

Quito, D.M. 16 de junio de 2021

CASO No. 1553-16-EP

**EL PLENO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR,
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y
LEGALES, EMITE LA SIGUIENTE**

SENTENCIA

Tema: La Corte Constitucional analiza los derechos constitucionales al plazo razonable, al debido proceso en la garantía de motivación de las decisiones y a la seguridad jurídica en una sentencia que rechazó un recurso de apelación en el marco de una acción de protección. Se resuelve aceptar la acción al verificar que se violó el derecho al plazo razonable.

I. Antecedentes procesales

1. Juan Francisco Tamayo¹, Román Paúl Reyes Mazzini, Ignacio Daniel Jaramillo, Carlos Eulogio Parrales Cobos, Fidel Arturo Limones Loor, Martha Graciela Calero Alvarado, Sandra Angélica Chalen Zambrano, Rómulo Luis Antonio Villalba Valverde, Alberto Patricio Castillo Cornejo, Gissella Soraya Flores Lalama y Martha Elizabeth Hidalgo Alarcón ("**accionantes**") presentaron una acción de protección en contra de Francisco Javier Vergara Ortiz, en calidad de director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social ("**IESS**"), Iván Espinel, en calidad de director provincial del IESS, y Francisco Ceballos Orlando, en calidad de director médico del Hospital Regional 2 "Teodoro Maldonado Carbo" ("**entidad accionada**"). En su demanda, señalaron que se vulneraron, en lo principal, sus derechos al trabajo, a la seguridad social y a la estabilidad laboral, pues durante la época en la que laboraron en el Hospital Teodoro Maldonado Carbo no les pagaron las prestaciones ni haberes correspondientes y les impusieron un régimen laboral precario². En primera instancia, el proceso judicial fue signado con el No. 09201-2013-1681.
2. El 21 de agosto de 2013, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Guayaquil declaró sin lugar la demanda. Respecto de esta decisión, los accionantes interpusieron recurso de apelación.

¹ A fs. 416 del expediente de instancia consta un poder suscrito por los accionantes en el que se designa a Juan Francisco Tamayo como procurador común de los accionantes.

² En su pretensión, solicitaron que se ordene el reintegro en calidad de profesionales médicos, con una carga de ocho horas, que se cancele las remuneraciones y emolumentos dejados de percibir, que se disponga el pago de los beneficios sociales y económicos, por concepto de trabajo suplementario y extraordinario desde su ingreso al IESS, el pago de la afiliación desde la fecha de ingreso a la institución, el pago de diferencias de remuneraciones, el pago de décima tercera remuneración, el pago de la décimo cuarta remuneración y se proceda a expedir acciones de personal o nombramientos definitivos.

3. El 18 de febrero de 2016, la Sala Especializada de lo Civil de la Corte Provincial del Guayas (“**Sala Provincial**”) rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado. Los accionantes interpusieron recurso de ampliación y aclaración, que fue rechazado el 17 de abril de 2016. El proceso en esta instancia fue signado con el No. 09111-2013-0583.
4. El 25 de mayo de 2016, Carlos Eulogio Parrales Cobo, en calidad de procurador común de los accionantes, presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 18 de febrero de 2016 dictada por la Sala Provincial.
5. El 27 de septiembre de 2016, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la acción extraordinaria de protección y, de conformidad con el sorteo de 12 de octubre de 2016, su conocimiento correspondió a la ex jueza constitucional Wendy Molina Andrade.
6. Una vez posesionados los actuales jueces de la Corte Constitucional, por sorteo realizado el 12 de noviembre de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
7. El 21 de octubre de 2020, la jueza constitucional ponente avocó conocimiento de la causa y solicitó informe de descargo a la Sala Provincial respecto de los argumentos contenidos en la demanda de acción extraordinaria de protección.

II. Competencia

8. La Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República (“**CRE**”); en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2, literal d) de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

III. Argumentos de las partes

3.1. Fundamentos y pretensión de la demanda

9. Los accionantes identificaron como vulnerados los derechos constitucionales al trabajo (art. 33 CRE), a la tutela judicial efectiva respecto de la tramitación de la causa en un plazo razonable (art. 75 CRE), al debido proceso en la garantía de motivación (art. 76.7.1 CRE) y a la seguridad jurídica (art. 82 CRE).
10. Indicaron que, al impugnarse una sentencia dictada dentro de un proceso constitucional de acción de protección, la Sala Provincial tenía la obligación de:

“[...] realizar un profundo estudio de razonabilidad a fin de proporcionar en su sentencia argumentos sólidos que permitan constatar la existencia o no de violaciones a derechos. Solo una vez que el Juez ha estudiado minuciosamente el caso concreto y ha verificado que no existen vulneraciones a derechos constitucionales puede establecer, mediante una fuerte carga argumentativa, que el asunto puesto a su conocimiento corresponde a un tema de mera legalidad para el cual existen las vías adecuadas de impugnación en la justicia ordinaria”.

11. En este contexto, señalaron que en el caso concreto la Sala Provincial:

“no motivó adecuadamente su sentencia de acción de protección ya que no realizó un ejercicio argumentativo de profunda razonabilidad tendiente a constatar las vulneraciones de los derechos alegados en nuestra demanda, sino que, únicamente se limitó a transcribir varias normas legales que establecen la existencia de mecanismos de impugnación en la justicia ordinaria sin explicar de forma pormenorizada las razones por las cuales el tema puesto a su conocimiento correspondía a un asunto de mera legalidad susceptible de resolución en la justicia ordinaria”.

12. Añadieron que la sentencia no cumple el parámetro de razonabilidad pues *“enuncia varias normas jurídicas sin explicar fundadamente las razones por las cuales aplica esas normas dentro de nuestra acción de protección”.*

13. Manifestaron que los jueces provinciales, al conocer su acción de protección: *“centraron ‘primordialmente’ su razonamiento en ‘situaciones procesales de forma devenidas por la pluralidad de los legitimados activos accionantes’, desnaturalizando con ello el objeto de la garantía que puede ser propuesta ‘por cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad’.*

14. Aseveraron que la sentencia carece de lógica dado que se argumentó que el acto impugnado era un acto administrativo que gozaba de legitimidad y que existen vías para su impugnación en la justicia ordinaria.

15. Por otro lado, advirtieron una transgresión al derecho al trabajo debido a que la Sala Provincial argumentó que el asunto demandado era de mera legalidad. Precisaron que se desconoció el derecho a una remuneración y una retribución justa ya que ejercieron los mismos deberes que los médicos generales y especialistas, y que a pesar de ello:

“no hemos percibido una remuneración justa y equitativa acorde a las labores y a las funciones que hemos desempeñado en dicha Institución. En este marco, no se han reconocido nuestros derechos laborales en igualdad de condiciones, ya que a pretexto de un convenio totalmente violatorio de nuestros derechos se nos ha hecho laborar por muchos años en jornadas precarias que exceden las 8 horas diarias cumpliendo las mismas funciones que los médicos generales y especialistas de planta sin que se reconozcan nuestros legítimos derechos laborales”.

16. Agregaron que la sentencia se dictó dos años después de interpuesto el recurso. A este respecto, afirmaron que se excedió el plazo razonable para la resolución de una garantía jurisdiccional.
17. Por último, solicitaron la Corte Constitucional que declare la vulneración de sus derechos constitucionales y se deje sin efecto la sentencia impugnada.

3.2. Contestación de la autoridad judicial demandada

18. A pesar de haber sido debidamente notificados con el auto de avoco de 21 de octubre de 2020, la Sala Provincial no remitió el informe de descargo solicitado.

3.3. Escrito presentado por la parte accionada en el proceso originario

19. Ricardo Ron Vélez, en calidad de director provincial del IESS en Guayas, presentó un escrito en el que se pronunció respecto de las violaciones a derechos alegadas en la demanda de acción extraordinaria de protección en cuestión. Para el efecto, señaló que los accionantes aseguran que el IESS mantenía convenios de cooperación con centros universitarios y que en dichos convenios se estipuló que los médicos que participaban en el programa de estudios no contraían vínculo laboral alguno ni con la universidad ni con el IESS. En este contexto, la relación con los médicos posgradistas *“era de estricto carácter formativo y académico. En tal sentido el IESS concedía becas a los estudiantes de postgrado y otorgaba un estipendio económico que se destinaba a cubrir en parte el costo de subsistencia durante el periodo de estudios”*.
20. Señaló que los tres elementos de la garantía de motivación que deben ser observados al resolverse una demanda de garantía jurisdiccional son: la enunciación de las normas, la explicación de su pertinencia y el análisis de las violaciones a derechos constitucionales invocadas. En esta línea, indicó que los jueces provinciales enunciaron, por ejemplo, los artículos 88 de la CRE, 39, 40 y 41 de la LOGJCC, sentencias y resoluciones de la Corte Constitucional, por lo que cumplen con el primer presupuesto. Afirmó que la sentencia impugnada cumple con el requisito de explicar la pertinencia de la aplicación de las normas antes citadas *“en tanto analiza con la normativa previamente enunciada, que los hechos de la causa no constituyen afectaciones o vulneraciones de derechos constitucionales y que la justicia ordinaria es el canal adecuado para la pretensión del accionante”*.
21. Concluyó que se cumple el elemento de realizar un análisis para verificar la existencia o no de violaciones a derechos puesto que la Sala se pronunció sobre el asunto de la supuesta relación laboral y examinó *“de manera singular cada uno de los casos que exponen los accionantes, [analizó] también si el asunto puesto a su conocimiento reviste la importancia de una afectación o vulneración de derechos constitucionales, citan sentencias de la CC que reafirman o afianzan su criterio”*.

22. Sobre el cargo referente a la tutela judicial expedita de los derechos, refirió a los elementos contemplados en el caso No. 1584-15-EP/20. En este contexto, manifestó que el asunto es complejo dado que se resolvió un caso de once accionantes con distintas circunstancias, lo que a su decir *“en cierta manera pudo haber afectado la celeridad del Tribunal, sin que por este solo hecho se incumpla o vulnere la tutela judicial efectiva”*. Agregó que los accionantes no manifestaron, en ningún momento, su inconformidad con la celeridad del proceso y tampoco pidieron que se resuelva en mérito de los autos ni presentaron recusación contra los integrantes de la Sala. En cuanto a la conducta de los jueces puesto que en la tramitación del caso se dieron cambios de jueces, por lo que *“los jueces del tribunal de alzada no actuaron con excesivo formalismo”*.
23. Finalmente, estableció que en su demanda la parte accionante no ha demostrado cómo la duración de la tramitación de la apelación le ha generado un daño, de tal manera que por sí solo comporte una violación del derecho a la tutela judicial efectiva.
24. Agregó que no se verifica una violación al derecho a la seguridad jurídica porque la demanda en cuestión no refiere a la forma en la que se produjo la violación, por lo que considera que no existe un argumento claro.
25. Por último, aclaró que los accionantes solicitan la expedición de nombramientos y la estabilidad laboral sin considerar que por mandato de la CRE se requiere ganar un concurso de méritos y oposición *“único y exclusivo mecanismo para adquirir estabilidad en el sector público en los términos de la CRE”*. Como pretensión solicitó que se deseche la demanda de acción extraordinaria de protección presentada.

IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional

Análisis Constitucional

26. Conforme quedó señalado, los accionantes identifican como vulnerados los derechos constitucionales: **(i)** al debido proceso en la garantía de motivación, **(ii)** a la tutela judicial efectiva respecto de la obligación de tramitar las causas en un tiempo razonable y **(iii)** a la seguridad jurídica.
27. Respecto al cargo expuesto en el párrafo 13 *supra*, aún cuando los accionantes lo relacionan con la garantía del debido proceso en la garantía de motivación está Corte estima oportuno analizarlo a través del derecho a la seguridad jurídica debido a que se encuentra relacionado a una supuesta desnaturalización del objeto de la acción de protección.
28. Respecto al derecho a la tutela judicial efectiva, esta Corte ya ha mencionado que, por eficiencia y economía procesal, para evitar la reiteración argumental en los análisis y para dotar de un contenido específico claro a cada derecho, cuando se

argumenta la violación de la tutela efectiva a partir de cualquiera de las garantías del debido proceso, el juez o jueza podrá direccionar el análisis a la garantía que corresponda del debido proceso y podrá tratar cada garantía de forma autónoma³. En este sentido, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte constitucional, el **plazo razonable** puede ser analizado de dos formas: **(i)** como un elemento transversal de la tutela judicial efectiva o **(ii)** como un derecho autónomo. En este caso las alegaciones del accionante se refieren al plazo razonable como un derecho autónomo; por lo que, esta Corte analizará los derechos al debido proceso en la garantía de motivación, el derecho al plazo razonable de forma autónoma y a la seguridad jurídica.

4.1. Sobre el derecho al debido proceso en la garantía de motivación

29. El derecho a recibir resoluciones motivadas de los poderes públicos equivale a una de las garantías del derecho a la defensa de conformidad con lo que establece el artículo 76 numeral 7 letra l) de la Constitución, que en su parte pertinente dice “*Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho*”.
30. La motivación corresponde entonces a la obligación de las autoridades de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, en el entendido que precisamente en la justificación de sus resoluciones reposa la legitimidad de su autoridad. Con mayor razón, deben motivar sus decisiones las autoridades jurisdiccionales que, en el ejercicio de su potestad jurisdiccional, modifican situaciones jurídicas, enunciando en la resolución las normas o principios jurídicos en que se fundamentaron y la explicación de la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho⁴.
31. Los accionantes sostienen, en su demanda, que la Sala Provincial vulneró su derecho constitucional al debido proceso en la garantía de motivación al incumplir con su obligación constitucional de examinar las vulneraciones a derechos constitucionales invocadas.
32. Esta Corte ha establecido que una sentencia que resuelva una acción de protección está motivada cuando cumpla, entre otros, con los siguientes parámetros mínimos: **(i)** enuncia las normas o principios jurídicos en que se fundó la decisión; **(ii)** explica la pertinencia de la aplicación de las normas o principios jurídicos a los antecedentes de hecho; y, **(iii)** cuando se trate de una sentencia proveniente de una garantía jurisdiccional efectúa un análisis para verificar la real existencia o no de vulneración a los derechos alegados en instancia, y si en dicho análisis se determina la inexistencia de vulneraciones, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 122.

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1728-12-EP/19 de 02 de octubre de 2019, párr. 28.

judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto. Bajo estos parámetros se procederá a revisar la sentencia impugnada⁵.

33. Los jueces provinciales comienzan su razonamiento sobre la acción de protección presentada por los médicos posgradistas a partir del considerando quinto. Así, en el apartado 5.1 de la sentencia, para efectos de explicar la improcedencia de la garantía jurisdiccional de acción de protección, enuncian los artículos 88 de la CRE, 39 al 42 de la LOGJCC y el precedente jurisprudencial obligatorio No. 001-16-PJO-CC. Luego, en el apartado 5.2 resumen las pretensiones de los accionantes⁶ y mencionan el nombre, la fecha de ingreso y modalidad en la que ingresaron algunos de los accionantes.
34. Más adelante, en el apartado 5.3 la judicatura accionada, tras citar el artículo 86 (1) de la CRE y 9 de la LOGJCC se refiere a la legitimación activa de los accionantes estimando que:

“cada uno de los demandantes, sin bien presentan la acción constitucional designado un procurador común, sin embargo, relatan hechos que específicamente son distintos los unos de los otros como son la fecha de ingreso, salida, calidad o condición de becado, postgradista, autofinanciado o médico residente y la actividad realizada de un modo tan distinto y bajo el imperio de normativas distintas. [...]”.

35. No obstante, la Sala Provincial afirmó que, a pesar de lo considerado en cuanto a la legitimación activa, le corresponde ahondar en la búsqueda de la existencia de las violaciones a los derechos constitucionales y continuó con el análisis del caso (apartado 5.4).
36. Una vez en el análisis de fondo, se observa que -sobre el cargo de “incumplimiento de la relación laboral”- mencionaron la naturaleza de la formación de posgrado de los médicos⁷ y estimaron que correspondía determinar si la demanda va encaminada a alegar la protección de un derecho constitucional o a la exigencia de la aplicación de normativa vigente (considerando 5.5). La Sala concluyó que la acción de protección:

“[...] tiene como fundamento que el convenio entre las Universidades y el IESS violenta la normativa respecto a los médicos que aspiran el postgrado pues deberían ser

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1285-13-EP/19 de 04 de septiembre de 2019, párr. 28.

⁶ En la demanda solicitan que la institución demandada: **(i)** Reconozca su relación laboral y bilateral con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”), **(ii)** Ordene su reintegro con una carga horaria de ocho horas, **(iii)** Cancele las remuneraciones que dejaron de percibir, **(iv)** Afilie al IESS y **(v)** Ordene el pago como médicos generales a quienes no tengan título de especialista.

⁷ Al respecto, señalaron: “Además, teniendo en cuenta la naturaleza de la relación, mediante la cual el médico presta su contingente al servicio de la comunidad y a cambio recibe la beca o se auto financia, en cuyos programas desde el ingreso deben cumplirse un riguroso proceso de selección y es al finalizar que el Estado a través de la Universidad le otorga un título de especialista que le permite mejorar no solo su formación profesional sino mejorar su situación económica al contar con la oportunidad de brindar un mejor servicio. Es por esto, que en la relación se establece un régimen basado en los principios académicos y sociales al que se someten las partes”.

considerados funcionarios públicos y por tanto se solicita que se les afilie y se pague los beneficios sociales de todos ellos, que como se dejó anotado, en algún caso había ingresado el año 1992. Consecuentemente, la demanda de acción de protección presentada, no refleja una vulneración de derechos constitucionales, pudiendo concluirse que el reclamo se concreta a la aplicación indebida de un convenio, ante lo cual la parte que creyere tener derecho tiene la oportunidad de acceder a las vías correspondientes, conforme lo han manifestado los mismos accionantes cuando afirman que el IESS ya había resuelto afiliar a los becados y que no se ha cumplido, en cuyo caso también podrían acudir a las instancias que la normativa infra constitucional les permite [...]”.

37. En el apartado 5.7 abordan las alegaciones en torno a las supuestas violaciones de derechos constitucionales por haberse firmado contratos de servicios ocasionales sucesivos. Con el objetivo de dar respuesta a este cargo, los jueces provinciales citaron el artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público (“LOSEP”) y puntualizaron que los contratos por servicios profesionales, así como los de servicios ocasionales, no generan estabilidad laboral.
38. Añadieron que la alegación de incumplimiento de la orden de afiliación al IESS no es procedente y que a los accionantes que se consideren perjudicados por falta de aplicación de la normativa les asiste el derecho a acudir a las instancias que se encuentren determinadas en las normas jurídicas vigentes sin que resulte procedente acudir a las instancias constitucionales.
39. Por último, la Sala Provincial concluyó que en el caso en cuestión las pretensiones son susceptibles de análisis y solución en el ámbito de la mera legalidad, más no en sede constitucional. Esto, porque si bien los accionantes tratan de relacionar sus reclamos con derechos y principios constitucionales “*se observa claramente que las controversias giran alrededor de normas legales y reglamentarias, pero sobre todo no se observa un real menoscabo de los derechos que el accionante considera violentados [...]”.*
40. En consecuencia, revisada la sentencia en cuestión, se observa que los jueces fundamentan su decisión desestimatoria en los artículos 88 de la CRE, 39 y 40 de la LOGJCC y en precedentes de la Corte Constitucional; justifican que en el caso existe una falta de legitimación activa con base en los artículos 86 de la CRE y 9 de la LOGJCC, y; desestiman los cargos referentes a la desnaturalización del contrato de servicios ocasionales en aplicación de jurisprudencia constitucional y el artículo 58 de la LOSEP. De esta forma, se verifica que los jueces de la Sala Provincial cumplieron con el primer y segundo parámetro de la motivación en garantías jurisdiccionales en tanto enunciaron las normas constitucionales y legales en las que fundaron su análisis y explicaron la pertinencia de la aplicación de dichas normas para declarar la improcedencia de la acción de protección.
41. Ahora corresponde verificar si los jueces accionados cumplen con el tercer elemento de la motivación referente a la obligación de examinar la existencia o no de una afectación de derechos constitucionales. Esta Corte Constitucional, para efectos de verificar si una sentencia analizó las vulneraciones a derechos constitucionales, ha

enfaticado en la necesidad de que las judicaturas contesten motivadamente los argumentos relevantes por las partes⁸.

42. En el caso sujeto a análisis, los accionantes estiman que se vulneraron sus derechos al trabajo, a la seguridad social y a la estabilidad laboral a partir de la omisión del Hospital accionado de pagarles las prestaciones laborales de acuerdo con la naturaleza de su contrato y que, durante el tiempo que ejercieron sus funciones, fueron precarizados.
43. Respecto de estas alegaciones, los jueces concluyen que no han existido vulneraciones a derechos constitucionales:

“en tanto existen vías expeditas para el reconocimiento de los derechos reclamados [...] pues de los hechos no se desprende la existencia de violación de un derecho constitucional, se refiere a la impugnación de un asunto de mera legalidad pues se dice que no se ha cumplido con el pago de los beneficios sociales y que no aplica la resolución del IESS y por tanto se ha demostrado que el acto u omisión puede ser impugnado por la vía judicial ordinaria”.

44. De lo citado, se observa que la Sala Provincial, se pronunció respecto a que en el caso en cuestión no hubo violación a derechos constitucionales (párrafos 33-36 *supra*). Esto, principalmente, bajo la consideración de que, de conformidad con la normativa pertinente, los contratos ocasionales no generan estabilidad laboral y de que la acción de protección tiene como base la aplicación de un Convenio Interinstitucional entre el IESS e instituciones de educación superior. Luego a ello, los jueces provinciales precisaron que lo controvertido por los accionantes: “[...] se trata de un asunto de declaración o reconocimiento de derechos, asuntos de mera legalidad en cuanto a la interpretación y aplicación de normativa, todo lo cual determina la vulneración derechos constitucionales, que se requiere para que proceda la acción de protección [...]”.
45. En relación con los cargos referentes a los derechos a la seguridad social, a otras prestaciones laborales y a una supuesta precarización de los accionantes por falta de pago de horas suplementarias y falta de afiliación, se observa que estos fueron analizados como parte de la respuesta a la violación del derecho al trabajo, al determinar que los accionantes por haber sido contratados bajo la modalidad de contrato ocasional no tenían estabilidad laboral. Esto se confirma debido a que la principal pretensión de los accionantes radica en el reintegro a sus puestos de trabajo.
46. En definitiva, sin que corresponda a esta Corte analizar la corrección e incorrección de la motivación efectuada, verifica que la judicatura accionada enunció las normas que estimó pertinentes al caso, explicó la pertinencia de su aplicación para la resolución del caso y realizó un análisis sobre las vulneraciones a derechos alegadas

⁸ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2344-19-EP/20 de 24 de junio de 2020, párr. 41 y sentencia No. 565-16-EP/21 de 03 de febrero de 2021, párr. 29.

por los accionantes⁹. Por lo que, se concluye que en el presente caso la sentencia expedida por la Sala Provincial no vulnera el derecho al debido proceso en la garantía de motivación.

4.2. Sobre el derecho al plazo razonable

47. El derecho a ser juzgado en un plazo razonable es parte de las garantías judiciales consagradas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“**CADH**”) y parte del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva¹⁰. El artículo 8 (5) de la CADH establece que: *“Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y **tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable** o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio”* (énfasis añadido)¹¹. Para este Organismo Constitucional el derecho a ser juzgado dentro de un plazo razonable es transversal a todas las materias y a la sustanciación de todo tipo de acciones y recursos atendiendo a las características del caso concreto y a la naturaleza de la acción o recurso que se tramiten¹².
48. En el presente caso, los accionantes argumentaron que la sentencia vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva producto de la demora injustificada por el lapso de dos años en la resolución del recurso de apelación.
49. En este orden de ideas, es menester señalar que los accionantes activaron una acción de protección ante lo cual correspondía a los jueces observar que la tramitación de las garantías jurisdiccionales se rige por los principios de sencillez, eficacia y rapidez, esto de acuerdo con el artículo 86 (3) de la CRE.
50. En este caso, si bien se observa una notable tardanza en la resolución del recurso de apelación, es preciso reconocer que pueden existir presupuestos en los cuales un determinado proceso judicial puede extenderse y requerir de mayor tiempo para su resolución. De ahí que, esta Corte estima oportuno esclarecer que, no por la mera consideración de la demora de una causa, se configura una vulneración al derecho al plazo razonable pues corresponde hacer un análisis caso a caso atendiendo a las particularidades de estos y a los criterios que se desarrollarán a continuación. Además, también es necesario precisar que el solo incumplimiento de un plazo establecido en la ley no implica automáticamente una violación al derecho al plazo razonable *per se*¹³.
51. A fin de constatar si los jueces accionados tramitaron el recurso de apelación en un plazo razonable se analizarán los siguientes elementos: **(i)** la complejidad del asunto,

⁹ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 794-15-EP/20 de 05 de agosto de 2020, párr. 24.

¹⁰ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 1562-14-EP/21 de 10 de marzo de 2021, párr. 39.

¹¹ Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 8 (5)

¹² Véase por ejemplo: Corte IDH, Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador, 24 de octubre de 2012.

¹³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 382-15-EP/20 de 20 de julio de 2020, párr. 36.

(ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de las autoridades judiciales, y (iv) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso¹⁴.

La complejidad del asunto

52. Este Organismo Constitucional -acogiendo el criterio jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos- ha señalado que al examinar la complejidad de un asunto se debe observar, la complejidad de la prueba, la pluralidad de sujetos procesales o la cantidad de víctimas, las características del recurso, entre otros¹⁵.
53. En el caso analizado, se advierte que no hubo producción de pruebas en la tramitación de la apelación y que, pese a existir once accionantes, el objeto de análisis de la Sala Provincial se enmarcó en verificar si la desvinculación y la supuesta falta de pago de beneficios laborales por parte del Hospital “Teodoro Maldonado Carbo” vulneró derechos constitucionales. Además, del expediente tampoco se desprende que la Sala Provincial haya realizado una audiencia oral y pública para escuchar la argumentación de las partes procesales.
54. Por consiguiente, esta Corte estima que la tramitación del recurso de apelación de la acción de protección no revestía de elementos de especial complejidad para su tramitación que justifiquen la excesiva demora.

La actividad procesal del interesado

55. Este segundo criterio se orienta a determinar si la diligencia procesal de los accionantes fue activa en impulsar la causa y si no incurrió en acciones dirigidas a entorpecer la tramitación del proceso¹⁶. Sobre este punto, cabe aclarar que esta Corte ha señalado que, por la naturaleza de las garantías jurisdiccionales, corresponde a los jueces impulsarlas de oficio hasta la conclusión del proceso¹⁷.

¹⁴ Corte IDH, Caso Montesinos Mejía vs. Ecuador. Sentencia de 27 de enero de 2020, párrafo 179; Corte IDH, caso Noguera y otra v. Paraguay, sentencia de 9 de marzo de 2020, párrafo 78; Corte IDH, sentencia de 22 de septiembre de 2009, caso Anzualdo Castro v. Perú, párrafo 156; Corte IDH, caso Montesinos Mejía v. Ecuador, sentencia de 27 de enero de 2020, párrafo 178-180; Corte IDH, caso Perrone y Preckel Vs. Argentina, sentencia de 8 de octubre de 2019, párrafo 141. En la jurisprudencia ecuatoriana se ha expedido jurisprudencia respecto del plazo razonable acogiendo los criterios de la Corte IDH, véase por ejemplo: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1584-15-EP/20, párrafo 31 y sentencia No. 1828-15-EP/20, párrafo 37.

¹⁵ Véase, por ejemplo: Corte IDH, caso Genie Lacayo vs. Nicaragua, sentencia de 29 de enero de 1997, párr. 78; Corte IDH, caso Muelle Flores vs. Perú, sentencia de 6 de marzo de 2019, párr. 159; Corte IDH, caso Jenkins vs. Argentina, sentencia de 26 de noviembre de 2019, párr. 110. Asimismo, estos parámetros ya han sido empleados por la Corte Constitucional para verificar si una garantía jurisdiccional fue resuelta en un tiempo razonable. En la jurisprudencia constitucional véase: Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 133-17-SEP-CC, caso No. 0288-12-EP, de 10 de mayo de 2017, págs. 23 y 34.

¹⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1584-15-EP/20 de 16 de septiembre de 2020, párr. 35.

¹⁷ LOGJCC, artículo 4 (5) “Impulso de oficio. - La jueza o juez tiene el deber de impulsar de oficio los procesos constitucionales hasta llegar a su conclusión, salvo en los casos expresamente señalados en

56. En el caso bajo análisis, se desprende que la actividad procesal de los accionantes fue activa en impulsar la causa puesto que en cuatro ocasiones presentaron alegatos en los que solicitaron que la Sala Provincial dicte sentencia, sin que estas peticiones hayan sido atendidas¹⁸.

La conducta de las autoridades judiciales

57. Del expediente se observan las siguientes actuaciones por parte de la Sala Provincial: **(i)** el 2 de octubre de 2013 se sorteó y remitió la causa para conocimiento de la Primera Sala de lo Civil, Mercantil, Inquilinato y Materias Residuales (ahora demandada)¹⁹, **(ii)** el 09 de junio de 2015, Johanna Tandazo Ortega, en calidad de jueza de sustanciación, avocó conocimiento de la causa²⁰; **(iii)** el 23 de noviembre de 2015, avocó conocimiento de la causa un nuevo juez sustanciador, Gilmedardo Armijo Borja²¹; y, **(iv)** el 18 de febrero de 2016, la Sala Provincial dictó sentencia.

58. La entidad accionada argumentó que el retardo del caso fue producto de los dos resorteos en la causa. Al respecto, a juicio de esta Corte, los cambios de personal en las judicaturas, sin que exista de por medio otra circunstancia extraordinaria, no obstan ni eximen de la responsabilidad que tienen los órganos jurisdiccionales, en este caso la Sala Provincial, de dar trámite oportuno y expedito a las demandas de garantías jurisdiccionales.
59. De esta manera, al haber transcurrido aproximadamente dos años y cuatro meses desde que se sorteó la causa a la Sala demandada, se advierte que la actuación de la Sala Provincial no fue diligente.

La afectación generada en la situación jurídica de los accionantes

60. De la revisión integral del expediente se identifica que esta Corte no cuenta con elementos que permitan corroborar que la demora en el despacho de la causa haya generado una afectación en la situación jurídica de los accionantes, más aún teniendo en cuenta que la demanda fue desestimada. A pesar de ello, en la sentencia No. 1828-15-EP/20 este Organismo aclaró que “[...] *el mismo hecho de no contar con una decisión que resuelva la situación presuntamente violatoria a derechos constitucionales en sí podría considerarse un menoscabo a la garantía en cuestión.*”

esta ley”. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 1792-15-EP/20 de 07 de octubre de 2020, párr. 43.

¹⁸ A fs. 19 a 24 (primer escrito presentado el 13 de abril de 2015); a Fs. 25 (segundo escrito presentado el 05 de mayo de 2015); a Fs. 27 y 28 (tercer escrito presentado el 1 de julio de 2015); y, a Fs. 29 (cuarto escrito presentado el 6 de noviembre de 2015).

¹⁹ Fs. 06 del expediente de la Corte Provincial.

²⁰ Fs. 26 del expediente de la Corte Provincial.

²¹ Fs. 30 del expediente de la Corte Provincial.

61. Con lo expuesto, esta Corte concluye que la Sala Provincial no observó ni consideró que la acción de protección, por su naturaleza, es una garantía sencilla, rápida y eficaz que tiene el objeto de amparar directa y eficazmente los derechos de quienes la activan y que, por tanto, requiere de celeridad en su tramitación, siendo inaceptable que, sin justificación alguna, la judicatura accionada haya dejado sin resolver un recurso de apelación por el lapso de dos años y cuatro meses. En consecuencia, esto afectó su derecho a recibir sentencia dentro de un plazo razonable, acorde a las circunstancias particulares del mismo.
62. En virtud de lo establecido, esta Corte Constitucional hace un llamado de atención a los jueces que conformaron la Sala Provincial que resolvió la causa por la demora injustificada en la tramitación de la apelación de la acción de protección.

4.3. Sobre el derecho a la seguridad jurídica

63. El artículo 82²² de la CRE garantiza a las personas el derecho a la seguridad jurídica, del cual se desprende que el individuo debe contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas²³.
64. Para garantizar este derecho, la Corte Constitucional ha sostenido que, en los casos en que se resuelvan demandas de garantías jurisdiccionales, es su atribución *“verificar que el juez haya actuado en el ámbito de su competencia constitucional y haya observado la normativa aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales”*²⁴.
65. En su acción, los legitimados activos señalan que los jueces de la Sala Provincial centraron su razonamiento en la falta de legitimación activa que, a su vez, conllevó a una desnaturalización de la acción de protección y a la disposición de que las garantías jurisdiccionales pueden ser propuestas por cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad.
66. Revisada la sentencia se aprecia que la Sala Provincial concluyó que en el caso se desprende:

“a) Una falta de legitimación activa, toda vez que los unos no representan a los otros demandantes; por lo cual cada uno de ellos debería actuar por separado en defensa de sus derechos; b) Se divide la contingencia de la causa. - Los hechos narrados ni siquiera podrán generar una acumulación de causa peor una demanda única por parte de las distintas personas”.

²² CRE, art. 82: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

²³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 20.

²⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0989-11-EP/19 de 10 de septiembre de 2019, párr. 21.

67. En el caso analizado, se evidencia que, en realidad, el razonamiento de falta de legitimación en la causa no es la *ratio decidendi* de la sentencia para desechar la acción de protección, pues los jueces en el acápite 5.4 señalaron que *“Sin embargo de lo expuesto, el Tribunal tiene que ahondar la búsqueda de la existencia de la violación de un derecho constitucional, pues ese es el fundamento de la acción de protección”*.
68. De lo citado se colige que los jueces provinciales, a pesar de que señalan que existe una falta de legitimación activa en la causa, en realidad sí prosiguieron con su análisis constitucional respecto del cual este Organismo ya efectuó consideraciones.
69. Asimismo, se observa que la Sala Provincial resolvió la causa al amparo de lo dispuesto en la normativa constitucional aplicable a la acción de protección, estos son los artículos 88 de la CRE y 40 y 41 de la LOGJCC. Por lo tanto, se evidencia que los jueces de la Sala, en su sentencia, aplicando la Constitución y la LOGJCC, no identificaron vulneraciones a derechos constitucionales, sin atender, en consecuencia, contra el derecho a la seguridad jurídica.
70. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corte Constitucional debe recordar que al tramitarse una acción de protección, la legitimación activa en la causa es amplia²⁵, conforme lo establece el artículo 86 numeral 1 de la Constitución y el artículo 9 de la LOGJCC, el cual determina que la acción puede ser presentada por *“cualquier persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, quien actuará por sí misma o a través de representante o apoderado; y, [...] Por el Defensor del Pueblo”*. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que:

*En razón de dicho régimen [de legitimación activa amplia], toda persona, grupo de personas, pueblo o nacionalidad, está facultado para proponer o intentar una demanda de garantías jurisdiccionales sin ningún condicionamiento, en aras de asegurar o exigir la protección de derechos constitucionales. Ello es así, independientemente del interés o afectación directa que tenga o soporte el o la accionante sobre los hechos objeto de demanda, ya que los derechos constitucionales son objetivamente importantes*²⁶.

71. En ese sentido, existe una legitimación activa amplia para que se pueda presentar una acción de protección de forma individual o por un grupo de personas, pueblo o nacionalidad, sin que sea admisible exigir, en principio, ningún condicionamiento. Para esto, las y los jueces constitucionales tienen la obligación de identificar, de los hechos alegados, quiénes son las personas presuntamente afectadas —sean determinadas o determinables— para así proceder a realizar el análisis sobre la existencia o no de vulneración de derechos respecto de estas. Así, en el evento de que sea un grupo de personas, los que presenten una acción de protección las y los jueces no pueden abstenerse de analizar las vulneraciones de derechos que se alegan en la demanda de acción de protección.

²⁵ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 282-13-JP/19 de 4 de septiembre de 2019, párr. 43.

²⁶ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 170-17-SEP-CC de 7 de junio de 2017, pág. 17.

4.4. Sobre el derecho al trabajo

72. Finalmente, en cuanto a las alegaciones referentes al derecho al trabajo, esta Corte considera que -lejos de presentarse en contra de la sentencia impugnada- pretenden un análisis de mérito del caso. Ante esto, corresponde aclarar que la sentencia No. 176-14-EP/19 determinó que esta posibilidad es excepcional y solo procede ante el cumplimiento de los requisitos en ella determinados²⁷.
73. En el presente caso, no se cumple con el cuarto requisito en tanto de los hechos del caso no se desprenden los elementos de gravedad, novedad, el incumplimiento de un precedente o la posibilidad de generar precedentes. De modo que, al no cumplirse uno de los requisitos previstos en la sentencia No. 176-14-EP/19, es improcedente efectuar un análisis de mérito del presente caso.

4.5. Reparación

74. Respecto a la reparación integral, en más de una ocasión, esta Corte ya ha determinado que esta debe ser adecuada y acorde a las circunstancias del caso; por ello, dado que se ha encontrado una vulneración únicamente respecto del plazo razonable, este Organismo Constitucional considera que para su reparación debe considerarse a esta sentencia, en sí misma, como una medida de satisfacción y por ello ordena que el Consejo de la Judicatura, en el término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, difunda la sentencia a todas las juezas y todos los jueces.

V. Decisión

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:

1. Declarar la vulneración del derecho constitucional al plazo razonable.
2. Aceptar parcialmente la acción extraordinaria de protección.
3. Como medida de reparación, y considerando que la publicación de esta sentencia es, en sí misma, una medida de satisfacción se dispone:

²⁷La sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador No. 176-14-EP/19 estableció que se deben cumplir varios requisitos que incluyen: **(i)** que la autoridad judicial haya violado el debido proceso u otro derecho de las partes en la sentencia impugnada; **(ii)** que *prima facie* los hechos que dieron lugar al proceso originario puedan constituir una vulneración de derechos que no fueron tutelados por las autoridades judiciales inferiores; **(iii)** que el caso no haya sido seleccionado por esta Corte para su revisión; y **(iv)** que el caso cumpla con uno de los criterios que a continuación se indican: gravedad del asunto, novedad del caso, relevancia nacional o la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional.

- 3.1. Que el Consejo de la Judicatura, en el término de 10 días contados desde la notificación de la presente sentencia, difunda la sentencia a todas las juezas y todos los jueces. El Consejo de la Judicatura, a través de su representante y en el mismo término de 10 días, deberá remitir a esta Corte los documentos que justifican la difusión de la presente sentencia a las y los jueces.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 16 de junio de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL