

**UNIVERSIDAD TÉCNICA DE MACHALA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

**EL ESTADO ECUATORIANO COMO LEGITIMADO ACTIVO EN LA
ACCIÓN DE PROTECCIÓN**

ANDREA NOEMÍ TORRES VIVANCO

ARTÍCULO PROFESIONAL DE ALTO NIVEL

**TUTOR:
MARCELO GUERRA CORONEL**

**MACHALA
2021**

DEDICATORIA

Al culminar el presente artículo científico, quiero dedicarlo a Dios quien es la guía y luz en mi camino, a mis padres por su apoyo incondicional, a mi esposo por estar conmigo en todo momento y ser la voz que me impulsa a continuar con mis proyectos, a mis amados hijos Miler y Eimy quienes son la razón de mi existencia y el motivo para superarme cada día.

AGRADECIMIENTO

Expreso mi agradecimiento a la Universidad Técnica de Machala por permitirme cursar mis estudios de cuarto nivel, a mis Docentes por impartir sus conocimientos y contribuir en mi formación profesional.

Agradezco a mi tutor Dr. Marcelo Guerra Coronel por su comprensión y por brindarme sus vastos conocimientos para realizar este trabajo de forma satisfactoria.

RESPONSABILIDAD DE AUTORÍA

Yo, Andrea Noemí Torres Vivanco con C.I. 0706425949, declaro que el Artículo Científico “EL ESTADO ECUATORIANO COMO LEGITIMADO ACTIVO EN LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN”, en opción al título de Magister en Derecho Constitucional, es original y auténtico; cuyo contenido: conceptos, definiciones, datos empíricos, criterios, comentarios y resultados son de mi exclusiva responsabilidad.




Andrea Noemí Torres Vivanco

0706425949

Machala, 31 de julio de 2021

CERTIFICACIÓN DEL TUTOR

Yo, Marcelo Guerra Coronel con C.I. 0106484751; tutor del trabajo de “EL ESTADO ECUATORIANO COMO LEGITIMADO ACTIVO EN LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN”, en opción al título de Magister en Derecho Constitucional, ha sido revisado, enmarcado en los procedimientos científicos, técnicos, metodológicos y administrativos establecidos por el Centro de Posgrado de la Universidad Técnica de Machala (UTMACH), razón por la cual doy fe de los méritos suficientes para que sea presentado a evaluación.



MARCELO GUERRA CORONEL
C.I. 0106484751

Machala, 2021/06/30

CERTIFICACIÓN DE PUBLICACIÓN



Julio 25 de 2021

Estimado (a) autor(a):

Gracias por su permanente interés en nuestra revista internacional a la que Ud. envió un trabajo para publicación y que ha sido procesado siguiendo nuestros procedimientos normales de evaluación y edición.

Artículo: **"El estado como legitimario activo de la acción de protección"**.

Autores: Andrea Noemí Torres Vivanco y Marcelo Guerra Coronel.

Informo a Ud. que, de acuerdo al informe de los árbitros, el artículo cumple los requisitos necesarios para publicación, por lo tanto, se encuentra listo para su publicación en el volumen 4, número Especial (Dos-2021) de la revista **"Sociedad & Tecnología"**, con ISSN: 2773-7349. La revista se encuentra indexada en directorios, catálogos y bases de datos internacionales como: Latindex catálogo 2.0, CrossRef (DOI), Directory of Open Access Scholarly Resources (ROAD), Red Latinoamericana de Revistas en Ciencias Sociales y humanidades (LatinREV), European Publishing Studies Association (EuroPub), Bielefeld Academic Search (BASE), Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB), Directory of Research Journals Indexing (DRJI), Database Search Engine (WorldCat), Academic Resource Index (ResearchBib), Scientific Literacy at the School (SCILIT).

Atentamente,


Ph.D. Yohandra Rad Carvajal
Co-Editor, responsable del número especial Dos-2021



El estado ecuatoriano como legitimado activo en la acción de protección

Andrea Noemí Torres Vivanco

atorres@utmachala.edu.ec

Marcelo Guerra Coronel

marceloguerracoronel@outlook.es

Resumen

El Ecuador ha establecido garantías jurisdiccionales para la protección de los derechos principalmente ante el abuso en las actuaciones públicas. Entre ellas se encuentra la acción de protección que ha sido ampliamente difundida desde el 2008, sucediendo con éxito al antiguo recurso de amparo. Sin embargo, existe el peligro que sedesnaturalice el ámbito de aplicación de esta garantía y que se abuse de esta acción. En este caso en particular, se analizará cuáles son los límites que tiene el Estado para presentar como parte actora la acción de protección.

Abstract

Ecuador has established jurisdictional guarantees for the protection of rights, mainly against public actions. One of them is the Protection Action that has been spread successfully since 2008, succeeding the old protection appeal. However, there is a risk that the area of application of this guarantee can be denature resulting in the abuse of this action. In this particular case, the limits of the State to file as plaintiff the protection action will be analyzed.

Palabras Clave: Acción de Protección; Legitimación Activa; Derechos Fundamentales; Dignidad; Titularidad de Derechos; Derechos de Protección.

Introducción

La Constitución de la República del Ecuador, establece las Garantías Jurisdiccionales entre las cuales en su Art. 88, se encuentra la acción de protección, la cual tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y puede interponerse ante la existencia de una vulneración de derechos constitucionales. (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Estas garantías jurisdiccionales han sido objeto de multiplicidad de estudios, que procuran concebir su correcta aplicación; en este ámbito, se ha observado de forma recurrente al Estado como legitimado pasivo de las acciones de protección, a la vez, se observa de forma no tan frecuente la interposición de esta acción al Estado como legitimado activo.

En este contexto, es preciso determinar la legitimación activa y pasiva en la acción de protección, así como también, tener claridad en cuanto a la titularidad del derecho; por tanto, respecto a la legitimación activa, que es la aptitud para iniciar un proceso judicial, se encuentra plasmada en el Art. 439 de la Constitución, mismo que expresa “*Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente*” (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

De la misma forma, en el Art. 86 numeral 1 de la Constitución indica que, en cuanto a las garantías jurisdiccionales, “*Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución*”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008). El Art. 9 de la LOGJCC establece en cuanto a la legitimación activa que, las acciones para efectivizar las garantías jurisdiccionales podrán ser ejercidas “*...a) Por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, quien actuará por sí misma o a través de representante o apoderado; y, b) Por el Defensor del Pueblo.*” (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2009).

La legitimación pasiva, se encuentra determinada en el Art. 88 de la Constitución, que determina que procede en contra de “*...actos u omisiones efectuados por 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...*” (Constitución de

la República del Ecuador, 2008).

Finalmente, en cuanto a quienes son titulares de derechos, el Art. 10 de la Constitución establece que *“Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.”* (Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Así mismo, el Art. 11 de la Constitución establece los principios por los cuales se regirá el ejercicio de los derechos, expresando en el numeral 7 que, los derechos y garantías reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá demás derechos que se deriven de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su desenvolvimiento. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

La jurisprudencia ecuatoriana recientemente ha establecido criterios con respecto a la legitimación activa de las instituciones públicas, pero cabe ahondar en el objeto de la acción, en los derechos que protege en los tipos de legitimación activa, entre otros puntos para determinar si la Corte Constitucional ecuatoriana ha resuelto completamente este problema jurídico o si en su defecto se puedan establecer y recomendar otros criterios.

Bajo esta premisa, el presente estudio pretende *establecer la procedencia de las acciones de protección presentadas por el Estado Ecuatoriano en contra de particulares*, siendo esto el objetivo principal de la investigación desarrollada. Para lo cual también será necesario: *1) Determinar los requisitos de legitimación activa y legitimación pasiva de la acción de protección; 2) Establecer si las instituciones del estado son titulares de derechos constitucionales; y, 3) Establecer la procedibilidad de las acciones de protección presentadas por el Estado Ecuatoriano como legitimado activo.* El desarrollo del procedimiento metodológico permite la consecución de los objetivos propuestos, en la que se puede observar la procedencia de la presentación de acciones de protección por parte del Estado y sus instituciones.

Metodología

Este estudio es de tipo documental, entendiendo que la investigación documental es una parte fundamental de un proceso de investigación científica, como tal establece una táctica donde se observa y analiza sistemáticamente sobre realidades empleando diferentes tipos de documentos. Examina, descifra, presenta datos e información sobre un

tema explícito de cualquier ciencia, empleando una metódica de análisis; cuya finalidad es adquirir resultados que sirvan de base para el desarrollo de la creación científica.

En este sentido, se desarrolla un proceso metodológico que incluye al método inductivo, deductivo, hermenéutico, sistémico y exegético. El primero estudia el problema desde los elementos que lo componen hacia el todo es decir de los hechos particulares llega a conclusiones generales; el deductivo estudia el problema desde el todo hacia las partes específicas, es decir de las conclusiones generales se adquiere explicaciones particulares.

En el caso del método hermenéutico, como método particular de esta área de investigación, permitirá la correcta utilización de técnicas para realizar una interpretación correcta, e identificar la relación que existe entre un hecho determinado y el contexto en el que acaece. En este mismo sentido, el método sintético, permite el estudio de los hechos específicos sujetos a esta investigación para analizarlos de manera integral o exhaustiva. Por ultimo, el método exegético permitirá el estudio de la norma jurídica buscando su origen etimológico.

Desarrollo

La acción de protección surge como resultado de un proceso histórico que impulso el perfeccionamiento de las figuras jurídicas del ordenamiento jurídico ecuatoriano, entre ellas, las garantías de los derechos de las personas frente a los poderes, como limite del ejercicio del poder público. Lo expuesto permite evidenciar que el derecho constitucional ecuatoriano ha seguido la línea del garantismo, evidenciado en lo establecido en el primer artículo de la Constitución de la República que define al Estado como uno estado constitucional de derechos y justicia.

Ferrajoli (2006) define a las garantías como vínculos normativos que aseguran los derechos fundamentales y los valores expedidos en las leyes; en este plano y fundamentado en el rol garantista del Estado, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano se identifican términos el control, justicia y jurisdicción constitucional, así como las garantías jurisdiccionales. Al respecto, Iván Castro (2019) señala que la defensa de los derechos constitucionales ha impulsado la inclusión del derecho procesal constitucional, como una nueva rama de estudio.

Para el tratadista Luis Cueva (2010), la justicia constitucional permite darle eficacia al desarrollo normativo de la Constitución de la República, entendiendo a esta como “*el producto del desarrollo de los procesos constitucionales; a través de estos se restituye o se reconoce a los sujetos sus derechos fundamentales y cuando esto ocurre en la práctica, decimos que se ha administrado justicia constitucional*” (p. 47), es decir, que no se limita al simple reconocimiento de los derechos, sino que controla al poder público y la emisión de sus actos que se encuentran sujetos a sus disposiciones, de aplicación directa e inmediata por todos los órganos de tienen jurisdicción constitucional que incluye a los jueces ordinarios y la misma Corte Constitucional.

El garantismo ha dejado efectos como la creación de una esfera de lo indecible, para explicar este concepto, Ana Micaela Alterio (2011), parafraseando a Luigi Ferrajoli expresa que

la esfera de lo indecible se trata del conjunto de principios que, en democracia, están sustraídos a la voluntad de las mayorías. La noción nos refiere tanto a lo que no podría decidirse nunca, como a lo que no puede dejar de decidirse, también de modo inexorable

Que, en simples términos se refiere a que los derechos fundamentales no pueden ser

vulnerados aún con el respaldo de la mayoría. El garantismo también ha generado que todas las actividades jurisdiccionales, de los organismos y de los funcionarios públicos se sujeten al derecho constitucional.

A la acción de protección le antecede el amparo, figura que empezó a conformarse de manera formal en la Constitución de 1967, pero sin mayores alcances por ausencia de un desarrollo normativo que permitirá su aplicación. Juan Larrea Holguin (2001), al referirse al amparo señala que “(...) *no se trata de un recurso en el sentido del derecho procesal – una apelación o impugnación de una sentencia o de otra orden judicial-, sino de una garantía de los derechos reconocidos por la constitución, mediante una acción*” (p. 327). La definición del autor permite dilucidar la duda existente sobre la naturaleza de esta figura, aclarando que representa una acción, un nuevo proceso que resuelve un problema y no un recurso.

En este mismo sentido Ramito Ávila Santa María (2012) señala que “*la acción de protección no es el amparo ni tampoco es cautelar. La acción de protección es de conocimiento y las medidas cautelares son provisionales*” (p. 216). El tratadista no define la acción de protección, pero sí aporta significativamente con el objeto de dilucidar la naturaleza de esta garantía jurisdiccional. Se reafirma que la naturaleza del amparo es cautelar, puesto que buscaba únicamente detener una acción que ponga en grave riesgo un derecho constitucional que al final requería accionar en la justicia ordinaria para que se realice un pronunciamiento de fondo; el modelo garantista permite litigar en un proceso constitucional, ágil, eficaz, sobre la vulneración del derecho y la reparación de los daños que se hubieran causado por tal vulneración.

El tratadista Rafael Oyarte (2014) define a la acción de protección indicando que:

la acción de protección ordinaria tiene por objeto que las personas protejan sus derechos fundamentales –los no tutelados por las otras garantías constitucionales – frente a actos u omisiones, en principio de autoridad pública, aunque también contra particulares en determinadas condiciones formales y materiales. (p. 942)

Describiendo sus características, Luis Cueva (2010) señala que la acción de protección es una acción *oral, universal, informal y sumaria* que busca garantizar y proteger los derechos constitucionales que hubieran sido vulnerados por autoridades no judiciales. Ahora, del análisis de la naturaleza de esta acción debe también considerarse las

circunstancias que justifican su procedencia; de acuerdo con el texto constitucional, esta garantía jurisdiccional procede ante vulneraciones provenientes de autoridades públicas no judiciales, ya sea por acción o por omisión.

También se reconoce que las acciones u omisiones que generen vulneración de derechos constitucionales puedan provenir de un particular, cuando este ejerza una potestad pública, cuando ejerce poder sobre otro individuo ya sea de índole económico, cultural o de cualquier tipo, así como la vulneración de derechos constitucionales como la discriminación.

Además de las características enunciadas y de las condiciones de su procedencia, la acción de protección tiene el carácter de no residual, y tampoco es subsidiaria. En lo que corresponde a la residualidad, comprende que esta garantía jurisdiccional no requiere que el accionante haya agotado otros recursos o acciones de carácter ordinario; en lo que respecta a la subsidiaridad, la acción de protección no requiere demostrar la existencia de otros mecanismos para su protección. Lo expuesto se justifica en el principio de aplicación inmediata de la constitución y la tutela inmediata de la vulneración de los derechos reconocidos en la carta magna.

De lo expuesto, en la sentencia No. 157-12-SEP-CC emitido por la Corte Constitucional, se establece la prevalencia del principio de aplicación directa de la norma constitucional, estableciendo:

debiendo primar en este caso la voluntad del constituyente por encima de cualquier contradicción en una norma secundaria o cualquier ambigüedad del texto; además, y como criterio fundamental, se debe observar el principio de supremacía de la Constitución señalado en el artículo 424 de la Constitución (...) (p. 8).

Criterio que es ratificado en la sentencia No. 078-16-SEP-CC, en la que establece que no se puede alegar cuestiones de legalidad para no hacer pronunciamientos sobre la existencia o no de la vulneración de derechos constitucionales alegados en la acción. La sentencia establece que *“propende a una protección directa y eficaz a través de la impugnación de actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial que vulnere derechos constitucionales.”* (p. 18). La discusión al respecto de la subsidiaridad es discutida por Ismael Quintana (2019), esto frente al requerimiento de probar la inexistencia de una vía adecuada o eficaz, concluyendo que la impugnación por vía contenciosa no puede entenderse como una vía adecuada, ni mucho menos eficaz, puesto que esta vía atiende aspectos de legalidad, y los garantías jurisdiccionales atienden

aspectos de constitucionalidad; así mismo, no podría entenderse a la vía administrativa eficaz, en virtud del tiempo.

Al respecto de la legitimación de la acción de protección, es necesario remitirse a las normas que la regulan. Por una parte, la Constitución de la República del Ecuador que textualmente establece que

Art. 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: 1. Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución.

Y, por otra parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece:

Art. 9. - Las acciones para hacer efectivas las garantías jurisdiccionales previstas en la Constitución y esta ley, podrán ser ejercidas:

- a) Por cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, quien actuará por sí misma o a través de representante o apoderado; y,
- b) Por el Defensor del Pueblo.

Se consideran personas afectadas quienes sean víctimas directas o indirectas de la violación de derechos que puedan demostrar daño.

Se entenderá por daño la consecuencia o afectación que la violación al derecho produce.

En el caso de -las acciones de hábeas corpus y extraordinaria de protección, se estará a las reglas específicas de legitimación que contiene esta ley.

Estableciendo de forma literal una legitimación amplia, que fue revisada por la Corte Constitucional en la sentencia No. 170-17-SEP-CC que moduló el presupuesto normativo del Art. 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que establecía que la legitimación activa la ejerce la persona que haya sido “*vulnerada o amenazada en uno o más de sus derechos constitucionales*”

Evidentemente tanto el texto constitucional como la Ley hacen referencia a que la legitimación activa la ejercer *toda persona*, sin excluir a las víctimas directas o indirectas, ni a las personas jurídicas, no hace distinción de persona jurídica de derecho público ni privado; en este sentido, se abre el debate al respecto de la legitimación activa de las instituciones del Estado para presentar garantías jurisdiccionales. Ramiro Ávila Santamaría (2012) señala que este proceder del constituyente proviene de la limitación que existió en la presentación del recurso de amparo, en el que se exigía que se demande

por sus propios derechos, impidiendo que la presentación de estos recursos en los que la víctima no era reconocida.

Con justa razón, Quintana (2019) se pregunta, tal como se ha modificado el artículo 9 de la LOGJCC, si cualquier persona a nombre de un tercero puede ejercer la acción o si la norma se refiere a que solo el titular del derecho vulnerado, entiéndase por sí mismo, o a través de un representante o apoderado. Parecería que la Corte se decanta por la acción popular al establecerlo textualmente en su jurisprudencia, sin embargo, al entender del autor citado, para que alguien actúe a nombre de otro necesita poder o justificar su representación, tal como lo regula el Código Orgánico General de Procesos, que es norma supletoria de la LOGJCC. Por dicha razón, la acción popular, a criterio de Quintana, quedaría en letra muerta. A pesar de que, en la práctica pueda ser aplicado este razonamiento, no es un argumento totalmente válido, pues la norma infraconstitucional no puede hacer más engorrosa y obstaculizar la garantía. Quintana, además, señala que en virtud de su finalidad de amparar derechos vulnerados como por su función reparadora, la acción de protección beneficia solo a quien ha sido afectado en sus derechos y es quien debe señalar el acto u omisión y demostrar los derechos lesionados.

Es pertinente tomar en cuenta que la Constitución tiene una regla general de legitimación activa contenida en su Art. 86, para todas las garantías jurisdiccionales, acciones que difieren en objeto y naturaleza jurídica. La frase *toda persona* en el régimen de legitimación activa como lo establece la norma citada, efectivamente se respeta, en el sentido que no se niegue el derecho de acción debido a alguna condición discriminatoria, y que permita asegurar uno de los componentes del derecho a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita, que es el acceso a la justicia, pero no puede contraponerse a la naturaleza propia de la acción de protección.

En este sentido, la Corte Constitucional en la sentencia No. 170-17-SEP-CC, al referirse a la regulación normativa sobre la legitimación activa establecida en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señalo que

Todas las normas citadas, al regular la sustanciación de las garantías jurisdiccionales de los derechos constitucionales, hacen diferenciación expresa entre el accionante y la persona afectada y consienten en que puedan ser personas diferentes. Más aún, establecen provisiones cuando la persona accionante no conozca dónde se encuentra la persona afectada. (Sentencia No. 170-17-SEP-CC)

Esta jurisprudencia vinculante emitida por la Corte Constitucional, reconoce una legitimación amplia, interpretando la regulación general contenida en el Art. 86 de la Carta Magna para todas las garantías jurisdiccionales. En lo que respecta al Estado y su legitimación en las acciones de protección, el texto constitucional precisa que el Defensor del Pueblo tiene como deber constitucional comparecer a estos procesos, conforme lo establece el Art. 215 de la Constitución, por lo que no puede ser objeto del mismo análisis separado en relación con los demás organismos del Estado, siendo que, su función constitucional es propiamente esa.

En lo que corresponde a las demás instituciones del Estado, corresponde analizarlo en los mismos términos a los que se ha referido la Corte, esto es, la legitimación de la causa y la titularidad de los derechos. Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia No. 282-13-JP/19 ha establecido que la participación del Estado como legitimado activo de la acción de protección no se contrapone a la naturaleza de esta, señalando que

la presentación de acciones de protección por parte de representantes de las distintas funciones del Estado, sus órganos o personas jurídicas públicas no es per se incompatible con la acción de protección. Al analizar la procedencia de una acción de protección presentada por representantes de organismos estatales o personas jurídicas de derecho público, lo fundamental es determinar si la demanda cumple o no con el objeto constitucional previsto para tal garantía jurisdiccional; es decir, la protección y tutela de derechos.

La corte reconoce nuevamente la amplitud de la legitimación activa determinada en el Art. 86 de la Constitución, pero haciendo una clara distinción de los conceptos "legitimación activa" y "titularidad del derecho", que consiste "[...] en la separación entre el derecho de acción y el derecho sustantivo, objeto de la pretensión" (Sentencia No. 126-14-SEP-CC)

En lo que corresponde a la titularidad del derecho y la presentación de acciones de protección por parte del Estado, la Corte Constitucional señala que

dado el objeto constitucional de la acción de protección, así como su legitimación activa amplia, podrían existir casos en que las instituciones públicas presenten acciones de protección con el objetivo de tutelar derechos de personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, e incluso de la naturaleza. No obstante, fuera de las excepciones señaladas supra, el Estado y sus órganos no son titulares de derechos, sino que, por el contrario, el Estado a través de sus órganos es el principal obligado a proteger y garantizar

tales derechos. De ahí que, al considerar la procedencia de las acciones de protección presentadas por los diversos órganos y entidades del Estado, los jueces constitucionales deben analizar con especial atención si la acción planteada cumple o no con el objeto previsto por la Constitución. Las acciones de protección presentadas por instituciones públicas con la pretensión de tutelar como propios derechos constitucionales inherentes a la dignidad humana son improcedentes. (No. 282-13-JP/19)

Bajo esta premisa, la pretensión de la demanda es el punto relevante que debe analizarse y del que derivará su procedencia. De esta forma, si una institución del Estado pretende la declaración de vulneración de un derecho, cuya titularidad alega como propia, esta acción sería improcedente. El objeto de la misma es la tutela y amparo de los derechos reconocidos en la constitución, así lo manifiesta el artículo 88 de la Carta Magna “La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales (...)” (2008). Retomando las demás puntualizaciones sobre el objeto de la acción, como la protección de derechos libertades y derechos fundamentales ante actuaciones y omisiones principalmente efectuadas por instituciones públicas, pareciera ilógico creer que el mismo Estado proponga una demanda buscando protección frente a sus mismas actuaciones y arrogándose derechos que no le pertenecen.

Aparentemente, el problema se resuelve cuando la Corte determina que el Estado no tiene titularidad de derechos humanos y deduce que se debe tomar en cuenta la diferencia que existe entre legitimación activa y titularidad de derechos, entendiendo a la primera como el derecho de acción y la segunda como el derecho subjetivo al que se busca tutelar.

El Estado, carente de dignidad, es más bien el llamado a respetarla y promoverla; y siendo la dignidad el fundamento, valga la redundancia, de los derechos fundamentales, el Estado no podrá ser titular de los mismos. Entonces, resulta pertinente afirmar que se le debería reconocer la posibilidad de tener legitimación en el proceso, pero a la vez negar la legitimación en la causa cuando se traten de derechos que surgen de la dignidad humana. Sin embargo, la Corte no ha hecho esta precisión por lo que aparentemente se volvería a caer en el error de confundir legitimación en la causa y legitimación en el proceso. Distinto es el caso del funcionario público, que actúa por sus propios derechos, pues la condición de trabajar bajo dependencia institución pública no implica que no pueda ejercer sus derechos como cualquier otra persona.

Discusión de resultados

Si bien es cierto, se ha dilucidado que los derechos fundamentales son propios del ser humano por su propia esencia y vinculados estrechamente con su dignidad, qué sucede entonces con las personas jurídicas. Si el Estado es carente de dignidad, cabe preguntarse porqué se ha reconocido el ejercicio de derechos a grupos de personas, comunidad o pueblo; al respecto, cabe destacar que los individuos no actúan necesariamente aislados, se asocian y participan colectivamente en ejercicio de derechos fundamentales como el de reunión y asociación.

(...) que el individuo desarrolle su personalidad en sociedad y, por tanto, a través de ella desarrolle la dignidad de la persona garantizada en el art. 10.1 CE, por lo que la capacidad jurídica iusfundamental en la que aquélla se refleja debe plasmarse en la titularidad de los derechos no sólo cuando el individuo actúa aislado, sino también cuando entra en contacto social y actúa de forma colectiva” (Bastida, y otros, 2004, p. 75)

A través de la actividad en asociación las personas desarrollan su dignidad. Estas personas jurídicas que se forman pueden ejercer derechos como libertad ideológica, derecho de asociación, libertad de asociación, libertad de expresión y derecho a la información entre otros. Para los autores citados solo los derechos que por su naturaleza podrían ser ejercidos por las personas jurídicas; por ejemplo, la integridad física, el sufragio o el derecho a la vida, no corresponden a las personas jurídicas.

Además, diferencian que el contenido y objeto del derecho subjetivo puede variar en este tipo de personas.

(...) en el caso del domicilio de una persona jurídica la inviolabilidad sólo se extiende a los espacios físicos que son indispensables para que puedan desarrollar su actividad sin intromisiones ajenas, por constituir el centro de dirección de la sociedad o de un establecimiento dependiente de la misma o servir a la custodia de los documentos u otros soportes de la vida diaria de la sociedad que quedan reservados al conocimiento de terceros (STC 69/1999, F.J. 2º), pero no a cualquier espacio en el que se desarrolle la vida reservada de unente que carece de intimidad (Bastida, et al., 2004, p. 76)

La jurisprudencia ecuatoriana deja una salvedad hacia las personas jurídicas públicas con respecto los derechos de protección. Estos derechos se encuentran desarrollados desde el

artículo 75 al 82 de la constitución. La Corte ha considerado que el ámbito procesal de estos derechos puede ser ejercido por el Estado: “Ejerzan algunos derechos de contenido procesal, en la medida en que existen ámbitos jurídicos protegidos por disposiciones constitucionales que no se vinculan directamente con la dignidad”. (Sentencia No. 282-13-JP/19, 2019)

Un análisis que se le puede dar a este extracto de jurisprudencia, es que se debe verificar si el Estado busca salvaguardar un derecho de protección exclusivamente en su ámbito procesal, pues dentro de esa clasificación de derechos podrían encontrarse ámbitos ligados directamente a la dignidad humana. Por ejemplo, el derecho a no ser revictimizado en la obtención de las pruebas o en los demás actos del proceso penal, corresponde exclusivamente a un ser humano; o el derecho a la no extradición y el derecho de los adolescentes ha medidas socioeducativas no deberían ser alegados por el Estado en su pretensión como legitimado activo.

Los derechos de protección garantizan procesos en igualdad de condiciones, su contenido se encuentra en el ámbito procesal. El Estado puede acudir a la función judicial a exigir que se reconozcan sus pretensiones y se le deben respetar las garantías al debido proceso como a cualquier persona. Además del debido proceso, se debe velar por la tutela efectiva, el acceso gratuito a la justicia, la motivación fundamentada de las decisiones, la imparcialidad e independencia del juzgador, entre otros. Estos derechos se extienden al ámbito administrativo. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que

De ahí que, si bien se reconoce una íntima conexión entre los derechos y la dignidad, al punto que los derechos son preexistentes al Estado y su validez no depende de su reconocimiento escrito, no se puede excluir del todo la posibilidad de que los órganos de la administración del Estado ejerzan algunos derechos de contenido procesal, en la medida en que existen ámbitos jurídicos protegidos por disposiciones constitucionales que no se vinculan directamente con la dignidad. Así, la personalidad jurídica de ciertos órganos que integran la administración del Estado no es un argumento válido para legitimar la titularidad de derechos fundamentales, pero tampoco permite descartar del todo la posibilidad de ejercer el ámbito procesal de ciertos derechos reconocidos en la Constitución. Resulta indispensable determinar, caso a caso, si se procura tutelar derechos íntimamente vinculados con la dignidad, o proteger ámbitos jurídicos que no se vinculan directamente con la dignidad humana. (No. 282-13-JP/19)

Las instituciones pueden ser parte de procedimientos administrativos o verse afectadas por

actuaciones de otros organismos públicos. Generalmente participarán ejerciendo la autotutela en el cual forma sus decisiones.

Por ahora, la jurisprudencia ecuatoriana no ha delimitado con claridad cuando el Estado puede ejercer estos derechos procesales y por consiguiente tratar de ampararlos por la vía constitucional. Por lo que cabe remitirse al derecho comparado, en concreto a la jurisprudencia española. A estos efectos la sentencia 175/2001, de 26 de julio de 2001, señala que, por generalidad, las organizaciones públicas no son titulares de los derechos de protección. Solo por excepción podrán gozarlos y plantear la acción de amparo.

Las excepciones que se contienen en nuestra jurisprudencia contemplan, en primer lugar, a las personas públicas en aquellos litigios en los que su situación procesal es análoga a la de los particulares. En este sentido, ya en la STC 19/1983, de 18 de marzo, FJ 2, declaramos que un sujeto público (la Diputación Foral de Navarra) estaba amparado por el art. 24.1 CE «en sus relaciones laborales» y en un proceso en el orden social. Siguiendo aquel precedente, en otras Sentencias hemos otorgado el amparo pedido frente a vulneraciones del art. 24.1 CE en procesos donde la situación jurídica de las personas públicas era equiparable a la de las personas privadas (Sentencia No. 175/2001, 2001).

Es decir, no había una posición de privilegio del Estado, participaban dentro del proceso como cualquier particular. Otro señalamiento importante en dicha sentencia, es que garantizar a las personas públicas los derechos para no caer en indefensión, no solo satisface los intereses inmediatos de la institución, sino que promueve que el proceso funcione de manera idónea a la función jurisdiccional y refuerza la confianza de las otras personas a que no exista indefensión en los procesos.

De lo expuesto, se propone una categorización lógica a la legitimación del Estado. Cuando el Estado accione por la vulneración de un derecho de un tercero, en su máximo deber de defensor de la constitución, lo hará bajo una legitimación en el proceso. Es decir, necesitaría el consentimiento del afectado para actuar en su defensa. En cambio, cuando actúe dentro del proceso defendiendo el ejercicio de derechos de protección, lo hará como legitimado en la causa, pues, tiene una relación directa con la materia en litigio y es el llamado a pedir la protección del derecho vulnerado, esto solo si se acoge lo determinado en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

CONCLUSIONES

Para responder al problema jurídico sobre la posibilidad que tiene el Estado de presentar acciones de protección, se empezó por interpretar los artículos 86 numeral 1 de la constitución y 9 de la LOGJCC que trata la legitimación activa de forma general hacia todas las garantías. Cuando se refiere a toda persona se establece que no existe discriminación por alguna condición, sin embargo, cada garantía merece tratamiento distinto de acuerdo con su objeto y naturaleza. En el caso de la acción de protección, al tutelar un derecho subjetivo individual, corresponde al vulnerado, que puede ser cualquier persona afectada en su derecho constitucional, la legitimación activa.

Del análisis de la titularidad de los derechos a favor del Estado, se evidenció que este no es titular de Derechos que se fundamenten en la dignidad humana, por lo que no tiene legitimación activa cuando pretenda que se declaren vulneración de derechos como propios. Sin embargo, la Corte Constitucional estableció que podría hacerlo defendiendo derechos de terceros que si son titulares.

Es procedente que el Estado y sus instituciones sean legitimado activo y ejerza sobre estas pretensiones en las que se reconozca la existencia de vulneración de derechos constitucionales, siempre que sean estas de contenido procesal; es decir, que la acción se fundamente en ámbitos jurídicos protegidos por disposiciones constitucionales que no se vinculan directamente con la dignidad humana.

Referencias

- Ávila, R. (2012). *Los derechos y sus garantías ensayos críticos*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Bastida, F., Villaverde, I., Requejo, P., Presno, M., Aláez, B., & Sarasola, I. (2004). *TEORÍA GENERAL DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978*. Retrieved from <https://www.unioviado.es/constitucional/miemb/alaez/librodf.PDF>
- Castro, I. (2019). *Las Acciones Constitucionales Por Incumplimiento y De Cumplimiento en los Países de la Can*. Guayaquil: Murillo Editores.
- Código del Trabajo. (2016) Constitución de la República. (2008).
- Cueva, L. (2010). *Acción Constitucional Ordinaria de Protección*. Quito: Ediciones CuevaCarrión.
- Ferrajoli, L. (2006). *Derecho y Razón*. Madrid: Editorial Trotta.
- Ferrajoli, L. (2009). *Derechos y Garantías. La ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta.
- Ferrajoli, L. (2015). *Derechos Fundamentales y Garantismo*. Quito: Cevallos Editora Jurídica.
- Larrea, J. (2001). *Derecho Constitucional*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (2009).
- Moreta, A. (2019). *COA Procedimiento Administrativo y Sancionador*. Quito: Ediciones Continente.
- Oyarte, R. (2014). *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Quintana, I. (2019). *La Acción de Protección*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- SENTENCIA N.º 157-12-SEP-CC (Corte Constitucional abril 17, 2012). Sentencia No. 078-16-SEP-CC (Corte Constitucional marzo 9, 2016). Sentencia No. 170-17-SEP-CC (Corte Constitucional junio 7, 2017).

Sentencia No. 175/2001 (Tribunal Constitucional de España Julio 26, 2001). Sentencia No. 282-13-JP/19 (Corte Constitucional septiembre 04, 2019).

Zavala Egas, J., Zavala Luque, J., & Acosta Zavala, J. (2012). *Comentarios a La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Guayaquil: Edilex S.A. Editores.