acciones de protección relacionadas con la interpretación y aplicación de normas infra-constitucionales. Esto permite delimitar los alcances de la competencia de la jurisdicción constitucional y los límites de la acción de protección; lo cual, es fundamental para prevenir y sancionar adecuadamente el delito de prevaricato en este tipo de procesos.

2. Se demuestra que el delito de prevaricato en la jurisdicción constitucional únicamente se produce cuando se procede en contra de norma expresa; es decir, cuando se actúa en contra de normas que regulan la sustanciación de las garantías jurisdiccionales, esto incluiría las reglas de precedente y la jurisprudencia de la Corte Constitucional que desarrolla aspectos procesales y sustantivos en justicia constitucional.

3. Se identifica que cuando un juez constitucional resuelve una acción de protección a favor de una pretensión que implica únicamente la interpretación y aplicación de normas infra-constitucionales, sin que se demuestre una vulneración al núcleo esencial de un derecho constitucional, incurre en el delito de prevaricato por proceder en contra de norma expresa.

4. Se verifica que los jueces que conocen apelaciones en la misma vía constitucional; y, en los casos de acciones extraordinarias de protección tienen la obligación de poner en conocimiento de la Fiscalía General del Estado los casos en los que se presume el cometimiento del delito de prevaricato por parte de jueces constitucionales. Esto, no impide que las partes también puedan denunciar el cometimiento del delito.

5. Se deduce que la función de la Fiscalía General del Estado para investigar el cometimiento del delito de prevaricato cometido por un juez constitucional, se debe centrar en determinar, a partir de la motivación de la sentencia y el análisis de la norma procesal, si se procedió en contra de esta, si la misma es clara y no cabe una duda interpretativa; y, evidenciar la afectación que sufre la tutela judicial efectiva.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

### 6.1 Fuentes normativas

Asamblea Nacional del Ecuador (2009). Código Orgánico de la Función Judicial. Registro Oficial Suplemento Nro. 544.

Asamblea Nacional del Ecuador (2015). Código Orgánico General de Procesos. Registro Oficial Nro. 506.

Asamblea Nacional del Ecuador (2014). Código Orgánico Integral Penal. Registro Oficial Suplemento Nro. 180

Asamblea Constituyente del Ecuador (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi. Registro Oficial Nro. 449.

Asamblea Nacional del Ecuador (2009). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento Nro. 52

### 6.2 Fuentes bibliográficas

Andrade, K. (2013). *Manual de justicia constitucional ecuatoriana. La acción de protección desde la jurisprudencia constitucional*. (1.ª Ed.). Quito: Corte Constitucional del Ecuador y Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. [https://repositorio.consejodecomunicacion.gob.ec/bitstream/CONSEJO\\_REP/3784/1/Manual\\_de\\_justicia\\_constitucional%20CCE.pdf](https://repositorio.consejodecomunicacion.gob.ec/bitstream/CONSEJO_REP/3784/1/Manual_de_justicia_constitucional%20CCE.pdf)

Ávila R. (2011). *El neoconstitucionalismo transformador El Estado y el derecho en la Constitución de 2008*. ISBN Ediciones Abya-Yala: 978-9978-22-984-2. Quito. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2984/1/%c3%81vila%2c%20R-CON-007-El%20neoconstitucionalismo.pdf>

Corte Constitucional del Ecuador (2013). Sentencia No. 077-13-SEP-CC. [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J2FsZnJlc2NvJywgdxVpZDonY2QxYjRhZjgtNThhZi00YWQ2LTk5MGEtNjAwZjNiMTA2NW44LnBkZid9](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2FsZnJlc2NvJywgdxVpZDonY2QxYjRhZjgtNThhZi00YWQ2LTk5MGEtNjAwZjNiMTA2NW44LnBkZid9)

Corte Constitucional del Ecuador (2013). Sentencia No. 102-13-SEP-CC. [http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/local/File/Gaceta\\_Constitucional/005\\_Gaceta\\_Constitucional\\_no\\_005\\_27-12-2013.pdf](http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/local/File/Gaceta_Constitucional/005_Gaceta_Constitucional_no_005_27-12-2013.pdf)

Corte Constitucional del Ecuador (2017). Sentencia No. 001-17-PJO-CC.  
<https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscadorexterno/principal/fichaSentencia?numero=001-17-PJO-CC>

Corte Constitucional del Ecuador (2018). Sentencia No. 141-18-SEP-CC.  
[https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUyMDIzJywgdXVpZDonOWUxMmEwOGItNzYwOS00OTk5LThmMDgtMzZIYWZmZWNmZWZWRkLnBkZid9](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUyMDIzJywgdXVpZDonOWUxMmEwOGItNzYwOS00OTk5LThmMDgtMzZIYWZmZWNmZWZWRkLnBkZid9)

Corte Constitucional del Ecuador (2020). Sentencia No. 109-11-IS.  
[https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOicxZDdlOWY3My00OGJmLTQwNDEtOTk4Yi1lZjczYWNiMzdlYTEucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOicxZDdlOWY3My00OGJmLTQwNDEtOTk4Yi1lZjczYWNiMzdlYTEucGRmJ30=)

Corte Constitucional del Ecuador (2021). Auto de aclaración de la sentencia 1149-19-JP/21.  
[https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic0N2IyMDM1NS03ZGFhLTRhNzUtODkzYi0wMTMyMmY5NzhiYzAucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic0N2IyMDM1NS03ZGFhLTRhNzUtODkzYi0wMTMyMmY5NzhiYzAucGRmJ30=)

Corte Constitucional del Ecuador (2022). Sentencia No. 1095-20-EP/22.  
[https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidjODU0M2I3NS0yYTVjLTQxYTUtYWI2Mi1jM2YwY2YzODE1YTgucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidjODU0M2I3NS0yYTVjLTQxYTUtYWI2Mi1jM2YwY2YzODE1YTgucGRmJ30=)

Corte Constitucional del Ecuador (2023). Sentencia No. 2231-22-JP/23.  
[https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOicyMzMyYTRkZS1hMjE3LTQ3MzEtOTY4Yi1lNmM3MTVknTdmOTgucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOicyMzMyYTRkZS1hMjE3LTQ3MzEtOTY4Yi1lNmM3MTVknTdmOTgucGRmJ30=)

Corte Constitucional del Ecuador (2024). Guía de Jurisprudencia Constitucional. El Precedente Judicial. e-ISBN: 978-9942-7123-8-7.  
<http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/GuiaPJ2024/GuiaPJ2024.pdf>

Corte Constitucional del Ecuador (2024). Sentencia 3059-19-EP/24.  
[https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic1OTZiY2I3Yi03YTMxLTRlZTktYTllMy01NzYzYmNlNmU3NjUucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic1OTZiY2I3Yi03YTMxLTRlZTktYTllMy01NzYzYmNlNmU3NjUucGRmJ30=)

- Corte Constitucional del Ecuador (2024). Sentencia No. 2006-18-EP/24. [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBLdGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic1MWI4MGM3MC00ZDg5LTRmYzltYTZkYi1jM2YzZmYzNjExODMucGRmJ30=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBLdGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic1MWI4MGM3MC00ZDg5LTRmYzltYTZkYi1jM2YzZmYzNjExODMucGRmJ30=)
- Corte Constitucional del Ecuador (2024). Sentencia No. 556-20-EP/24. [https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/eyJjYXJwZXRhbjoidHJhbWl0ZSIslmV1aWQiOi1OTlYzEwMi04ZWRLTQ5YWYtYTEyYy1jNDNiMzFiMTYyMmUucGRmIn0=](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhbjoidHJhbWl0ZSIslmV1aWQiOi1OTlYzEwMi04ZWRLTQ5YWYtYTEyYy1jNDNiMzFiMTYyMmUucGRmIn0=)
- Corte Constitucional del Ecuador, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional. (2023). *Sistematización de resultados del proceso de reflexiones sobre los núcleos problemáticos de la administración de justicia constitucional en el Ecuador*. CEDEC-Quito. Disponible en: <https://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/3650/1/DEPE-DPE-097-2024.pdf>
- Ferrajoli, L. (2013). *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*. Editorial Trota, Roma. ISBN: 978-84-9879-175-4
- López, M. (2018). Jueces constitucionales y el prevaricato. *Debate constitucional, Derecho Política Economía*. 52. [https://latinamerica.hss.de/fileadmin/user\\_upload/Projects\\_HSS/Latin\\_America/Ecuador/Dokumente/2018/debate-constitucional-52.pdf](https://latinamerica.hss.de/fileadmin/user_upload/Projects_HSS/Latin_America/Ecuador/Dokumente/2018/debate-constitucional-52.pdf)
- Portal de Estadísticas Judicial del Consejo Nacional de la Judicatura (2024). Causas- Constitucional. Procesos judiciales por año. <https://fsweb.funcionjudicial.gob.ec/estadisticas/datoscj/causasconstitucional.html>
- Quintana, I. (2020). *La acción de protección*. Corporación de Estudios y Publicaciones. (3.ª Ed.). Quito-Ecuador.
- Sodero, E. (2022). Back to Blackstone: sentido y límites del stare decisis en Dobbs v. Jackson. *El Derecho*. Pág. 47-53. <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/17458/1/back-to-blackstone.pdf>
- Storini, C. Navas, M. (2013). *La acción de protección en Ecuador: Realidad jurídica y social*. (1.ª Ed.). Quito: Corte Constitucional del Ecuador. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.

[http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/La\\_accion\\_de\\_proteccion\\_Ecuador\\_2013/La\\_accion\\_proteccion\\_Ecuador\\_2013.pdf](http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/La_accion_de_proteccion_Ecuador_2013/La_accion_proteccion_Ecuador_2013.pdf)

Storini, C., Masapanta, C., Guerra M. (2022). Control de constitucionalidad en Ecuador: muchas alforjas para tan corto viaje. *Foro: Revista De Derecho*, (38), 7–27.  
<https://doi.org/10.32719/26312484.2022.38.1>