

LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN CONTRA PARTICULARES
EN EL ECUADOR¹The Writ of Protection Against Individuals and Private Entities
in EcuadorSEBASTIÁN ABAD JARA²
Cambridge University, Cambridge, UKROBERTO EGUIGUREN CALISTO³
Corte Constitucional del Ecuador, Quito, Ecuador**Resumen**

El presente artículo analiza los mecanismos jurisdiccionales previstos en la Constitución del Ecuador para la protección de derechos frente a agentes no estatales. Se estudia el desarrollo legal y jurisprudencial de las cinco causales de procedencia de la acción de protección en contra de particulares: cuando estos prestan servicios públicos propios o impropios, generan daño grave, o colocan a la persona en estado de subordinación, indefensión o discriminación. Además, se busca identificar supuestos prácticos en los cuales la vulneración de derechos cometida por privados habilita a la justicia constitucional a conocer, resolver y reparar un caso.

Palabras clave

Garantías jurisdiccionales contra particulares, Acción de protección, Servicios públicos, Daño grave, Subordinación e indefensión, Discriminación.

Abstract

This article analyzes the jurisdictional mechanisms designed in the Constitution of Ecuador to protect rights against non-state agents. It reviews the legal and jurisprudential development of the five causes of activation of the writ of protection against individuals: when they provide public services, generate serious damage, or place the person in a state of subordination, defenselessness, or discrimination. In addition, it seeks to identify practical cases in which the violation of rights committed by private parties enables its constitutional review.

Keywords

Jurisdictional Guarantees Against Individuals, Writ of Protection, Public Services, Serious Damage, Subordination and Defenselessness, Discrimination.

¹ Los autores de este artículo han contribuido en partes iguales.

² Correo electrónico: sebastian.abadj@gmail.com; ORCID: 0000-0003-1493-0009.

³ Abogado con subespecialización en derechos humanos por la Universidad San Francisco de Quito, maestría en derecho constitucional por la Universitat de Valencia. Correo electrónico: robertoeguiguren@gmail.com; ORCID: 0000-0003-3247-1571.



1. Introducción

Históricamente, la noción de derechos nació para proteger a las personas de los excesos del poder público, que ocupa una posición preponderante en sus relaciones con los particulares (Corte Constitucional del Ecuador, 282-13-JP/19, párr. 29). Por ello, es principalmente el Estado el sujeto pasivo llamado a respetar y garantizar los derechos.

Ahora bien, fundamentalmente los derechos son límites al poder y este se puede ejercer en escenarios distintos al público, por lo que progresivamente se ha expandido su eficacia hacia las relaciones entre particulares. Aunque, por regla general, estas relaciones se producen en un plano de igualdad, existen casos en los que se pueden configurar escenarios de asimetría que ponen a una parte en situación de desventaja o vulnerabilidad frente a otra, en donde pueden producirse vulneraciones de derechos (párr. 87).

Aunque se trata de un avance relativamente reciente⁴, en el desarrollo actual del constitucionalismo ecuatoriano, no queda duda de la aplicación horizontal de los derechos respecto a otros tipos de poder además del público. El art. 83.5 de la Constitución incluye como uno de los deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y ecuatorianos el “[r]espetar los derechos humanos y luchar por su cumplimiento”. El art. 426 señala además que todas las personas están sujetas a la Constitución. Como consecuencia de lo anterior, se prevé también la procedencia de las garantías jurisdiccionales respecto de los particulares⁵. La Corte Constitucional (CCE) ha señalado que esta ampliación se da como consecuencia del reconocimiento constitucional de los principios *pro persona*, de igualdad material y de supremacía constitucional (354-17-SEP-CC).

En el diseño constitucional actual, existen ocho garantías jurisdiccionales y, bajo ciertas condiciones, todas pueden ser activadas en contra de particulares. Así, la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) prevén expresamente la procedencia contra particulares de las acciones de protección, hábeas data⁶,

⁴ Usualmente se señala a la acción de amparo de la Constitución de 1998 como el primer antecedente, pero previo a ello, en las reformas realizadas en 1997 a la Constitución de 1979, se introdujo la acción de hábeas data y el derecho a acceder a los datos en propiedad de entidades privadas. La posterior ampliación de la eficacia horizontal de los derechos con la acción de amparo contra particulares en 1998 estaba limitada exclusivamente a cuando estos (i) actúen por delegación o concesión de una autoridad pública; o, (ii) su conducta afecte grave y directamente un interés comunitario, colectivo o un derecho difuso.

⁵ Al respecto, la CCE ha señalado que: “La posibilidad de que los derechos constitucionales influyan en las relaciones jurídicas privadas fue inicialmente desarrollada por el Tribunal Federal Alemán mediante la doctrina de *unmittelbare Drittwirkung* o efecto horizontal de los derechos. En Ecuador se reconoce un efecto horizontal directo que implica que los derechos constitucionales vinculan y regulan directamente a los actores privados, en las circunstancias previstas en la Constitución y en la ley” (832-20-JP/21, párr. 81).

⁶ El hábeas data respecto de particulares está reconocido en el art. 92 de la Constitución, que establece que toda persona tiene derecho a acceder a documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales que consten en entidades privadas. Pese a que su reconocimiento data de 1997, los avances legislativos para darle contenido han sido tardíos, escasos y precarios. El hábeas data se puede dirigir contra particulares y entidades privadas cuando se haya configurado la negativa, expresa o tácita, de la petición de acceso, eliminación, anulación, rectificación o modificación de datos personales (55-14-JD/20, 2020, párr. 29); o, cuando se haya dado “un uso de la información personal que vulnere un derecho constitucional, sin autorización expresa, salvo cuando exista orden de jueza o juez competente” (2064-14-EP/21, 2021, párr. 141). El tratamiento de datos personales solo puede ocurrir bajo el consentimiento expreso e inequívoco del titular, o por mandato de la ley. El particular que realice tratamiento de datos personales requiere una declaración de voluntad libre, específica, informada e inequívoca del titular (LOPD, art. 4). Este deber incluye informar el uso que se va a dar al dato personal y la finalidad que se persigue (2064-14-EP/21, párrs. 103-105 y 87).

hábeas corpus⁷, por incumplimiento⁸ y de acceso a la información pública⁹. Asimismo, existe la posibilidad de plantear medidas cautelares contra particulares y la posibilidad de iniciar acciones de incumplimiento en contra de particulares, cuando estos incumplan disposiciones emitidas en sentencias de garantías jurisdiccionales; e, incluso, si se asume una noción amplia de particulares, la acción extraordinaria de protección también podría verse como un mecanismo a activarse en contra de particulares, cuando se la utiliza para impugnar laudos arbitrales o decisiones de la justicia indígena¹⁰.

Por las limitaciones espaciales, el presente trabajo analiza el desarrollo legal y jurisprudencial de los supuestos de procedencia de la acción de protección en contra de particulares. Se presta atención a la identificación de supuestos prácticos en los cuales la vulneración de derechos cometida por privados habilita el acceso a la justicia constitucional.

2. La acción de protección contra particulares

Prevista en el art. 88 de la Constitución, la acción de protección (AP) tiene por objeto el “amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución” y puede plantearse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales cometida por un particular en los siguientes supuestos: “[1] si la violación del derecho provoca daño grave, [2] si presta servicios públicos impropios, [3] si actúa por delegación o concesión, o [4] si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación”. Según el art. 39 de la LOGJCC, la AP es subsidiaria respecto a las demás garantías jurisdiccionales, por lo que procede ante vulneraciones de derechos cometidas por particulares no amparadas por otra garantía específica.

Los análisis empíricos que se han realizado evidencian que la AP es poco utilizada para reclamar vulneraciones de derechos cometidas por particulares. En un estudio realizado en 2013 por Storini y Navas en las ciudades de Guayaquil y Cuenca, se identificaron solo 3 acciones iniciadas contra particulares, concluyéndose que el 99% de las acciones se dirigen contra funcionarios públicos (p. 172). En esta misma línea, en un estudio realizado en 2016 por Castro-Montero *et al* respecto a la AP en la ciudad de Quito, se evidencia que los particulares aparecen como demandados en menos del 5% de casos (p. 37).

Como se mencionó, en la AP la legitimación pasiva de particulares está taxativamente limitada a los supuestos previstos en el art. 88 de la Constitución y desarrollados en el art. 41 numerales 4 y 5 de la LOGJCC:

⁷ El hábeas corpus procede contra todo particular sin que se requieran requisitos adicionales. Según los arts. 89 de la Constitución y 43 de la LOGJCC, la acción de hábeas corpus tiene por objeto recuperar la libertad de quien se encuentre privado de ella de forma ilegal, arbitraria o ilegítima, así como proteger la vida, integridad física y otros derechos conexos de la persona privada o restringida de libertad “por orden de autoridad pública o de cualquier persona”. Según el art. 45.2.e) de la LOGJCC, en el caso de que la privación de libertad sea llevada a cabo por particulares, se debe presumir su arbitrariedad cuando este no “justifique la privación de libertad”.

⁸ Según el art. 53 de la LOGJCC, la acción por incumplimiento puede activarse contra particulares cuando (i) actúen en ejercicio de funciones públicas, o presten servicios públicos; o, (ii) cuando sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de derechos humanos impongan una obligación a entes no estatales.

⁹ A partir de las disposiciones de la LOGJCC y la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la acción de acceso a la información pública puede plantearse contra: (i) entidades privadas que tengan participación del Estado o sean concesionarios de este; (ii) organizaciones de trabajadores y servidores de las instituciones del Estado; (iii) instituciones de educación superior que perciban rentas del Estado; y, (iv) organizaciones no gubernamentales.

¹⁰ A pesar de que no son estrictamente entes estatales, tampoco se trata de particulares en el sentido de vinculatoriedad horizontal de los derechos, en cuanto tanto los árbitros como las autoridades indígenas ejercen funciones jurisdiccionales reconocidas en la Constitución (arts. 171 y 190).

- a) Presten servicios públicos impropios o de interés público;
 - b) Presten servicios públicos por delegación o concesión;
 - c) Provoque daño grave;
 - d) La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo;
5. Todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona.

La CCE ha resaltado que estos supuestos son taxativos, pero no concurrentes (282-13-JP/19, párr. 47), por lo que basta que se verifique uno de ellos para que proceda la acción. Sin embargo, estos supuestos no son excluyentes entre sí y, frecuentemente, podrá cumplirse más de uno en un caso concreto.

En la sentencia 1357-13-EP/20, la Corte estableció que, cuando el demandado es un particular, los jueces están obligados a pronunciarse en sentencia respecto a la existencia de uno de los supuestos de legitimación pasiva del art. 41 de la LOGJCC. La falta de este pronunciamiento configura una vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por incongruencia frente al derecho (2020, párr. 36). Finalmente, la Corte también ha resaltado que la verificación de uno de los supuestos para que exista legitimación pasiva de un particular en una AP no implica que, necesariamente, se haya producido la violación de derecho alegada (832-20-JP/21, 102).

A continuación, analizamos cada uno de los supuestos de legitimación pasiva de la AP contra particulares.

3. Particulares que presten servicios impropios o de interés público

Para establecer cuándo procede el primer supuesto de legitimación pasiva de particulares, conviene iniciar definiendo el concepto de servicio público. La Constitución no establece una definición, pero sí les asigna importantes características a los servicios públicos, principalmente, la función de garantizar los derechos constitucionales (*vid.* arts. 11.9, 37.4, 47.3, 52, 85, 277, 314).

El art. 85 de la Constitución eleva a los servicios públicos a la jerarquía de garantías institucionales de los derechos. El art. 66.25 establece, además, al acceso a servicios públicos como un derecho en sí mismo. Resulta una consecuencia lógica de estas normas que la prestación de servicios públicos esté prevista como uno de los supuestos en que los particulares pueden vulnerar derechos constitucionales (2951-17-EP/21, 2021, párr. 109).

La Constitución enumera una serie de servicios a los que les asigna este carácter, lo que da luces respecto a sus características. Sin constituir una lista taxativa, el art. 314 establece aquellos servicios públicos cuya responsabilidad es exclusiva del Estado: “agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias”. Al regular el derecho a la huelga, el art. 326.15 prohíbe la paralización de los servicios públicos de “salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones.” Adicionalmente, el art. 264.4 identifica a la depuración de aguas residuales y manejo de desechos sólidos como servicios públicos.

Dentro de los servicios públicos, se puede diferenciar entre aquellos servicios públicos propiamente dichos y aquellos denominados impropios. Los *servicios públicos propios* son definidos por el art. 34 del Código Orgánico Administrativo (COA) como “aquellos cuya titularidad ha sido reservada al sector público en la Constitución o en una ley”. Mientras que,

la misma norma define a los *servicios públicos impropios* como “aquellos cuya titularidad no ha sido reservada al sector público” y frente a los cuales la administración pública interviene en su regulación, control y, de modo excepcional, en su gestión. Para la prestación de servicios públicos impropios el Estado puede implementar figuras como la autorización, pero no es necesaria una delegación estatal.

En la sentencia 1894-10-JP/20, la CCE hizo referencia a la posibilidad de vulneraciones de derechos cometidas por los particulares cuando prestan servicios públicos impropios como la educación (2020, 55). Otros tipos de prestaciones que pueden considerarse servicios públicos impropios incluyen los servicios de salud, de farmacia, de transporte público, transporte de combustibles, servicios de taxis y las actividades financieras. Además, el art. 40 del Código de Ingenios establece al internet como un servicio público impropio.

En la sentencia 2951-17-EP/21, la Corte se pronunció respecto a la legitimación pasiva en AP de prestadores privados del servicio público de salud. Ejerciendo control de mérito, la CCE conoció una AP presentada en contra de la clínica privada La Primavera y dos doctores que laboraban en el establecimiento, debido a la atención médica brindada durante un parto (2021, párr. 95).

Para verificar la existencia de legitimación pasiva, la Corte señaló que el art. 362 de la Constitución incluye expresamente a la salud como un servicio público y lo catalogó como de carácter impropio (párr. 109). Verificado aquello, la Corte estableció que la entidad demandada –Clínica La Primavera–, al tratarse de un establecimiento privado para la prestación del servicio público impropio de salud, contaba con legitimación pasiva en el caso. Adicionalmente, la Corte también estableció dicha legitimación respecto de los doctores Diego Alarcón y Germania Tatés, que prestaron el servicio en el caso específico (párrs. 111 y 112).

En otro ejemplo de este supuesto de legitimación pasiva, la sentencia 956-14-EP/21 estableció la procedencia de una AP en contra de las Juntas Administradoras de Agua Potable¹¹, como prestadoras del servicio público de agua potable. La Corte estableció la legitimación pasiva de la Junta demandada en los siguientes términos:

[...] se verifica que las Juntas Administradoras de Agua Potable, tanto en la legislación que se encontraba vigente al momento de la presentación de la AP como en la actualidad, prestan un servicio público de agua potable y son reguladas y controladas por el Estado, antes a través del Consejo Nacional de Recursos Hídricos y ahora mediante la Autoridad Única del Agua. En consecuencia, se encuentra que la Junta Administradora de Agua Potable de San Antonio se adecua a lo previsto en el art. 41 numeral 4 literal a) de la LOGJCC (2021, párr. 57).

A pesar de establecer la legitimación pasiva de la Junta Administradora de Agua Potable demandada, luego de revisar el mérito de la AP, la Corte decidió desestimar la acción por considerar que no se verificó la vulneración del derecho a la igualdad alegado en el caso. Este pronunciamiento confirma que la existencia de legitimación pasiva en la AP contra particulares por verificarse uno de los supuestos del art. 41 de la LOGJCC, no implica necesariamente que se haya producido la vulneración alegada.

En definitiva, puede señalarse que los particulares que prestan servicios públicos impropios pueden ser legitimados pasivos de una AP, siempre que la vulneración de derechos tenga que ver directamente con la prestación del servicio.

¹¹ A la época de los hechos del caso, las Juntas Administradoras de Agua Potable se encontraban reguladas por el art. 78 de la Ley de Agua. En la actualidad, las juntas se regulan en el art. 43 de la Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua.

4. Particulares que presten servicios públicos por delegación o concesión

El art. 34 del COA define a los servicios públicos propios como “aquellos cuya titularidad ha sido reservada al sector público en la Constitución o en una ley”. El art. 316 de la Constitución prescribe que, de forma excepcional, el Estado podrá delegar la prestación de los servicios públicos a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, en los casos que establezca la ley. El art. 100 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones señala que la modalidad de delegación podrá ser: concesión, asociación, alianza estratégica, u otras formas contractuales de acuerdo a la ley. Al actuar necesariamente bajo delegación estatal, la procedencia de la AP en el caso de servicios públicos propios prestados por particulares resulta a todas luces justificada.

Conviene resaltar que, mientras el art. 88 de la Constitución se refiere en general a los particulares que actúen “por delegación o concesión”, el art. 41 de la LOGJCC se refiere exclusivamente a la delegación o concesión de servicios públicos, dejando por fuera otros tipos de concesiones como las de obra pública o demaniales (Quintana, 2020, 175). Al no haberse desarrollado este supuesto en la LOGJCC, somos de la opinión que, en aplicación de los arts. 11.3 y 426 de la Constitución y 4.2 de la LOGJCC, debería aplicarse directamente el art. 88 de la Constitución y proceder la AP también en los casos de concesiones de obra pública o demaniales, siempre que hayan vulnerado derechos en el ejercicio de dicha concesión.

5. Particulares que provoquen daño grave

El art. 88 de la Constitución y 44.4 la letra c) de la LOGJCC establecen como supuesto de legitimación pasiva de particulares el que la vulneración de derechos haya generado un daño grave. En la doctrina, esta causal suele criticarse por ser demasiado amplia, afirmándose que esta puede cumplirse con la sola existencia de una vulneración de derechos. Así, por ejemplo, el profesor Juan Francisco Guerrero considera que se puede alegar un daño grave en prácticamente cualquier conflicto, lo que, en su criterio, puede llevar a la desnaturalización de la AP (2020, p. 71). En la misma línea, Ismael Quintana considera que la existencia de daño grave es la vía más amplia para la procedencia de la AP contra particulares, pues, afirma, “la sola violación de derechos es calificada por la ley y la doctrina como grave” (2020, p. 178).

Nosotros sostenemos algo distinto. Consideramos que la gravedad no puede agotarse solamente en la vulneración de derechos como tal. De ser así, no tendría sentido que el constituyente y el legislador hayan previsto una legitimación pasiva limitada para la AP pues, por el criterio de gravedad, entrarían todas las vulneraciones que podrían subsumirse a los demás supuestos.

Para definir la noción de daño grave, consideramos indispensable diferenciar la vulneración de derechos, de la afectación o consecuencias que esta genera en cada caso concreto. Según el art. 9 de la LOGJCC, “[s]e entenderá por daño la consecuencia o afectación que la violación al derecho produce”. Así, el daño no es sinónimo a la violación del derecho, sino que se refiere al efecto o consecuencias que esa violación genera en la persona o colectivo, dadas las particularidades del caso concreto. Esto ha sido confirmado por la Corte recientemente en la sentencia 832-20-JP/21. Al analizar la posible procedencia de la AP contra un particular bajo el supuesto de daño grave, la Corte indicó que “un daño se produce por el detrimento, menoscabo, perjuicio, lesión que una persona experimenta como consecuencia de una vulneración de derechos” (párr. 109).

En este sentido, la gravedad no es sinónimo de la violación del derecho, sino es la consecuencia generada por la violación en el caso concreto. Se trata de un análisis esencialmente práctico que depende sustancialmente de los sujetos involucrados y las circunstancias

específicas de cada caso. Entre otros muchos ejemplos, la misma violación de un derecho constitucional puede generar una afectación mayor a una persona en situación de vulnerabilidad respecto de una que no lo está. No resulta equivalente el daño generado por la violación del derecho a la motivación en un acto de simple administración, de aquel generado en una sentencia penal condenatoria. La privación del derecho a una vivienda adecuada y digna genera mayor afectación a quien se expulsa de su única vivienda y no tiene medios para procurarse otra, de a quien cuenta con varios inmuebles a su nombre.

El desarrollo y clarificación de este concepto resulta especialmente importante si se toma en cuenta que, además de en este supuesto, constantemente el constituyente y el legislador se refieren a la gravedad como un elemento diferenciador en el marco de las garantías jurisdiccionales. Se hace referencia a la necesidad de verificar la gravedad de la vulneración de derechos como elemento para la admisión de la acción extraordinaria de protección (LOGJCC, art. 62.8), para que la Corte seleccione un caso para emitir jurisprudencia vinculante (LOGJCC, art. 25) y para conceder medidas cautelares (LOGJCC, art. 27).

Es cierto que la jurisprudencia de la Corte no ha ayudado a aclarar este concepto y, en muchas ocasiones, ha confundido a la gravedad del daño como sinónimo de la vulneración de un derecho. Sin embargo, también es posible observar pronunciamientos de la Corte que dan luces respecto a cómo determinar la gravedad del daño generado por una vulneración de derechos. Usualmente, se suele definir al daño grave haciendo referencia a la irreparabilidad, intensidad o frecuencia de la violación. En la sentencia 66-15-JC/19, se señaló que un daño es irreversible cuando no se puede volver a un estado o condición anterior, es intenso cuando el daño es profundo, importante, como cuando produce dolor o su cuantificación es considerable o difícil de cuantificar y, es frecuente cuando sucede habitualmente e incluso cuando se puede determinar un patrón en la violación (2019, párr. 29).

De manera reciente, la CCE estableció una definición clara de qué entiende como daño grave en el contexto de la procedencia de la AP contra particulares:

[...] un daño grave se produce ante el detrimento, menoscabo, perjuicio o lesión que una vulneración de derechos genera en una persona y que, es de tal magnitud, que produce efectos permanentes, irreversibles e intensos. Además, para analizar si en un caso existe un daño grave es necesario que se tome en cuenta la naturaleza del derecho que haya sido afectado. Para que un daño grave sea imputado a una persona, se requiere que exista un nexo causal entre su acción u omisión y el hecho generador del daño (832-20-JP/21, 2021, párr. 112).

En la sentencia 176-14-EP/19, al incluir a la gravedad como un presupuesto para la procedencia del control de mérito en la acción extraordinaria de protección, la Corte señaló que la gravedad de un caso “puede estar dado por la condición del sujeto, el grado de invasión en la esfera de protección del derecho u otras particularidades que puedan ser advertidas por la Corte” (párr. 57). En el contexto de la AP, consideramos además que la gravedad puede verificarse por la existencia de una multiplicidad de víctimas que puedan calificar a la violación de un carácter masivo.

Además, dependiendo de las circunstancias concretas, las afectaciones a personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria han sido catalogados por la Corte como graves. Por ejemplo, en el auto de selección 983-18-JP, la Sala de Selección de la Corte consideró que el caso cumplía el parámetro de gravedad puesto que se trataba de afectaciones de derechos ocurridas a personas en condición de refugio, una mujer embarazada y un niño recién nacido que atravesaban particulares situaciones de vulnerabilidad (2019, párr. 8).

De todo lo antes expuesto, se puede concluir que, para verificar la existencia de daño grave como requisito de procedencia de la AP contra particulares, la jueza o juez constitucional debe determinar que:

1. Existe un daño grave puesto que el grado de afectación que la vulneración del derecho generó en la persona o comunidad afectada es de una magnitud que generó efectos permanentes, irreversibles o intensos.

Para determinar su existencia, pueden constituir factores indicativos, entre otros, los siguientes: (1.1.) el estado de vulnerabilidad de los sujetos involucrados o su pertenencia a grupos de atención prioritaria, particularmente aquellos en situación de doble vulnerabilidad; (1.2.) la cantidad de víctimas, que doten a la violación de un carácter masivo; (1.3.) la frecuencia de la violación, es decir si esta se repite en el tiempo, se puede evidenciar un patrón o tiene incluso un carácter permanente; (1.4.) el grado de invasión en la esfera de protección del derecho o derechos involucrados; (1.5) la imposibilidad fáctica de reparar el perjuicio causado.

2. El daño pueda ser imputado a la persona demandada, por existir un nexo causal entre su acción u omisión y el hecho generador del daño.

A pesar de que suele afirmarse que se trataría de la causal más amplia, no es fácil encontrar ejemplos donde esta haya sido aplicada. Como excepción, puede mencionarse la sentencia 832-20-JP/21, en donde la Corte analizó la posible procedencia de esta causal y, a pesar de constatar la existencia de un daño grave, consideró que no existía legitimación pasiva en tanto este no podía imputarse a la persona demandada.

En dicho caso, María Ángela Carabajo Morocho, adulta mayor de 76 años con discapacidad física y auditiva y de fuertes convicciones católicas, presentó una AP en contra del sacerdote Ángel Leonardo Lobato Bustos y de la señora Nohemí Deifilia Cajas, afirmando que, aprovechándose de la relación de confianza y posición de autoridad del sacerdote, le habían engañado para que transfiriera la titularidad de su único inmueble. Como resultado, la señora Carabajo alegó que perdió su vivienda y se encontraba en condiciones de precariedad extrema que afectaban su derecho a una vida digna.

La accionante alegó la existencia de una relación de subordinación o indefensión frente al sacerdote y la señora Cajas. El caso del sacerdote será analizado en el supuesto de indefensión. En el caso de la señora Cajas, la Corte consideró que no existía la relación de indefensión alegada, sin embargo, era posible que se haya configurado la causal de daño grave, en atención a las extremas condiciones de vulnerabilidad de la accionante, que podían haberse incrementado a raíz de quedarse sin su único medio de vivienda.

La Corte consideró que efectivamente existió un daño grave a la accionante por cuanto la venta de su bien inmueble la puso en situación de vulnerabilidad extrema ya que este era su único medio de vivienda. Sin embargo, a pesar de constatar el daño, la CCE concluyó que no existían pruebas que demuestren un nexo causal entre este y la actuación de la señora Cajas, por lo que esta no tenía legitimación pasiva para ser demandada en dicha acción (párrs. 111-113).

6. Estado de subordinación o indefensión frente a un poder de cualquier tipo

Este supuesto de legitimación pasiva de particulares se refiere a dos estados distintos, la *subordinación* ante un poder de cualquier tipo y la *indefensión* ante un poder de cualquier tipo. El primero se refiere a la existencia de una relación jurídica y el segundo a una situación de carácter fáctico (354-17-SEP-CC 2017, p. 26).

6.1. Subordinación ante un poder de cualquier tipo

En la sentencia 354-17-SEP-CC, la Corte definió a una relación de subordinación como “una relación jurídica en la que existirá siempre una parte supeditada a otra ya sea en virtud de un contrato o de una norma jurídica y que dicho desnivel en virtud de tener que acatar una decisión arbitraria o ejecutar lo pactado mediante un contrato, sea generador de la vulneración de derechos constitucionales” (pp. 26-27). El Organismo señaló que existen casos comunes y de muy variada índole en los que se hace necesaria la intervención de un juez que equipare la balanza, a fin de evitar que por la condición de subordinación se cause daño y se irrespete los derechos de las personas. Sin embargo, no ofreció ejemplos de cuáles serían algunos de estos casos comunes.

El ejemplo clásico de una situación de subordinación constituye la relación laboral entre empleado y empleador, en especial considerando que la Constitución reconoce una serie de derechos laborales y principios aplicables a este tipo de relaciones. Sin embargo, la evidente desigualdad histórica en la relación laboral ha sido objeto del desarrollo de una rama del derecho específicamente diseñada para corregirla: el derecho laboral. Ante la existencia de la vía laboral ordinaria destinada a afrontar esta relación de subordinación, en la sentencia 1679-12-EP/20, la CCE analizó si la AP puede ser una vía adecuada y eficaz para conocer conflictos de naturaleza estrictamente laboral.

La Corte resolvió que, en general, la vía laboral ordinaria es la adecuada y eficaz para este tipo de conflictos, principalmente, por dos razones: (1) el proceso laboral ordinario se basa en principios y reglas orientadas a proteger al trabajador y a equilibrar la situación de subordinación en la que se encuentra frente a su empleador, por lo que resulta una vía idónea para reparar la vulneración de derechos laborales y es efectiva al tener la capacidad de generar el resultado para el cual ha sido concebido; y, (2) la mayoría de los conflictos laborales requieren probar una serie de hechos que pueden requerir un mayor espacio de práctica y contradicción de la prueba de aquel previsto en el diseño procesal de la AP (párr. 65). Por lo anterior, la Corte estableció que, en general,

[...] discusiones de índole estrictamente laboral, tales como el pago de remuneraciones adeudadas u otro tipo de haberes laborales, la verificación de las causales de procedencia del visto bueno u otras alegaciones respecto a la terminación de la relación laboral como despido intempestivo y, en general, conflictos cuya pretensión sea el reconocimiento de haberes laborales, cuentan con una vía adecuada y eficaz ante la justicia ordinaria (párr. 66).

Ahora bien, la Corte resaltó que la improcedencia general de acciones de protección en conflictos laborales no es ni puede ser absoluta, en cuanto “implicaría la completa desnaturalización de la AP como la garantía más idónea para la tutela de derechos constitucionales” (párr. 67). Así, la Corte señaló que pueden existir situaciones fácticas excepcionales en las cuales la vía ordinaria deje de ser eficaz o adecuada.

La vía ordinaria deja de ser eficaz cuando se producen situaciones fácticas, como la urgencia o necesidad emergente de atender una situación particular, que determinan su ineficacia para la tutela de un derecho (párr. 69). La vía laboral deja de ser adecuada, cuando el conflicto excede el ámbito estrictamente laboral. Es decir, cuando las controversias tienen en su origen un conflicto laboral, pero las actuaciones en contra de los trabajadores han afectado otro tipo de derechos, como en situaciones de discriminación, esclavitud o trabajo forzado u otras afectaciones graves al derecho a la integridad personal (párr. 68).

En lo que respecta a excepción relativa a actos discriminatorios, esta es una consecuencia lógica de la procedencia de la AP contra todo particular cuando se trata

de discriminación, prevista en el art. 41.5 de la LOGJCC, por lo que se la analizará en dicha sección.

Con relación a las situaciones de esclavitud y trabajo forzado, un ejemplo claro donde se verificó esta excepción es el proceso No. 23571-2019-01605 seguido ante la Unidad Judicial contra la Violencia a la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar del cantón Santo Domingo relativo a las personas que vivían dentro de las haciendas de la compañía Furukawa Plantaciones C.A. (Furukawa). En dicha acción, 123 personas y familias afrodescendientes que trabajaban en la extracción de fibra de abacá para entregarla exclusivamente a la empresa Furukawa sin contratos de trabajo, seguridad social y bajo condiciones indignas¹², demandaron a la empresa¹³, afirmando que esta los había sometido por décadas a la modalidad de esclavitud conocida como servitud de la gleba¹⁴.

Después de citar los supuestos previstos en la sentencia 1679-12-EP/20, el juez de primera instancia concluyó que se cumplió el primero de estos dado que la reclamación trascendía de la simple exigencia de derechos laborales e involucraba la afectación de otros derechos de las víctimas, como violaciones a la prohibición de esclavitud y servidumbre en todas sus formas, actos de discriminación y una multiplicidad de otros derechos. En cuanto a la legitimación pasiva, el juez determinó que procedía la AP en contra de la compañía privada por la existencia de una relación de subordinación frente a un poder económico:

[...] se verifica la existencia del poder económico de la compañía Furukawa y la situación de subordinación con sus trabajadores personas en pobreza, analfabetas o alfabetas funcionales, mayores adultos, mujeres embarazadas, niños, niñas, y adolescentes, entre otros factores que inciden en su imposibilidad de defender sus derechos. (...) En la práctica esto se traduce a que Furukawa valiéndose del poder económico que posee, ha comprado haciendas, ha construido campamentos o cuartos que iban a ser utilizadas como morada por las personas que trabajen en ese lugar y sus familias, bajo condiciones indignas, se sirve de su poder para vulnerar sus derechos, por ejemplo busca la forma de negar relaciones laborales simulando la existencia de contratos de arrendamiento para hacer entrever que esas personas no serían sus trabajadores si no sus arrendatarios o a su vez los trabajadores de los arrendatarios, y con ello deslindar cualquier responsabilidad.

Dado que los supuestos de legitimación pasiva no son excluyentes, el juez consideró además que se verificó tanto el supuesto de *discriminación*, al verificar un trato injustificado por razones de sexo, situación socio-económica y origen étnico; como el supuesto de *daño grave*, debido a su irreparabilidad, en cuanto muchas personas habían sufrido mutilaciones y discapacidades por las condiciones generadas por Furukawa; la frecuencia del daño al ocurrir de forma sistemática y permanente; y, su intensidad, manifestada en la cantidad de derechos vulnerados a los accionantes.

¹² En la sentencia, el juez determinó que la vida de las víctimas en estos campamentos se desarrollaba en condiciones indignas que vulneraban el conjunto de sus derechos humanos, no tenían un trabajo digno, no podrían acceder al ejercicio del derecho a la salud o una vivienda adecuada, identificó además vulneraciones a los derechos a la educación, al trabajo, al agua, alimentación, seguridad social, identidad, derecho a la libertad y la prohibición de esclavitud.

¹³ Los accionantes demandaron también a una serie de instituciones del Estado ecuatoriano. Debido al alcance del presente trabajo, únicamente nos referiremos a las vulneraciones imputadas de forma directa a la empresa privada.

¹⁴ *Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud*: Art. 1.- (...) b) La servidumbre de la gleba, o sea, la condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y a prestar a esta, mediante remuneración o gratuitamente, determinados servicios, sin libertad para cambiar su condición.

Otro ejemplo claro de falta de adecuación de la vía laboral ordinaria puede observarse en la sentencia T-982/01 del 2001 emitida por la Corte Constitucional de Colombia, relativa a vulneraciones al derecho a la libertad religiosa. En dicho caso, la accionante, que profesaba la religión Adventista del Séptimo Día, presentó la tutela en contra de su empleador por haberla despedido tras negarse a laborar los días sábados, señalando que su religión le impedía realizar cualquier actividad en dicho día. En la sentencia, se determinó la procedencia de la tutela por estado de subordinación en cuanto se verificó que la accionante pretendía que se proteja su derecho a la libertad religiosa y no que se le protejan derechos legales emanados del contrato de trabajo. La sentencia resalta que, aunque la persona ya fue indemnizada por el despido sin justa causa, este monto no repara la vulneración al derecho constitucional fundamental a la libertad religiosa y de cultos.

Otras relaciones de subordinación que podrían derivar en la procedencia de la AP contra particulares pueden ser: aquella mantenida entre asociaciones de copropietarios de conjuntos residenciales y sus coasociados; colegios de profesionales y sus miembros; hijos respecto a la patria potestad de sus padres; y, artesanos y sus dependientes (sentencia 832-20-JP/21, párr. 89).

6.2. Indefensión ante un poder de cualquier tipo

La sentencia 832-20-JP/21 estableció la siguiente definición de la situación de *indefensión* como causal de procedencia de la AP contra particulares:

La indefensión se caracteriza por la existencia de [una] situación objetiva de marcada desventaja de una de las partes frente a la otra, con motivo de una relación producida por la imposición material de quien ostenta una posición de superioridad, por las circunstancias fácticas o por la preeminencia social o económica de una de ellas; circunstancias que impiden además contar con un medio de defensa para repeler los ataques que sufre la persona en situación de desventaja. (...) [Un] factor determinante es la situación de debilidad y desventaja que presenta una de las partes, lo cual puede ser independiente de la disposición de medios idóneos de defensa. Por consiguiente, es más probable que se generen situaciones de indefensión en los casos de personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad producida por circunstancias como la marginación económica y social (95.2.).

Solo de manera reciente este supuesto ha sido aplicado por la CCE en casos concretos de indefensión ante poderes de tipo religioso y social. La indefensión frente a un poder religioso fue tratada en la ya mencionada sentencia 832-20-JP/21, al determinar la legitimación pasiva del Sacerdote Ángel Lobato. La Corte consideró probada la existencia de legitimación pasiva por este supuesto de la siguiente forma:

105. La Corte observa que entre el sacerdote y la accionante existía una relación de confianza basada en la fe católica de la accionante, quien acudía a la misa impartida por el sacerdote Ángel Lobato Bustos, se confesaba con él y consideraba que no podía objetar los mandatos que el sacerdote emitía. El sacerdote era considerado por la accionante como una voz autorizada y poderosa, de manera tal que sus consejos eran recibidos por ella como un mandato obligatorio. A esto se suma la situación de vulnerabilidad producida por la marginación económica y social en la que se ve inmersa la accionante.

106. La Corte verifica que entre la accionante y el sacerdote se había configurado una relación asimétrica, en la que por un lado predominaba el poder del sacerdote y, por otro, la situación de desventaja e indefensión de la accionante. A juicio de la Corte Constitucional, esta

relación de desventaja y las circunstancias particulares de este caso configuran el supuesto de indefensión frente a un poder religioso (...).

Por otro lado, el supuesto de indefensión ante un poder social fue analizado por la CCE en la sentencia del caso 1229-14-EP/21. En resolución de mérito, la Corte conoció la AP presentada por una congregación religiosa adscrita a los testigos de Jehová en Ecuador en contra del presidente del barrio central de la parroquia Ilumán, cantón Otavalo, por haberse impedido la construcción de una iglesia perteneciente a dicha congregación¹⁵. Aunque no se identifica expresamente que se trata del supuesto de indefensión ante un poder social, consideramos que la situación descrita se subsume en dicho criterio:

[...] la Corte encuentra que la legitimación pasiva del presidente del barrio central de Ilumán guarda relación con el presupuesto de indefensión. Aquello, en virtud de que este al representar al grupo mayoritario de habitantes de dicha localidad, habría ejercido una relación de poder frente al grupo minoritario, esto es al colectivo de habitantes de Ilumán que decidió cambiar de religión para profesar los dogmas de los testigos de Jehová (párr. 69).

Como un ejemplo adicional, en la sentencia 282-13-JP/19, la Corte señaló que, bajo determinadas circunstancias, un medio de comunicación desde su posición de poder podría estar en la capacidad de afectar derechos de personas particulares (párr. 49), lo que podría constituir otro supuesto de indefensión ante un poder de carácter social.

Una relación de indefensión ante un poder económico que derivó en vulneración de derechos puede verse en el caso analizado por la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia T-375 de 1997. Este se refiere a la tutela planteada por un propietario de una microempresa de fabricación de velas que dependía para la obtención de parafina de la empresa Terpel Sur S.A., única distribuidora en la región. Por un reclamo administrativo contra la empresa, Terpel le suspendió la venta de parafina, negándole por completo acceso al mercado. La Corte Constitucional observó que el microempresario tenía una dependencia total con Terpel al ser el único proveedor de un insumo indispensable que difícilmente podía ser sustituido. Por ende, ante la retaliación tomada por Terpel ante el reclamo iniciado por el microempresario, la Corte consideró que se había configurado una situación de indefensión ante un poder económico que vulneró el derecho al trabajo del propietario de la fábrica y sus operarios.

Otro posible supuesto de indefensión puede ser desarrollado por la Corte a partir del caso 1141-19-JP, seleccionado para la emisión de jurisprudencia vinculante. Aunque no se lo identifica como tal, en el auto de selección se hace referencia a una potencial situación de indefensión de una mujer por violencia patrimonial ejercida por su expareja. En el caso, la accionante señaló que vive en un inmueble de propiedad de su ex cónyuge, sobre quien presentó una denuncia por violencia psicológica y se dictaron medidas de protección a su favor. En retaliación, el ex cónyuge, propietario del inmueble pero no habitante del mismo, solicitó el retiro del medidor eléctrico de la vivienda y la accionante se vio impedida de solicitar uno nuevo al no ser la propietaria del inmueble. La Sala de Selección señaló que se justifica la selección del caso en cuanto “la suspensión del servicio no sería únicamente la expresión del

¹⁵ En el año 2013, “La Torre del Vigía-Ecuador”, perteneciente a los testigos de Jehová, adquirió un predio con la finalidad de construir un lugar de culto en el barrio central de la parroquia Ilumán. La asamblea general del barrio central de Ilumán había resuelto que se prohíba la construcción de una iglesia de los testigos de Jehová. Un grupo de aproximadamente cien personas se habría presentado en la propiedad de los testigos de Jehová exigiendo ingresar a la misma. Bajo supuestas amenazas de destruirla, varias personas lograron ingresar al predio y ocasionaron daños en el inmueble (1229-14-EP/21, párrs. 1-5).

propietario de su libre disposición de los bienes, sino el resultado de violencia basada en género contra la mujer, que a través del corte de servicio eléctrico podría impactar negativamente en el derecho a la vida digna, la integridad y a la vivienda adecuada” (2021, párr. 8).

7. Todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona

El último supuesto de legitimación pasiva de particulares en la AP se refiere a actos de discriminación. Este es el más amplio de los supuestos previstos y responde a la irradiación del derecho a la igualdad sobre todo el ordenamiento jurídico, incluyendo las relaciones sociales entre particulares¹⁶. Al establecer este supuesto de procedencia de la AP contra particulares, el constituyente estableció que las violaciones a la prohibición de discriminación, como núcleo duro del derecho a la igualdad, son siempre tutelables a través de la AP. Una cuestión relevante en estos casos es que, según el art. 16 de la LOGJCC, además de presuntas violaciones a derechos de la naturaleza, el supuesto de discriminación es el único en el que se revierte la carga de la prueba en contra de particulares por vulneraciones cometidas contra otros particulares.

La procedencia general de la AP contra toda persona por actos de discriminación debería, en principio, excluir la necesidad de crear acciones ordinarias para la tutela de este derecho. A pesar de esto, con posterioridad a la creación de la AP y a la LOGJCC, en el año 2015, la Asamblea Nacional reformó el Código de Trabajo (CT) e introdujo una acción ordinaria para casos de discriminación laboral: la acción de ineficacia del despido.

Esta acción está orientada a la declaración de ineficacia del despido de las personas trabajadoras en estado de embarazo y a los dirigentes sindicales en cumplimiento de sus funciones (CT, arts. 195.1 y 195.2). Sin embargo, los incisos cuarto y quinto del art. 195.3 del CT extienden esta acción para cualquier caso de despido por discriminación, en cuyo caso el trabajador tendrá derecho a la indemnización adicional pero no al reintegro.

Debido a la extensión que el art. 195.3 del CT da a esta acción, para todo supuesto de discriminación laboral, cabe plantearse si se puede considerar como una vía idónea y eficaz que implique la improcedencia de la AP para este tipo de discriminación. En nuestra opinión, la respuesta debe ser negativa, por las siguientes razones:

1. La sentencia 1679-12-EP/20 expresamente incluye a la discriminación dentro de los supuestos en que la vía laboral ordinaria no sería adecuada por exceder el ámbito estrictamente laboral. Además, la sentencia 3-19-JP/20 confirma la procedencia de la AP para todo caso de discriminación en contra de una persona embarazada por su condición de gestación.

2. La acción de ineficacia del despido no es eficaz por la limitación temporal irrazonable a su ejercicio. Según el art. 195.2 del CT, la acción debe proponerse en el plazo de 30 días, lo que constituye un tiempo a todas luces absurdo para plantear una acción, particularmente si la persona se encuentra atravesando un embarazo o fue víctima de otras formas de discriminación laboral. Con el agravante de que, si se ejerce la acción fuera de este plazo,

¹⁶ Un caso paradigmático de discriminación por razones de etnia cometida por particulares es el caso No. 10311-2017-00308, en que un grupo de estudiantes indígenas de Otavalo presentaron una AP contra los propietarios de una discoteca, por haberles negado repetidamente la entrada al local por su vestimenta y rasgo físicos. A pesar de aceptarse la acción en segunda instancia, la reparación se limitó a la emisión de disculpas públicas por parte del propietario del local. Otro caso relevante es el proceso No. 17254-2010-0572, en el que se declaró la vulneración del derecho a la igualdad cometido por una liga barrial de fútbol, en razón de la discriminación cometida por razones de identidad de género. La acción fue planteada por las integrantes de un club de fútbol sancionadas por haber cometido “actos obscenos dentro o fuera del campo de juego”, toda vez que algunas integrantes del equipo exhibieron muestras de afecto entre personas del mismo sexo. Ambos casos fueron seleccionados por la CCE, bajo los Nos. 0618-17-JP y 276-12-JP, respectivamente, y se encuentra pendientes de resolución.

de acuerdo con el art. 1 de la Resolución No. 05-2016 de la Corte Nacional de Justicia, debe declararse de oficio la caducidad de la acción.

3. La inversión de la carga de la prueba a favor de la persona accionante convierte a la AP en una acción más adecuada. En este tipo de casos, puede resultar en extremo complicado para la víctima obtener pruebas que demuestren la discriminación y, al contrario, el empleador se encuentra en una mejor posición para demostrar que la terminación de la relación laboral se debió a otros motivos.

4. Finalmente, la acción de despido ineficaz (en los demás casos de discriminación) únicamente implica el pago de una indemnización adicional, mientras la AP permite al juez adoptar una reparación integral que responda a la totalidad de afectaciones particulares producidas en cada caso.

Por las razones anteriores, consideramos que la AP constituye la vía idónea para todo caso de discriminación, incluyendo aquellos que se originan en una relación de naturaleza laboral.

8. Improcedencia de la AP presentada por el Estado en contra de particulares

A partir de una lectura integral de los supuestos del art. 88 de la Constitución para la procedencia de la AP contra un particular, la Corte concluyó que todos requieren que el particular accionado se encuentre en una situación de poder o desequilibrio respecto de la parte accionante (282-13-JP/19, 2019, párr. 47). Por ello, la Corte señaló que “constituye a todas luces un abuso que el Estado pretenda que se le reconozca una calidad de subordinación o indefensión respecto de un particular [y] no puede admitirse que el Estado, a través de sus órganos, presente una [AP] alegando una vulneración de sus derechos por parte de un particular” (párr. 49).

Se ha sostenido que este precedente “impide que el Estado accione contra un concesionario o, en general, contra el particular prestador de servicios públicos propios o impropios ora cuando el particular, por acción u omisión, le provoque daño grave al Estado” (Quintana, 2020, p. 162). Consideramos que esta crítica puede resultar un tanto apresurada y puede no considerar el precedente en su totalidad.

La Corte es clara en señalar que lo improcedente es que los órganos del Estado activen esta garantía “con la pretensión de tutelar como propios derechos constitucionales inherentes a la dignidad humana” (282-13-JP/19, párr. 43). Por ello, el hecho de que el Estado no sea, en general, titular de derechos, no implica que sus organismos estén impedidos de presentar acciones de protección a favor de terceros¹⁷. Por ello, la Corte reconoció que, considerando el objeto de esta garantía y 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” (párr. 43). Incluso algunos, como la Defensoría del Pueblo, tienen el deber de hacerlo (párr. 38).

Incluso, la Corte resaltó que tampoco se puede excluir por completo la titularidad de derechos por parte del Estado (párr. 43). Por ello, en la sentencia 1041-16-EP/21, la Corte aclaró que este precedente no excluye que las entidades del Estado puedan activar las garantías jurisdiccionales para tutelar aquellos derechos que la Constitución les reconoce expresamente. En cuanto el art. 321 de la Constitución incluye a la propiedad pública y estatal dentro del

¹⁷ En la sentencia 66-15-JC/19, al analizar las medidas cautelares autónomas, la Corte señaló que, en cuanto estas pueden ser presentadas por cualquier persona, un servidor público en ejercicio de sus funciones y representación institucional puede plantearlas siempre que se trate de prevenir o detener una violación de derechos de las personas (2019, párrs. 38-39).

ámbito de protección del derecho a la propiedad, la Corte resolvió que el Estado sí está habilitado para activar las garantías jurisdiccionales en protección de este derecho (párr. 26).

En definitiva, consideramos que la improcedencia de la AP contra particulares presentada por el Estado no es absoluta y este sí puede activarla cuando (1) pretende proteger derechos de las personas o de la naturaleza; y, (2) reclama ámbitos de protección de un derecho que no se vinculan directamente con la dignidad humana, como los derechos procesales, o, se le reconocen expresamente en la Constitución, como el derecho de propiedad.

9. Consideraciones finales

El análisis realizado en el presente trabajo demuestra que los supuestos de procedencia de las garantías jurisdiccionales contra particulares son amplios. Aunque en ciertos casos su procedencia es excepcional, en otros proceden contra particulares sin necesidad de requisito especial alguno, como en las acciones de hábeas corpus y hábeas data. En el caso de la AP, aunque tiene cinco causales taxativas de procedencia, dentro de estas se pueden incluir un número considerablemente alto de relaciones ocurridas entre particulares.

A pesar de lo anterior, la evidencia empírica y la aún escasa jurisprudencia al respecto demuestran que las garantías jurisdiccionales son poco usadas contra particulares. La eficacia horizontal de los derechos humanos reconocida en la Constitución parece no haberse traducido en el ejercicio constante de las garantías jurisdiccionales contra entes no estatales, al menos no con la frecuencia en la que estas son activadas en contra del Estado. Este desinterés puede deberse también a la limitada jurisprudencia emitida por la CCE en esta materia, que no ha prestado demasiada atención a desarrollar los supuestos de procedencia de la AP y demás garantías contra particulares, así como las particularidades procesales de su activación contra entes no estatales.

Esto parece haber comenzado a cambiar a partir del año 2021, en el que la CCE resolvió distintos supuestos de procedencia de las garantías jurisdiccionales y, particularmente, de la AP contra particulares, considerando a clínicas privadas, sacerdotes, juntas de agua potable, líderes de barrios y otros particulares como legitimados pasivos de una garantía jurisdiccional. Sin embargo, aún existen una serie de vacíos y supuestos no desarrollados que merecen ser abordados por la CCE a través de la selección y revisión de casos de este tipo, que coadyuvan a efectivizar la dimensión horizontal de los derechos humanos establecida en la Constitución.

Referencias bibliográficas

Doctrina

- Castro-Montero, J., Lanos, L., Valdivieso, P. y García, W. (2016). La AP como mecanismo de garantía de los derechos: configuración institucional, práctica y resultados. *Ius Humani. Law Journal*, 5, 9-43.
- Guerrero, J. (2020). *Las garantías jurisdiccionales constitucionales en el Ecuador*. Quito: CEP.
- Quintana, I. (2020). *La Acción de Protección*. Quito: CEP, 3ed.
- Storini, C. y Navas, M. (2016). *La AP en Ecuador: Realidad jurídica y social*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.

Sentencias

- Corte Constitucional del Ecuador (2017). *Sentencia No. 354-17-SEP-CC* de 25 de octubre de 2017.

- (2019). *Auto de selección No. 983-18-JP*, 18 de abril de 2019.
- (2019). *Sentencia No. 282-13-JP/19*, 4 de septiembre de 2019.
- (2019). *Sentencia No. 66-15-JC/19*, 10 de septiembre de 2019.
- (2019). *Auto de selección No. 1141-19-JP*, 23 de septiembre de 2009.
- (2019). *Sentencia No. 176-14-EP/19*, 16 de octubre de 2019.
- (2020). *Sentencia No. 1357-13-EP/20*, 8 de enero de 2020.
- (2020). *Sentencia No. 166-12-JH/20*, 8 de enero de 2020.
- (2020). *Sentencia No. 1679-12-EP/20*, 15 de enero de 2020.
- (2020). *Sentencia No. 1894-10-JP/20*, 4 de marzo de 2020.
- (2020). *Sentencia No. 3-19-JP/20*, 5 de agosto de 2020.
- (2021). *Sentencia No. 1041-16-EP/21*, 9 de junio de 2021.
- (2021). *Sentencia 1229-14-EP/21*, 11 de agosto de 2021.
- (2021). *Sentencia 956-14-EP/21*, 10 de noviembre de 2021.
- (2021). *Sentencia 832-20-JP/21*, 21 de diciembre de 2021.
- (2021). *Sentencia 2951-17-EP/21*, 21 de diciembre de 2021.
- Corte Provincial de Imbabura (2017). Sentencia de 20 de julio de 2017 emitida dentro del proceso No. 23571-2019-01605. No. 10311-2017-00308.
- Juzgado Cuarto de Garantías Penales de Quito (2010). Sentencia de 10 de septiembre de 2010 emitida dentro del proceso No. 17254-2010-0572.
- Unidad Judicial contra la Violencia a la Mujer o Miembros del Núcleo Familiar del Cantón Santo Domingo (2019). Sentencia de 19 de abril de 2021 emitida dentro del proceso No. 23571-2019-01605.
- Corte Constitucional de Colombia Sentencia No. T-982/01.
- (2016). Sentencia No. T-145/16.
- (2018). Sentencia No. T-293/18.

Legislación

- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2002). *Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva*. Registro Oficial No. 536 de 18 de marzo de 2002.
- (2005). *Código del Trabajo*. Registro Oficial Suplemento No. 167 de 18 de octubre de 2005.
- (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial*. Registro Oficial Suplemento No. 544 de 3 de marzo de 2009.
- (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Registro Oficial Suplemento No. 52 del 10 de septiembre de 2009.
- (2010). *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*. Registro Oficial Suplemento 351 de 29 de diciembre de 2010.
- (2015). *Código Orgánico General de Procesos*. Registro Oficial Suplemento No. 506 de 12 de mayo de 2015.
- (2016). *Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos*. Registro Oficial Suplemento 899 de 09-diciembre de 2016.
- (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial Suplemento No. 31 de 20 de junio de 2017.

Convenciones

Organización de las Naciones Unidas. (1956). *Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud*, 30 de abril de 1957.