

# La unidad jurisdiccional: su relación con la independencia judicial y las acciones constitucionales

**Por:** Esteban Javier Polo Pazmiño<sup>1</sup>

## Resumen

La Constitución ecuatoriana reconoce una serie de postulados de particular valía que son aplicables al sistema de administración de justicia; dentro de estos, destacan los principios de independencia y de unidad jurisdiccional. Aunque cada uno posee un contenido específico, el ejercicio jurisdiccional exige que sus principios sean leídos e interpretados de manera sistemática y no de forma aislada. Este trabajo aborda en conjunto estos postulados con el propósito de comprender su alcance y estrecha relación. Adicionalmente, analiza las potestades jurisdiccionales reconocidas en la Constitución en favor de órganos que no forman parte de la Función Judicial, con especial atención del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional.

A partir de este estudio, se identificarán las decisiones que ostentan carácter jurisdiccional a pesar de no provenir de tribunales y juzgados de la Función Judicial, elemento indispensable para definir qué acción constitucional cabe en contra de dichos actos u omisiones.

## Palabras clave

Jurisdicción, administración de justicia, unidad jurisdiccional, garantías jurisdiccionales, independencia judicial

---

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencias Jurídicas y Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; especialista superior en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador; diplomado en Derecho Procesal y Litigación por la Universidad Austral, Argentina; máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha, España. Se ha desempeñado como abogado en libre ejercicio, coordinador jurídico en la Corte Nacional de Justicia; coordinador de despacho y actualmente asesor de la Presidencia de la Corte Constitucional del Ecuador. Docente de posgrado en los programas de Derecho Constitucional y Derecho Procesal en la Universidad Andina Simón Bolívar y en la Universidad Católica de Cuenca. Integrante del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, sección Ecuador.

## 1. Introducción

La inclusión del principio de unidad jurisdiccional en la Constitución de 1998 pretendió que el ejercicio jurisdiccional se concentre en los tribunales y judicaturas que conforman la Función Judicial, para evitar que órganos pertenecientes a otras Funciones o tribunales *ad hoc* ejerzan jurisdicción. En consecuencia, su reconocimiento buscó, entre otras cosas, superar la denominada justicia retenida, en la cual algunos órganos de la Administración Pública ejercían facultades jurisdiccionales<sup>2</sup>. La doctrina nacional ha reafirmado dicha finalidad, al considerar que “...lo que pretende [este principio] es que no se den más casos de justicia retenida, en que los órganos de la Función Ejecutiva o de los regímenes seccionales conserven potestades jurisdiccionales...”<sup>3</sup>.

La principal objeción que ha recibido la justicia retenida y que ha motivado su paulatina supresión, es la ausencia o debilitamiento de uno de los rasgos fundamentales que debe cumplir quien ejerce una potestad jurisdiccional: su necesaria independencia. Al respecto, un sector de la literatura jurídica especializada considera que en “...la justicia retenida

no existe independencia de quienes resolvían los conflictos, respecto de quien ostenta y ejerce el poder político y administrativo, por la sencilla razón de que son agentes del gobernante...”<sup>4</sup>.

En este sentido, el principio de unidad jurisdiccional se relaciona directamente con la independencia judicial pues obliga a que la resolución de las disputas con relevancia jurídica suscitadas en la sociedad, sea el resultado de procesos sometidos ante autoridades jurisdiccionales no dependiente de otras funciones y entidades del Estado, a las cuales inclusive están llamadas a juzgar.

Ahora bien, el principio de unidad jurisdiccional no es absoluto, dado que la misma Constitución de la República del Ecuador (en adelante, CRE) reconoce entidades e instancias a las que otorga potestad jurisdiccional a pesar de no formar parte de la Función Judicial. Las decisiones dictadas como consecuencia de este ejercicio, implican la resolución de controversias con fuerza vinculante y efecto de cosa juzgada, por lo cual tienen carácter jurisdiccional, aunque no sean emitidas por judicaturas de la Función Judicial.

2 Eduardo García de Enterría, «La formación y el desarrollo en Europa de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Su adquisición definitiva de un status de jurisdicción plena y efectiva», *Revista de Administración Pública* n.º179 (2009): 173, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3050220>.

3 Santiago Andrade Ubidia, «La Función Judicial en la vigente Constitución de la República», en *La Nueva Constitución del Ecuador*, ed. por Santiago Andrade Ubidia, Agustín Grijalva y Claudia Storini (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, y Corporación Editora Nacional, 2009), 250.

4 Ciro Güecha Medina, *Derecho Procesal Administrativo* (Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2014), 40.

Pese a que toda potestad jurisdiccional debe estar prevista explícitamente en la Constitución, en más de una ocasión han existido dudas y confusiones en el foro jurídico ecuatoriano sobre ciertas dependencias y organismos a los que equivocadamente se les ha reconocido una supuesta potestad jurisdiccional o estos han interpretado que la tienen, sin que la Constitución así lo haya establecido.

Dilucidar este aspecto, en mi opinión, es medular y tiene una repercusión importante en la práctica procesal constitucional; específicamente, en lo relativo al ámbito de las acciones de protección y extraordinaria de protección. Esto, por cuanto la determinación correcta de cuál garantía jurisdiccional procede en cada caso, necesariamente está en función de si la decisión que se impugnará tiene o no carácter jurisdiccional.

En caso de que el acto u omisión que vaya a ser impugnado en instancia constitucional provenga de un proceso jurisdiccional, procederá una acción extraordinaria de protección, que constituye la única garantía jurisdiccional que según el diseño constitucional ecuatoriano

cabe en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia<sup>5</sup>. Mientras que, si el acto o la omisión del poder público a la cual se imputa la afectación de derechos constitucionales no tienen carácter jurisdiccional, procederá una acción de protección<sup>6</sup>, siempre que los derechos no estén amparados por otra garantía específica<sup>7</sup>.

En tal virtud, la determinación de la garantía jurisdiccional apta para cada escenario depende de la naturaleza jurídica de las decisiones que se pretendan impugnar; motivo por el cual, es fundamental que exista certeza sobre los actos que sí tienen carácter jurisdiccional en nuestro país. La jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador (en adelante, la CCE o la Corte) ha contribuido sustancialmente para zanjar las interrogantes y discusión sobre esta temática.

A lo largo del presente trabajo se precisará, como aspecto inicial, la sólida relación entre el principio de unidad jurisdiccional y la independencia judicial, para posteriormente desarrollar las otras potestades jurisdiccionales e identificar su vía de impugnación en sede constitucional.

---

5 CRE. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 437.

6 *Ibíd.*, art. 88.

7 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (En adelante, LOGJCC). Registro Oficial Suplemento 52, 22 de octubre de 2009, art. 39.

## 2. La independencia judicial

La independencia es un elemento indispensable que debe caracterizar a toda autoridad jurisdiccional, pues garantiza que la resolución de una contienda judicial no esté condicionada a la presión o injerencia de otro tipo de intereses; en otras palabras, significa “...que debe eliminarse la intervención de poderes y funcionarios de otros órganos (...) lo mismo que de intereses políticos y de cualquiera otra clase, en la tarea de administrar justicia”<sup>8</sup>.

La CRE consagra la independencia judicial a partir de una dualidad. Por un lado, se le reconoce como un principio aplicable a la administración de justicia<sup>9</sup>; y, por otro, como una garantía del debido proceso y del derecho a la defensa, que procura que las partes de un proceso sean juzgadas por “...una jueza o juez independiente...”<sup>10</sup>. Adicionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH) ha complementado estas dos visiones y en su jurisprudencia agrega que la independencia se concibe también como un derecho subjetivo de los juzgadores, pues constituye una garantía sustancial para el desempeño de sus funciones<sup>11</sup>.

Como principio aplicable al sistema de administración de justicia, el art. 168.1 de la CRE, a su vez, distingue la independencia interna y externa. Al respecto, la CCE ha advertido que:

Esta independencia puede ser interna, esto es, aquella que los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial tienen entre sí y en relación con otros órganos de la misma Función. Dicha independencia se complementa indefectiblemente con la independencia judicial externa, que hace referencia a la que tienen estos órganos de la Función Judicial respecto a otras funciones del Estado y, en general, respecto a injerencias provenientes de fuera de la Función Judicial<sup>12</sup>.

Bajo estas consideraciones, la independencia externa se refiere al diseño orgánico del Estado, dentro del cual, los operadores judiciales no son dependientes de otras instancias del poder público. En esta misma línea, el profesor Hernán Salgado ha expresado que esta faceta del principio “...permite realizar sus funciones sin interferencias extrañas, menos aun de quienes ejercen autoridad (...) sin que la política u otras influencias puedan torcer la correcta administración del derecho...”<sup>13</sup>.

8 Hernando Devis Echandía, *Teoría General del Proceso* (Bogotá: Editorial Temis, 2019), 102.

9 CRE. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 168.1.

10 *Ibid.*, art. 76.7.k).

11 Corte IDH. *Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador*. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Serie C No. 266, párr. 144.

12 CCE. *Sentencia 3-19-CN/20*, 29 de julio de 2020, párr. 24.

13 Hernán Salgado Pesantes, *Instituciones Políticas y Constitución del Ecuador* (Quito: ILDIS, 1987), 78.

En consecuencia, la concentración del ejercicio jurisdiccional, como regla general, en una Función específica y especializada para el efecto, viabiliza la independencia del juzgador, quien no actúa como un órgano dependiente de una autoridad que puede ser parte de un litigio.

Así mismo, la relación entre ambos principios materializa la garantía constitucional de ser juzgado por una jueza o juez independiente, ya que al excluir la antes referida justicia retenida o tribunales *ad hoc*, se diseña un sistema que impide que órganos dependientes de instancias o Funciones que pudieran ser parte de una contienda de relevancia jurisdiccional, resuelvan dichos litigios.

### 3. El principio de unidad jurisdiccional y otras potestades jurisdiccionales

Como quedó anotado, la unidad jurisdiccional constituye un principio que incide directamente en el ejercicio jurisdiccional. La jurisdicción conlleva la potestad pública para resolver una controversia con relevancia jurídica y ejecutar lo decidido. La doctrina procesal ha definido a la jurisdicción como aquella

(...) función pública, realizada por órganos competentes del Estado, con las formas requeridas por la ley, en virtud de la cual, por acto de juicio, se determina el derecho de las partes, con el objeto de dirimir sus conflictos y controversias de relevancia jurídica, mediante decisiones con autoridad de cosa juzgada, eventualmente factibles de ejecución<sup>14</sup>.

Como se indicó anteriormente, la unidad jurisdiccional viabiliza la independencia judicial, pues su propósito es evitar que tribunales especiales u orgánicamente dependientes de otras instancias del poder público, ejerzan jurisdicción para resolver litigios con relevancia jurídica. La doctrina, en este contexto, es enfática en advertir que el principio de unidad jurisdiccional está reñido con la existencia de "...tribunales ad hoc (...)" que no sean la genuina expresión de la potestad jurisdiccional como poder independiente del Estado<sup>15</sup>.

El principio de unidad jurisdiccional fue reconocido en el país<sup>16</sup> en la Constitución Política de 1998<sup>17</sup> y paulatinamente se han suprimido los rezagos de la denominada justicia retenida. La justicia militar o los tribunales de menores son algunos

14 Eduardo Couture, *Fundamentos del Derecho Procesal Civil* (Buenos Aires: Editorial B de F, cuarta edición, 2019), 34.

15 Javier Pérez Royo y Manuel Carrasco Durán, *Curso de Derecho Constitucional* (Madrid: Marcial Pons, decimosexta edición, 2018), 713.

16 Al respecto, Rafael Oyarte advierte que: "Al principio de unidad jurisdiccional se lo consagra expresamente desde la reforma constitucional de 1983, aunque con un señalamiento inexacto, pues se lo confundió con el principio de impugnación judicial de actos administrativos". *Derecho Constitucional* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, tercera edición, 2019), 925.

17 Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998.

ejemplos de autoridades que ejercían jurisdicción y que eran parte de otras funciones del Estado. Vale señalar que, además, no siempre estas autoridades tenían formación jurídica, por lo que la unidad jurisdiccional buscó también la profesionalización del ejercicio jurisdiccional. Por ejemplo, los tribunales de menores eran integrados, además de un abogado, por médicos, psicólogos o trabajadores sociales<sup>18</sup>.

El art. 191 de la Constitución Política de 1998, en su parte pertinente, establecía que: “El ejercicio de la potestad judicial corresponderá a los órganos de la Función Judicial. Se establecerá la unidad jurisdiccional”. Por su parte, el art. 167 de la CRE determina que: “La potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por lo demás órganos y funciones establecidos en la Constitución”.

Tradicionalmente, este principio fue concebido de manera absoluta, esto es, que ninguna autoridad ajena a la Función Judicial podía ejercer potestad jurisdiccional. Por ello, si la Constitución confería esta potestad a cualquier otro órgano extraño a la Función Judicial, lo hacía como una

excepción a dicha generalidad. No obstante, el contenido del principio ha variado en el transcurso del tiempo para cierto sector de la doctrina, y se acepta que la jurisdicción sea ejercida por los jueces y tribunales de la Función Judicial y también por otros órganos distintos que estén previstos en la Constitución, pero no necesariamente como excepción.

A la luz de la Constitución vigente, en la doctrina nacional no existe consenso sobre si estos órganos ajenos a la Función Judicial son excepciones al principio de unidad jurisdiccional, o si es más apropiado denominarlos y caracterizarlos como otras potestades jurisdiccionales, sin catalogarlos como excepciones. Para justificar esta segunda posición, se alude a que la CRE, a diferencia de su predecesora de 1998, no establece una unidad jurisdiccional absoluta sino atenuada<sup>19</sup>. Según esta visión, es más apropiado referirse a excepciones del principio cuando se lo concibe de forma absoluta; mientras que, al reconocerse de forma atenuada, no serían excepciones sino otras jurisdicciones. Al respecto, La CCE ha señalado que:

(...) la Constitución de la República contempla el principio

---

<sup>18</sup> Código de Menores. Registro Oficial Suplemento 995, 7 de agosto de 1992 (Derogado el 3 de marzo de 2003), art. 218: “En las capitales de provincia habrá, por lo menos, un Tribunal de Menores con competencia provincial, integrado por tres vocales: un abogado, que lo presidirá, un médico y un educador y/o psicólogo. Todos los tribunales del país contarán con un Equipo de Trabajo Social. El Ministerio de Bienestar Social podrá crear tribunales de menores en las cabeceras cantonales o en los lugares en que fueren necesarios, a pedido de la Corte Nacional de menores, con la competencia determinada por este Organismo (...)”.

<sup>19</sup> María Elena Jara, *Tutela arbitral efectiva en Ecuador* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar - Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017), 44.

de unidad jurisdiccional. Según este principio, únicamente los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial tienen la atribución de administrar justicia, además de las excepciones establecidas en la propia Constitución (...) conforme con el marco constitucional vigente, la potestad de administrar justicia solamente recae en: i. Jueces, tribunales y cortes que forman parte de la Función Judicial; y, ii. Los demás órganos a los cuales el constituyente, explícitamente, les dotó de esta potestad”<sup>20</sup>.

En tal virtud, la Corte sí ha calificado a las otras potestades jurisdiccionales como excepciones al principio de unidad jurisdiccional. Sin embargo, más allá de su denominación, lo importante es comprender que la CRE es la única fuente que contempla taxativamente los órganos que ejercen jurisdicción en el país; motivo por el cual, se concluye que la jurisdicción es una atribución que puede ser conferida única y exclusivamente por la Constitución.

Esta conclusión es particularmente importante, toda vez que incluso el legislador estaría prohibido de otorgar jurisdicción a otros organismos o autoridades diferentes a los juzgados y tribunales de la Función Judicial y a las entidades expresamente previstas por el Constituyente. Por consiguiente, en

función de lo indicado, la única forma de atribuir jurisdicción a un órgano distinto a los ya previstos, sería por intermedio de un procedimiento de enmienda o reforma al texto supremo.

Cabe precisar que en varios ordenamientos jurídicos la Función Judicial no está compuesta solamente por juezas, jueces y tribunales; sino que además suelen establecerse otros órganos que cumplen funciones relacionadas pero distintas al ejercicio jurisdiccional como tal. La Constitución ecuatoriana, por ejemplo, determina que la Función Judicial, además de los órganos jurisdiccionales, está integrada por el Consejo de la Judicatura (órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina); Defensoría Pública y Fiscalía General del Estado (órganos autónomos); y, servicio notarial, martilladores y depositarios judiciales (órganos auxiliares)<sup>21</sup>.

Por ello, es indispensable distinguir a los órganos de la Función Judicial que sí tienen naturaleza jurisdiccional de aquellos que no, pues el principio de unidad jurisdiccional implica que solamente las juezas, jueces y tribunales estén habilitados para dirimir controversias de relevancia jurídica, pero de modo alguno conlleva que esta potestad se haga extensiva a otros órganos no jurisdiccionales de la misma Función.

20 CCE, *Sentencia 60-11-CN/20*, de 6 de febrero de 2020, párr. 55 y 56.

21 CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 178.

En este contexto, el art. 178 de la CRE detalla cuáles son los únicos órganos jurisdiccionales de la Función Judicial, a saber: i. Corte Nacional de Justicia; ii. Cortes Provinciales; iii. Tribunales y juzgados; y, iv. Jueces de paz.

En consecuencia, a la luz de la Constitución estas son las únicas dependencias que ejercen jurisdicción dentro de la Función Judicial. Así, al momento de referirse a la unidad jurisdiccional lo apropiado es puntualizar que la potestad de juzgar y ejecutar lo juzgado, recae específicamente en los órganos jurisdiccionales y no de manera general en la Función Judicial, ya que dentro de ésta hay otros órganos no jurisdiccionales.

Anotado aquello, se analizarán a continuación las potestades jurisdiccionales previstas en la CRE en favor de órganos diferentes a los de la Función Judicial, así como sus medios de impugnación en la vía constitucional.

### 3.1. La justicia indígena

El art. 171 de la CRE reconoce que: “Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas

ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres...”. Esta jurisdicción, reconocida también en la Constitución Política de 1998, tiene como sustento principal el carácter intercultural y plurinacional del Estado ecuatoriano<sup>22</sup>, además de normativa reconocida en instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT.

Dicha calificación del Estado se materializa, además, en el reconocimiento del derecho colectivo de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de: “Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario...”<sup>23</sup>. Al respecto, la doctrina ha advertido que,

(...) tenemos una diversidad tanto en los temas que resuelve la justicia indígena, como en las autoridades, los procedimientos, los casos, las sentencias y las sanciones. Esta diversidad hace que sea más correcto hablar de justicia indígena en plural, es decir, de justicias indígenas tal y como sugiere la expresión ‘normas y procedimientos propios’<sup>24</sup>.

En el dictamen 5-19-RC/19, la CCE acogió aquel criterio y ratificó que las distintas manifestaciones de la justicia indígena se basan en

<sup>22</sup> CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 1.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, art. 57.8.

<sup>24</sup> Boaventura de Sousa Santos, «Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad», en *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, ed. por Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva Jiménez (Quito: Ediciones Abya Yala, 2012), 21.

la protección de la diversidad de sistemas jurídicos en cada una de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas. También, la Corte reafirmó que el reconocimiento de esta jurisdicción procura “...una esfera de autonomía que excluye la intromisión del Estado en el desarrollo, mantenimiento y aplicación de sus instituciones y sistemas jurídicos propios”<sup>25</sup>.

En razón de la autonomía de este sistema de administración de justicia, el Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante, COFJ) establece el principio “pro jurisdicción indígena”<sup>26</sup> y plantea la obligación de que las juezas y jueces que conozcan sobre la existencia de un proceso sometido al conocimiento de las autoridades indígenas declinen su competencia si existe una petición de la autoridad indígena en tal sentido<sup>27</sup>. Respecto de este último mecanismo procesal, la Corte Constitucional ha señalado que:

(...) verificada la existencia del proceso de justicia indígena la jueza o juez ordinario no puede negarse a declinar su competencia, pues de otra forma, la justicia indígena quedaría supeditada al reconocimiento que esta haga la misma jueza o juez ordinario. Esto vulneraría el reconocimiento constitucional de la jurisdicción indígena<sup>28</sup>.

Ahora bien, el mismo art. 171 de la CRE, en su parte pertinente, determina que las decisiones expedidas por las autoridades indígenas que ejercen jurisdicción respetarán la Constitución y los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales, por lo que se establece que “...estarán sujetas al control de constitucionalidad”. Por este motivo, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante, LOGJCC) diseña una acción extraordinaria de protección específica que procede en contra de este tipo de decisiones.

El art. 66 de la LOGJCC plantea un conjunto de principios que deberá observar la CCE para conocer y resolver una acción de esta naturaleza; entre ellos, destacan la interculturalidad, el pluralismo jurídico y la autonomía; así mismo, diseña un procedimiento específico que incluye la celebración de una audiencia pública ante el Pleno de la Magistratura, cuyo juez sustanciador podrá solicitar la opinión técnica de una persona experta en temas relacionados con justicia indígena, así como recibir opiniones especializadas en esta temática<sup>29</sup>.

Bajo estas consideraciones, el marco constitucional ecuatoriano reconoce a la jurisdicción indígena “dentro de su ámbito territorial”<sup>30</sup> como

25 CCE, *Dictamen 5-19-RC/19*, 4 de septiembre de 2019, párr. 32.

26 COFJ, Registro Oficial Suplemento 544, 9 de marzo de 2009, art. 344.d.

27 *Ibíd.*, art. 345.

28 CCE, *Sentencia 134-13-EP/20*, 22 de julio de 2020, párr. 55.

29 LOGJCC, Registro Oficial Suplemento 52, 22 de octubre de 2009, art. 66.

30 CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 171.

un sistema complejo de administración de justicia en esta materia, que se compone a su vez del derecho propio de cada una de las comunidades, nacionalidades y pueblos.

### 3.2. La justicia electoral

La CRE diseña un esquema del Estado a partir de cinco Funciones. Una de ellas es la Electoral, la misma que a su vez se conforma por dos órganos: el Consejo Nacional Electoral (en adelante, CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (en adelante, TCE)<sup>31</sup>.

Según el art. 221 de la CRE, las principales atribuciones del TCE son la resolución de recursos electorales en contra de actos del CNE y de los organismos desconcentrados; como también, los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas. Así mismo, tiene facultad para sancionar por incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales.

Su naturaleza y el carácter jurisdiccional de sus decisiones están reconocidos en la misma disposición constitucional, que en su parte final determina: “Sus fallos y resoluciones constituirán jurisprudencia electoral, y serán de última instancia e inmediato cumplimiento”.

<sup>31</sup> *Ibíd.*, art. 217.

<sup>32</sup> CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, arts. 94 y 437.

Resulta evidente, entonces, que la CRE atribuye potestad jurisdiccional en esta materia al TCE. De esta manera, el Constituyente instituyó un órgano que ejerza jurisdicción dentro de la misma Función Electoral, para resolver en última instancia asuntos exclusivos en esta materia. Al ser el órgano de cierre en materia electoral, el TCE constituye una de las altas cortes en el Ecuador, junto con la Corte Nacional de Justicia en la jurisdicción ordinaria y la CCE en asuntos de carácter constitucional.

Esta condición del TCE ha provocado en más de una ocasión fricciones entre la jurisdicción electoral y su control por parte de la justicia constitucional. Desde su temprana jurisprudencia, la CCE respondió los argumentos del TCE que consideraban que sus decisiones no podían ser impugnadas mediante acción extraordinaria de protección, a pesar de que la CRE establece como objeto de esta garantía a las sentencias, autos definitivos o resoluciones con fuerza de sentencia, dictadas en procesos en los que se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios<sup>32</sup>.

En efecto, la primera decisión expedida por la Corte Constitucional para el período de transición, en el marco de una acción extraordinaria de protección, fue la sentencia 001-09-SEP-CC de 31 de marzo de 2009, que resolvió una acción propuesta en contra de un fallo del TCE. La Corte,

en aquella oportunidad, señaló: “Dentro de la revisión de sentencias se encuentran inmiscuidas las que emita el Tribunal Contencioso Electoral, ya que esta función del Estado pronuncia fallos de última y definitiva instancia, con carácter jurisdiccional...”<sup>33</sup>.

Ahora bien, para contextualizar este asunto es importante recordar que, a partir de la entrada en vigor de la CRE, el entonces Tribunal Constitucional se proclamó Corte Constitucional para el período de transición<sup>34</sup> y expidió la normativa que regularía el ejercicio de sus atribuciones hasta que se dicte la Ley de la materia correspondiente. Este cuerpo de normas se denominó “Reglas de procedimiento para el ejercicio de las competencias de la Corte Constitucional para el período de transición” y estuvo vigente hasta la publicación en el Registro Oficial de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en octubre de 2009.

Este aspecto es sumamente relevante, pues dichas Reglas no establecieron ninguna limitación normativa para que pueda plantearse una acción extraordinaria de protección en contra de decisiones expedidas por el TCE. No obstante, la LOGJCC sí reguló este asunto y, dentro de los parámetros de admisibilidad de la acción extraordinaria de protección,

prescribió en el art. 62.7 que la Sala de Admisión de la CCE verificará: “Que la acción no se plantee contra decisiones del Tribunal Contencioso Electoral durante procesos electorales...”.

La inclusión de este parámetro de admisibilidad profundizó las tensiones entre la CCE y el TCE y generó varias dudas sobre su alcance. En concreto, una interpretación podía ser que no cabía formular la acción mientras esté en marcha y hasta que concluya un proceso electoral, independientemente de si la decisión del TCE versaba sobre un asunto relacionado directamente con un asunto electoral de aquel proceso. Mientras que otra interpretación posible, planteaba que sin perjuicio del tiempo en que se presente la acción, la prohibición se relacionaba con que no se dirija en contra de un fallo del TCE vinculado directa y materialmente con determinado asunto electoral del proceso correspondiente.

Otro elemento relevante es que en el año 2020 se reformó<sup>35</sup> el art. 62.7 de la LOGJCC; específicamente, se sustituyó la frase “procesos electorales” por “el período electoral”, lo cual no zanjó del todo las dudas planteadas anteriormente. Tampoco la jurisprudencia de la Corte resolvió explícitamente el alcance de la

<sup>33</sup> CCE, *Sentencia 001-09-SEP-CC*, 31 de marzo de 2009.

<sup>34</sup> Resolución del Pleno de la Corte Constitucional para el período de transición, Registro Oficial Suplemento 451, 22 de octubre 2008.

<sup>35</sup> Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Registro Oficial Suplemento 134, 3 de febrero de 2020.

prohibición establecida en el art. 62.7 de la LOGJCC, sino hasta la emisión de la sentencia 1651-12-EP/20.

En dicho caso el TCE nuevamente cuestionó la competencia de la CCE para revisar los fallos de la justicia electoral. Frente a esto, la Corte dedicó una sección específica de la sentencia para analizar este asunto y definir el ámbito de la acción extraordinaria de protección en contra de decisiones expedidas por el TCE, a la luz de la CRE y particularmente del objeto de esta garantía jurisdiccional.

La sentencia 1651-12-EP/20 descartó la posición del TCE sobre la improcedencia de la acción extraordinaria de protección en contra de sus fallos; de la misma forma que negó que la CCE pueda invadir atribuciones exclusivas de la jurisdicción electoral. La Corte puntualizó que su función no es reemplazar ni invadir la actividad de los órganos electorales, sino proteger los derechos constitucionales que pudieran ser menoscabados en una decisión del TCE. Así, sobre el parámetro legal de admisión, la sentencia determina que:

(...) para analizar la admisibilidad de una acción extraordinaria de protección contra decisiones del TCE debe realizarse un análisis integral de la acción presentada (...) y no aplicar de forma aislada o restrictiva el artículo 62.7 de la LOGJCC. Esto es, la acción no

debe tener una relación directa con un proceso electoral con la potencialidad de afectar su continuidad o desarrollo normal, especialmente con los actos de la etapa electoral, protegidos por la Constitución, el Código de la Democracia y el artículo 62.7 de la LOGJCC (...) <sup>36</sup>.

Esta decisión de la CCE contribuye sustancialmente para la comprensión del ámbito del control de los fallos del TCE a través de la acción extraordinaria de protección; además, este asunto coadyuva al ejercicio óptimo de atribuciones entre las jurisdicciones electoral y constitucional, lo cual promueve un dialogo entre estas altas cortes, que a su vez se traduce en el fortalecimiento de su institucionalidad.

### 3.3. El arbitraje

El arbitraje está previsto en la CRE como un medio alternativo de solución de conflictos. Sin embargo, no toda controversia es susceptible de ser sometida a un proceso arbitral, pues el texto constitucional reserva esta jurisdicción para las materias en las que por su naturaleza se pueda transigir <sup>37</sup>.

La transacción, por lo tanto, es un elemento constitucional indispensable para que pueda someterse un conflicto con relevancia jurídica al

<sup>36</sup> CCE, *Sentencia 1651-12-EP/20*, 2 de septiembre de 2020, párr. 70.

<sup>37</sup> CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 190.

arbitraje. Al respecto, se ha indicado que la "...exigencia de que el arbitraje solo pueda pactarse sobre la materia transigible se explica, conforme se ha visto, por la necesidad de impedir que la autonomía de la voluntad invada los espacios de lo irrenunciable"<sup>38</sup>, con lo cual, solamente podrán ser objeto de arbitraje las disputas en las que las partes puedan disponer del derecho en litigio.

Puntualizado aquello, se puede considerar al arbitraje como "...una jurisdicción escogida por las partes, en los casos permitidos por el ordenamiento jurídico, y son ellas las que pueden, por el principio de autonomía de la voluntad privada, escoger las reglas aplicables al procedimiento que regirá el arbitraje"<sup>39</sup>.

Han existido criterios que desconocen que los árbitros ejerzan jurisdicción, o que advierten que su ejercicio es parcial; aquello, bajo el argumento de que, aunque los árbitros juzguen y, por tanto, resuelvan controversias, no las puedan ejecutar directamente.

Ciertamente, el art. 32 de la Ley de Arbitraje y Mediación<sup>40</sup> (en adelante, LAM) establece que los laudos arbitrales tienen efecto de

sentencia ejecutoriada y autoridad de cosa juzgada; prescribe, además, que se ejecutarán del mismo modo que las sentencias de última instancia, esto es, mediante un proceso judicial de ejecución. Sin embargo, en mi criterio aquello no justifica desconocer su naturaleza jurisdiccional, puesto que el motivo de fondo por el cual los árbitros no pueden ejecutar directamente sus decisiones es porque un régimen de Derecho se basa en el monopolio de medios de coacción legítimos en manos del Estado.

De ahí que los árbitros acudan ante una autoridad judicial para que se ejecute lo decidido; no obstante, en el fondo, el litigio sometido a arbitraje sí es resuelto con efecto de cosa juzgada y se prevé en el ordenamiento jurídico su mecanismo de exigibilidad, lo cual se traduce en un ejercicio jurisdiccional con algún matiz, pero jurisdiccional al fin.

En este orden de ideas, los laudos arbitrales constituyen resoluciones con fuerza de sentencia, tal como lo dispone el art. 32 de la LAM; por este motivo, son susceptibles de ser impugnados mediante acción extraordinaria de protección, siempre que también se cumplan los otros requisitos previstos para el efecto.

38 Juan Pablo Aguilar, «Derecho administrativo y transigibilidad», *Revista Ecuatoriana de Arbitraje* 6 (2015): n.º 261, <http://iea.ec/pdfs/2014/10/Aguilar.pdf>.

39 Vanesa Aguirre Guzmán, «El arbitraje y las normas de procedimiento ordinario: una interacción incomprendida», *Juris Dictio* n.º 22 (2018): 40, <https://doi.org/10.18272/iu.v22i22.1194>.

40 Ley de Arbitraje y Mediación, Registro Oficial 417, 14 de diciembre 2006.

Cabe resaltar que otra de las exigencias para que proceda una acción extraordinaria de protección es la necesidad de agotar los recursos ordinarios y extraordinarios en el proceso en el cual se origina la decisión impugnada. Por ende, en el caso de los laudos arbitrales, lo que generaba dudas en la práctica procesal era si para acudir a la acción extraordinaria de protección se requería agotar previamente la acción autónoma de impugnación prevista en el art. 31 de la LAM. La CCE esclareció este asunto en las sentencias 323-13-EP/19 y 31-14-EP/19, en el año 2019.

En ambas decisiones, la Corte aclaró en qué escenario cabe presentar directamente la acción extraordinaria de protección en contra del laudo arbitral y cuándo corresponde agotar la acción de nulidad previamente, lo cual daría lugar a un proceso judicial. La primera sentencia estableció: "...que las causales establecidas expresamente en el artículo 31 de la LAM deben ser agotadas cuando la vulneración que se pretende alegar en la acción extraordinaria de protección se enmarque en una de ellas"<sup>41</sup>. Lo dicho fue complementado por el segundo fallo, en el que se determina que "... cuando se presente la extraordinaria de protección de forma directa contra

el laudo, la accionante tiene la carga de demostrar lo inadecuado e ineficaz de la acción de nulidad..."<sup>42</sup>.

Con ello, la CCE se decantó por configurar a la acción extraordinaria de protección como una acción residual que exige el agotamiento de recursos y acciones autónomas de impugnación. En el caso de estas acciones solamente se exige su agotamiento siempre que la infracción que se vaya a alegar encuadre en las causales taxativas de las acciones de impugnación. El punto de vista de la Corte es compartido por la doctrina especializada, que estima que:

(...) dentro de las acciones autónomas de impugnación, la gran mayoría contiene un listado taxativo de los casos en las cuales procede. Por ello resulta lógico e incluso coherente con el más elemental principio de economía procesal que, si el vicio que se pretende alegar ante la Corte Constitucional no se subsume dentro de ninguna de las causales de procedencia de la acción autónoma de impugnación, no se exija que quien considera que ha sufrido la vulneración de sus derechos tenga que agotar innecesariamente una vía que no es adecuada para alegar ese vicio<sup>43</sup>.

Por consiguiente, el laudo arbitral constituye una resolución con fuerza de sentencia que deviene del ejercicio jurisdiccional expresamente conferido en la CRE en favor de los árbitros; por lo tanto, los laudos sí puede ser objeto de una acción extraordinaria de

41 CCE, *Sentencia 323-13-EP/19*, 19 de noviembre de 2019, párr. 38.

42 CCE, *Sentencia 31-14-EP/19*, 19 de noviembre de 2019, párr. 55.

43 Juan Francisco Guerrero, *El agotamiento de recursos previo a la acción extraordinaria de protección ¿Un presupuesto material o procesal?* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Serie Magister No. 217, 2017), 59.

protección al tenor de lo indicado en los párrafos previos.

En contraposición, dado su carácter jurisdiccional, no cabe formular una acción de protección en contra del laudo arbitral. La CCE ha ratificado aquello, reiterando que “...las decisiones que se dicten en el marco de un proceso arbitral, son de carácter jurisdiccional, por lo que incluso ha reconocido el control constitucional de laudos arbitrales mediante la acción extraordinaria de protección”<sup>44</sup>. Inclusive, en esta decisión, se resolvió que la sentencia impugnada vulneró los derechos a la seguridad jurídica y al debido proceso, por cuanto declaró con lugar una acción de protección que fue planteada en contra de un laudo arbitral.

### 3.4. Los tribunales de conciliación y arbitraje en materia laboral colectiva

Dentro de los principios que sustentan el derecho al trabajo, el art. 326.12 de la CRE establece: “Los conflictos colectivos de trabajo, en todas sus instancias, serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje”. Así, la Constitución distingue la resolución de los conflictos individuales y colectivos de trabajo. Esta distinción, según la Corte, se justifica:

(...) en la medida en que el ordenamiento jurídico reconoce que son dos tipos de controversias distintas, tanto por sus partes intervinientes (organizaciones de trabajadores por un lado y trabajadores individuales por otro) como por su objeto (protección de derechos y beneficios laborales obtenidos colectivamente por un lado y derechos individuales por otro), lo cual marca diferencias en su tramitación<sup>45</sup>.

De este modo, el constituyente reconoció que los conflictos colectivos se someterán a una jurisdicción diferente que la impartida por la Función Judicial. Los tribunales de conciliación y arbitraje tienen una configuración tripartita; en primera instancia, el tribunal está compuesto por cinco vocales “...el inspector del trabajo, quien lo presidirá, dos vocales designados por el empleador y dos por los trabajadores...”<sup>46</sup>; mientras que, en apelación, los tribunales superiores se conforman por: “a) El Director Regional del Trabajo, quien lo presidirá; y, b) Dos vocales designados por los empleadores y dos designados por los trabajadores”<sup>47</sup>.

Como se puede observar, la resolución de controversias de índole laboral colectiva se basa en un procedimiento de conciliación y arbitraje, que está a cargo de un órgano compuesto por delegados de empleadores y trabajadores. Aquello evidencia que la intención del constituyente fue que la resolución de este tipo de conflictos se sustente en

44 CCE. *Sentencia 481-14-EP/20*, 18 de noviembre de 2020, párr. 33.

45 CCE. *Sentencia 14-18-CN/20*, 15 de enero de 2020, párr. 36.

46 Código del Trabajo. Registro Oficial Suplemento 167, 16 de diciembre 2005, art. 474

47 *Ibid.*, art. 487.

procesos conciliatorios que ayuden a las partes a encontrar por sí mismas una solución a la disputa, lo cual guarda armonía con diversos instrumentos de la OIT.

La CCE ha reconocido expresamente el carácter jurisdiccional de las decisiones de estos tribunales, por lo que serían susceptibles de acción extraordinaria de protección. En concreto, ha señalado que: "...la Corte Constitucional, bajo el presupuesto de que son jurisdiccionales, en reiteradas ocasiones, ha establecido incluso que son decisiones susceptibles de acción extraordinaria de protección en caso de que vulneren derechos..."<sup>48</sup>. Así también, a través de la resolución 10-2017, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia ha establecido como un precedente jurisprudencial vinculante, que "Lo resuelto por los Tribunales de Conciliación y Arbitraje en materia de conflictos colectivos de trabajo, en resoluciones ejecutoriadas, tienen el carácter de cosa juzgada..."<sup>49</sup>.

Aquello, del mismo modo que ocurrió en el caso del laudo arbitral, descarta la posibilidad de impugnar las decisiones que dicten estos tribunales mediante una acción de protección, pues su naturaleza es jurisdiccional. Inclusive, en la sentencia 86-11-IS/19, la CCE calificó como inejecutable un fallo expedido en el marco de una acción de protección propuesta en contra de una decisión de un tribunal de conciliación y arbitraje en materia laboral

colectiva. Específicamente, la Corte señaló que: "...no es posible ejecutar decisiones que contravienen expresa y manifiestamente el ordenamiento jurídico y que desnaturalizan las garantías jurisdiccionales, generando una categoría de decisiones inejecutables"<sup>50</sup>.

En consecuencia, la materia de conflictos laborales colectivos, por las razones antes detalladas, está reservada para esta potestad jurisdiccional que no recae en la Función Judicial.

### 3.5. La Corte Constitucional

Como aclaración inicial, el análisis que prosigue destacará, especialmente, el rol de la CCE en lo que concierne a las garantías jurisdiccionales; es decir, aquellos mecanismos que persiguen la protección eficaz de derechos constitucionales y su reparación integral en caso de vulneración. Por esta razón, no se profundizarán sus otras facultades relacionadas con el control constitucional y su condición de intérprete auténtico de la CRE.

La CRE diseña un sistema de administración de justicia constitucional que integra a la CCE junto a los órganos jurisdiccionales de la Función Judicial, con excepción de los jueces de paz. En este contexto, por disposición del art. 429 de la CRE, la

<sup>48</sup> CCE, *Sentencia 86-11-IS/19*, 16 de julio de 2019, párr. 20.

<sup>49</sup> Corte Nacional de Justicia, *Resolución 10-2017*, 26 de abril de 2017.

<sup>50</sup> CCE, *Sentencia 86-11-IS/19*, 16 de julio de 2019, párr. 27.

Corte ejerce jurisdicción nacional y es el máximo órgano de administración de justicia constitucional, pero no el único; de modo que:

(...) existen acciones constitucionales de conocimiento directo de la Corte Constitucional, pero también existen otras garantías que deben ser sustanciadas por la Función Judicial ordinaria (...) En efecto, el artículo 166 [de la LOGJCC] determina que los jueces, tribunales y Cortes de la Función Judicial forman parte, a su vez, de la administración de justicia constitucional cuando conocen y resuelven este tipo de acciones<sup>51</sup>.

Antes de la vigencia de la actual Constitución, el Tribunal Constitucional funcionaba como un órgano de apelación dentro de las garantías jurisdiccionales reconocidas en dicho marco constitucional. En contraposición, actualmente la CCE no opera en calidad de segunda instancia en las acciones constitucionales, sino que hay garantías jurisdiccionales que privativamente le corresponde conocer a este organismo y otras que recaen en jueces de la Función Judicial. Este diseño se complementa con la facultad de selección y revisión de sentencias a cargo de la Corte, según los arts. 86.5 de la CRE y 25 de la LOGJCC.

En tal virtud, las acciones: extraordinaria de protección, por incumplimiento y de incumplimiento,

son las garantías jurisdiccionales que recaen en conocimiento de la CCE. Aquello da cuenta que esta magistratura ejerce jurisdicción en esta materia, pues cuenta con habilitación constitucional expresa para conocer y resolver de manera definitiva e inapelable<sup>52</sup> determinadas acciones<sup>53</sup>, así como ejecutar lo decidido en sus fallos, ya que el art. 436.9 de la CRE establece que la Corte tiene la atribución de: “Conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales”.

Podemos concluir, entonces, que la CCE es otra de aquellas entidades que ejerce potestad jurisdiccional sin ser parte de la Función Judicial. La intención del Constituyente fue estructurar una magistratura independiente del resto de poderes del Estado, pues cabe recordar que todos los organismos y funciones, incluso las juezas, jueces y tribunales de la Función Judicial, están sometidos al control por parte de este organismo a través de diversos mecanismos y cauces procesales.

Ahora bien, una interrogante que merece especial atención es si las decisiones jurisdiccionales que expide la Corte pueden ser objeto de una acción extraordinaria de protección. Esta duda surge en razón de que los

51 Esteban Polo, «La Corte Constitucional de Ecuador: sus atribuciones y su rol en la pandemia provocada por el Covid-19», *Revista Judicatura* n.º 69, (2020): 12.

52 CRE. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 440.

53 Los arts. 93, 94, 436.5 y 437 de la CRE, reconocen la competencia de la CCE para conocer las acciones: extraordinaria de protección y por incumplimiento. En tanto que, la competencia para conocer la acción de incumplimiento surge a partir de la sentencia 001-10-PJO-CC, dictada por la Corte Constitucional para el período de transición el 22 de diciembre de 2010.

fallos de este organismo constituyen sentencias de última instancia que son inapelables, por lo cual se cumplirían, en principio, los requisitos constitucionales<sup>54</sup> para que proceda una acción de esta naturaleza en contra de las decisiones de la CCE.

Al respecto, existen autores<sup>55</sup> que han desarrollado interesantes argumentos a favor y en contra de la procedencia de esta acción respecto de sentencias de la misma Corte. En todo caso, para absolver esta inquietud, la CCE ha reafirmado que "...por su configuración constitucional y legal, (...) es el organismo de cierre en materia de justicia, control e interpretación constitucional..."<sup>56</sup>.

En función de aquello, a través de varios autos<sup>57</sup>, la Sala de Admisión ha puntualizado que:

(...) sus decisiones son definitivas, inapelables y se encuentran revestidas de cosa juzgada. Contrario sensu, permitir una nueva revisión por parte del mismo Organismo, afectaría al derecho a la seguridad jurídica de las partes dentro del proceso, por cuanto se generaría un sinnúmero de acciones que impidan obtener una situación jurídica consolidada.

Parte de la doctrina se ha pronunciado en similar sentido, al advertir que:

(...) no cabe acción extraordinaria de protección en contra de las decisiones de la Corte Constitucional (...) resulta necesario señalar que la Corte Constitucional es el órgano de cierre de la justicia constitucional en el Ecuador. Por lo tanto, consideramos que, si se pudiera interponer una acción extraordinaria de protección en contra de sus decisiones, nos encontraríamos en un círculo infinito que impediría que exista cosa juzgada en materia constitucional y se generaría una gran inseguridad jurídica (...)<sup>58</sup>.

Por tratarse de actos de naturaleza jurisdiccional, en virtud del art. 88 de la CRE tampoco procedería una acción de protección en contra de fallos o actuaciones y omisiones de carácter jurisdiccional de la CCE. Esto, además, porque carecería de sentido que los juzgadores de instancia puedan revisar los fallos del máximo órgano de administración de justicia en esta materia; más todavía si todas las sentencias ejecutoriadas dictadas en el marco de una acción de protección son remitidas a la propia Corte para su análisis y eventual selección y revisión. No obstante, distinto podría ser el caso de los actos y omisiones no vinculados con el ejercicio jurisdiccional de esta magistratura.

#### **4. Improcedencia de la acción de protección respecto de decisiones jurisdiccionales**

54 CRE, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 94.

55 Rafael Oyarte, *Acción extraordinaria de protección* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017), 156-164.

56 CCE, *Auto de aclaración 65-20-IS/20*, 16 de diciembre de 2020: párr. 24.

57 CCE, *Autos de los casos 125-21-EP, 133-21-EP y 191-21-EP*, 5 de febrero de 2021.

58 Juan Francisco Guerrero, *Las Garantías Jurisdiccionales Constitucionales en el Ecuador* (Quito: Biblioteca Constitucional Ecuatoriana

Hasta este punto se han analizado las potestades jurisdiccionales ejercidas por órganos ajenos a la Función Judicial. Como se ha indicado, las decisiones de carácter jurisdiccional, a excepción de las expedidas por la propia CCE, cuentan con un medio de impugnación específico en sede constitucional, esto es, la acción extraordinaria de protección.

Aquello excluye la procedencia de la acción de protección en contra de cualquier acto u omisión de naturaleza jurisdiccional. Al respecto, el art. 88 de la CRE establece que esta acción podrá presentarse en contra de "...actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial...". Si bien es cierto que la disposición se refiere a que la acción de protección cabe respecto de actos u omisiones no judiciales, aquello es impreciso y debe ser leído en su integralidad con el resto de prescripciones constitucionales.

Como se indicó en líneas previas, la Función Judicial no se integra solamente por juezas, jueces y tribunales que ejercen jurisdicción, sino también por otro tipo de órganos de carácter no jurisdiccional, como por ejemplo el Consejo de la Judicatura que ostenta una naturaleza esencialmente administrativa. Si se interpreta aislada y literalmente el art. 88 de la CRE, se llegaría a la conclusión de que no

procede una acción de protección en contra de ninguna decisión judicial, lo cual involucraría también a órganos no jurisdiccionales los cuales estarían exentos de control.

Al contrario, desde un punto de vista integral y sistemático, se debería interpretar que el Constituyente impidió que la acción de protección impugne actos y omisiones de naturaleza jurisdiccional, por haber previsto una acción específica para ese propósito. Lo mismo ocurre con las demás potestades jurisdiccionales antes examinadas, que pueden ser revisadas solamente a través de una acción extraordinaria de protección, pero no mediante una acción de protección, por la naturaleza jurisdiccional que caracteriza sus decisiones a pesar de ser dictadas por órganos que no pertenecen a la Función Judicial. Por ello, es más preciso afirmar que solamente las decisiones jurisdiccionales están exentas de impugnación vía acción de protección, no así otro tipo de actos no jurisdiccionales de la Función Judicial.

Aquello ha sido objeto de análisis por cierto sector de la doctrina, que ha manifestado, que, "...los actos que buscaba excluir de la acción de protección son únicamente las decisiones jurisdiccionales, respecto de las cuales existe una garantía

específica para velar por que no se vulneren derechos: la acción extraordinaria de protección”<sup>59</sup>. La LOGJCC ha materializado en la legislación secundaria este aspecto y establece como causal de inadmisión de la acción de protección, “*Cuando se trate de providencias judiciales*”<sup>60</sup>.

En consecuencia, para establecer si un acto o una omisión es objeto de una o de otra garantía jurisdiccional es imprescindible comprender su naturaleza jurídica. Así, las decisiones que son el resultado del ejercicio jurisdiccional solamente serán objeto de una acción extraordinaria de protección siempre que se cumplan con los requisitos constitucionales, legales y jurisprudenciales previstos para tal efecto. Mientras que las decisiones que no ostentan el carácter jurisdiccional serán objeto de la acción de protección, igualmente siempre que se verifiquen las demás exigencias pertinentes.

Por esta razón, es fundamental distinguir qué órganos ejercen potestad jurisdiccional y diferenciar las atribuciones que no involucran esta función. Para esto, como se ha expuesto a lo largo del presente trabajo, se deberá analizar si la CRE habilita expresamente a determinado órgano para que ejerza jurisdicción. Si la CRE no prevé de forma explícita la

potestad jurisdiccional en favor de una entidad, ésta no ejerce jurisdicción ya que esta atribución de juzgar y ejecutar lo juzgado nace exclusivamente de la Constitución.

Han existido dudas en la realidad jurídica ecuatoriana sobre si ciertas autoridades ejercen jurisdicción. Por ejemplo, la llamada jurisdicción coactiva en la que sus autoridades se denominaban jueces, por mandato legal. La CCE ha expresado que esta potestad no tiene carácter jurisdiccional pues no existe un reconocimiento a nivel constitucional; por lo que, se afirmó que “...se trata de la atribución que el ordenamiento jurídico otorga a ciertos servidores de la administración pública para cobrar créditos o deudas públicas a través de un procedimiento específico establecido en la ley”. La magistratura, de forma adecuada, añadió, que “...si bien es cierto que el servidor encargado de las tareas recaudadoras propias de la potestad coactiva, fue denominado en el Código de Procedimiento Civil como ‘Juez’, sus funciones no son asimilables con el ejercicio de la atribución de administrar justicia...”<sup>61</sup>.

En este sentido, toda vez que en nuestro país se reconoce el principio de unidad jurisdiccional, solamente ejercen jurisdicción los órganos específicos de la Función Judicial y

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, 83.

<sup>60</sup> LOGJCC. Registro Oficial Suplemento 52, 22 de octubre de 2009, art. 42.6.

<sup>61</sup> CCE, *Sentencia 60-11-CN/20*, 6 de febrero de 2020, párr. 57 y 61.

las otras entidades expresamente habilitadas en la Constitución. La naturaleza jurídica de sus decisiones es un elemento determinante para establecer mediante cuál garantía jurisdiccional se puede impugnar cada acto u omisión del poder público. Esto, en razón de que el Constituyente diseñó un sistema de acciones constitucionales compuesto por un mecanismo específico que cabe frente a decisiones jurisdiccionales y otro que no. Aunque en la realidad procesal puedan existir dudas respecto de la naturaleza jurídica de ciertas autoridades y, por tanto, de sus actos u omisiones, la respuesta definitiva se encuentra en la CRE, dado que es la única norma que faculta el ejercicio jurisdiccional a órganos que no forman parte de la Función Judicial; si la CRE no reconoce en favor de algún órgano esta potestad, entonces sus decisiones no serán jurisdiccionales.

## 5. Conclusiones

La jurisdicción, concebida como aquella potestad para juzgar y ejecutar lo juzgado respecto de controversias con relevancia jurídica, nace única y exclusivamente en la Constitución. Así, en nuestro país, solamente el texto constitucional puede atribuir el ejercicio de la potestad jurisdiccional en favor de determinada autoridad. El legislador, por su parte, podría desarrollar la

competencia, es decir, la forma en que se distribuye el ejercicio de la jurisdicción entre los órganos que ostentan esta facultad, pero no está habilitado para otorgar potestad jurisdiccional a un órgano no reconocido expresamente en la CRE.

La unidad jurisdiccional viabiliza la independencia del juzgador, pues busca concentrar el ejercicio de la jurisdicción en jueces y tribunales de la Función Judicial, así como en determinados órganos expresamente habilitados para tal efecto en la Constitución. Su propósito es suprimir la justicia retenida, esto es, las jurisdicciones especiales que eran ejercidas por autoridades dependientes de la Administración Pública, particularmente, de la Función Ejecutiva.

Cierto sector de la doctrina distingue una faceta absoluta del principio de unidad jurisdiccional y otra atenuada. Según la primera, solamente las judicaturas de la Función Judicial tendrían facultad jurisdiccional; por lo que, si la CRE reconoce el ejercicio de la jurisdicción en favor de un órgano ajeno a la referida Función, se lo hace como una excepción a este postulado de carácter general. Mientras que la visión atenuada, estima que además de la jurisdicción ejercida por jueces y tribunales de la Función Judicial, existen otras previstas en la misma Constitución, pero no consagradas

como excepciones, pues en esta faceta el principio no es absoluto en señalar que solo la Función Judicial ejerce jurisdicción, sino que incluye a otros órganos.

A manera de ejemplo, la Constitución Política de 1998, por su redacción, reconocería una faceta absoluta del principio; en tanto que el texto constitucional actual reflejaría una visión atenuada al plantear, como un postulado general, que existen otros órganos que ejercen jurisdicción además de los de la Función Judicial. Sin perjuicio de esto, la CCE ha establecido que los órganos con potestad jurisdiccional que no forman parte de la Función Judicial, son excepciones al principio de unidad jurisdiccional.

Independientemente de si se denominan excepciones a la unidad jurisdiccional o si se les reconoce como otras potestades jurisdiccionales, su repercusión en la práctica constitucional es sumamente relevante. Esto, pues el sistema de garantías jurisdiccionales diseñado en la CRE instituye una acción específica que permite cuestionar actos u omisiones de carácter jurisdiccional; mientras que, para la otra acción, aquello está proscrito. En otras palabras, para determinar la procedencia de una u otra acción es indispensable tener certeza sobre la naturaleza jurídica del acto o de la omisión.

La acción extraordinaria de protección cabe en contra de decisiones jurisdiccionales, no solamente las expedidas por juezas, jueces y tribunales de la Función Judicial, sino también respecto de aquellas que derivan de las otras potestades jurisdiccionales; más si se tiene presente que el art. 437 de la CRE establece como objeto de esta garantía a las resoluciones con fuerza de sentencia.

La acción de protección, por su parte, no puede cuestionar decisiones jurisdiccionales, ya que estaría invadiendo el ámbito de tutela de la acción extraordinaria de protección y existiría una superposición de garantías. Por esto, corresponde interpretar integral y sistemáticamente el art. 88 de la CRE, que regula la acción de protección; por este motivo, para fijar el sentido y el alcance de los actos y omisiones del poder público “no judicial”, se los deberá leer como aquellos de naturaleza jurisdiccional.

Las demás potestades jurisdiccionales reconocidas en el país, tienen como un factor importante la materia que conocen. Así, tanto las materias constitucional (con excepción de las acciones constitucionales que recaen en conocimiento de la jurisdicción ordinaria), electoral, indígena y laboral colectiva, constituirían el único

ámbito material que está por fuera de conocimiento de la Función Judicial. En cuanto al arbitraje, también existe un criterio material pero no de carácter excluyente absoluto, pues si bien toda controversia que conozcan los árbitros será sobre materias en las que se pueda transigir, no toda materia transigible recae solamente en los árbitros; aquello dependerá de si existe cláusula arbitral, en la cual las partes acordarán lo que será sometido a arbitraje.

La CCE ha expedido importantes pronunciamientos que contribuyen a regular este ejercicio jurisdiccional y, particularmente, a resolver las dudas sobre la naturaleza jurídica de las decisiones expedidas por los órganos que ejercen potestad jurisdiccional fuera de la Función Judicial. Así mismo, ha desarrollado los parámetros para la impugnación de estas decisiones en materia constitucional, a fin de evitar la superposición de competencias y que la jurisdicción constitucional no invada ámbitos que no le corresponden.

## 6. Bibliografía

### Doctrina

- Aguilar, Juan Pablo. «Derecho administrativo y transigibilidad». *Revista Ecuatoriana de Arbitraje* 6 (2015): 249- 269. <http://iea.ec/pdfs/2014/10/Aguilar.pdf>.
- Aguirre Guzmán, Vanesa. «El arbitraje y las normas de procedimiento ordinario: una interacción incomprendida». *Revista Iuris Dictio* 22 (2018): 37-46. <https://doi.org/10.18272/iu.v22i22.1194>.
- Andrade Ubidia, Santiago. «La Función Judicial en la vigente Constitución de la República». En *La Nueva Constitución del Ecuador*, editado por Santiago Andrade Ubidia, Agustín Grijalva y Claudia Storini, 239- 286. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, y Corporación Editora Nacional, 2009.
- Couture, Eduardo. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. Buenos Aires: Editorial B de F, cuarta edición, 2019.
- Devis Echandía, Hernando. *Teoría General del Proceso*. Bogotá: Editorial Temis, 2019.
- García de Enterría, Eduardo. «La formación y el desarrollo en Europa de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Su adquisición definitiva de un status de jurisdicción plena y efectiva». *Revista de Administración Pública* 179 (2009): 167- 183. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3050220>.
- Güecha Medina, Ciro. *Derecho Procesal Administrativo*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2014.
- Guerrero, Juan Francisco. *El agotamiento de recursos previo a la acción extraordinaria de protección ¿Un presupuesto material o procesal?* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Serie Magíster, 2017.
- *Las Garantías Jurisdiccionales Constitucionales en el Ecuador*. Quito: Biblioteca Constitucional Ecuatoriana, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, sección Ecuador, 2020.

Jara, María Elena. *Tutela arbitral efectiva en Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017.

Oyarte, Rafael. *Acción extraordinaria de protección*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2017.

— *Derecho Constitucional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, tercera edición, 2019.

Pérez Royo, Javier y Carrasco Durán, Manuel. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, decimosexta edición, 2018.

Polo, Esteban. «La Corte Constitucional de Ecuador: sus atribuciones y su rol en la pandemia provocada por el Covid-19». *Revista Judicatura* 69 (2020): 9- 27.

Salgado Pesantes, Hernán. *Instituciones Políticas y Constitución del Ecuador*. Quito: ILDIS, 1987.

Santos, Boaventura de Sousa. «Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad». En *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, editado por Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva Jiménez, 13-50. Quito: Ediciones Abya Yala, 2012.

## Normativa

Código de Menores (Registro Oficial Suplemento 995 de 7 de agosto de 1992) (Derogado el 3 de marzo de 2003).

Código del Trabajo (Registro Oficial Suplemento 167 de 16 de diciembre 2005).

Código Orgánico de la Función Judicial (Registro Oficial Suplemento 544 de 9 de marzo de 2009).

Constitución de la República de Ecuador (Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008).

Constitución Política de la República del Ecuador (Registro Oficial 1 de 11 de agosto de 1998).

Ley de Arbitraje y Mediación (Registro Oficial 417 de 14 de diciembre 2006).

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009).

Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia (Registro Oficial Suplemento 134 de 3 de febrero de 2020).

Resolución del Pleno de la Corte Constitucional para el período de transición (Registro Oficial Suplemento 451 de 22 de octubre 2008).

## Jurisprudencia

Corte Constitucional del Ecuador. *Sentencia 001-09-SEP-CC*, 31 de marzo de 2009.

— *Sentencia 001-10-PJO-CC*, 22 de diciembre de 2010.

— *Sentencia 86-11-IS/19*, 16 de julio de 2019.

— *Dictamen 5-19-RC/19*, 4 de septiembre de 2019.

— *Sentencia 31-14-EP/19*, 19 de noviembre de 2019.

— *Sentencia 323-13-EP/19*, 19 de noviembre de 2019.

— *Sentencia 14-18-CN/20*, 15 de enero de 2020.

— *Sentencia 60-11-CN/20*, 6 de febrero de 2020.

— *Sentencia 134-13-EP/20*, 22 de julio de 2020.

— *Sentencia 3-19-CN/20*, 29 de julio de 2020.

— *Sentencia 1651-12-EP/20*, 2 de septiembre de 2020.

— *Sentencia 481-14-EP/20*, 18 de noviembre de 2020.

— *Auto de aclaración 65-20-IS/20*, 16 de diciembre de 2020.

— *Autos de los casos 125-21-EP, 133-21-EP y 191-21-EP*, 5 de febrero de 2021.

Corte Interamericana de Derechos Humanos,  
*Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador*.  
Sentencia de 23 de agosto de 2013. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas.  
Serie C No. 266.

Corte Nacional de Justicia. *Resolución 10-2017*,  
26 de abril de 2017.