

Quito, D.M., 13 de junio de 2024

CASO 856-19-EP

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

SENTENCIA 856-19-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la presente acción al evidenciar la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica con la consecuente transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva. En lo principal, este Organismo observó que la judicatura impugnada exigió, para la procedencia de la acción de protección, el cumplimiento de un requisito no previsto en la ley y omitió realizar el análisis de la real vulneración de derechos constitucionales.

1. Antecedentes procesales

1. El 1 de octubre de 2018, Nora Macrina Correa Imaicela presentó una acción de protección en contra del Consejo de la Judicatura y de la Procuraduría General del Estado (“PGE”) debido a la terminación de su nombramiento provisional en el cargo de asistente administrativo 2.¹
2. Mediante sentencia de 12 de octubre de 2018, la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón y provincia de Loja (“Unidad Judicial”) declaró sin lugar la acción.² En contra de esta decisión, Nora Macrina Correa Imaicela interpuso recurso de apelación, el cual fue negado mediante sentencia de 31 de enero de 2019 dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“Corte Provincial”).³ En contra de esta decisión, Nora Macrina Correa Imaicela interpuso

¹ Juicio 11203-2018-02968. En la demanda se impugnó la acción de personal 15012-DNTH-2015-NG, de 30 de octubre de 2015, que concluyó el nombramiento provisional otorgado a la demandante. Arguyó que la acción de personal impugnada carecía de motivación y, entre otros derechos, vulneró la seguridad jurídica pues, el artículo 18 literal c) del reglamento a la LOSEP, prevé la terminación de un nombramiento provisional cuando exista un ganador del concurso de méritos y oposición. Concluyó que el acto impugnado “es nulo de pleno derecho”.

² Fundamentó su decisión, entre otras consideraciones, en que i) la acción de personal en la que se otorgó el nombramiento provisional establecía, expresamente, la posibilidad de terminar el mismo en cualquier tiempo o hasta que se declare a la persona ganadora del concurso de méritos y oposición y ii) el nombramiento provisional no genera estabilidad, iii) la terminación responde a una decisión unilateral de la administración.

³ La Corte Provincial razonó, entre otras cuestiones, que “al haberse interpuesto una acción de protección, luego de 35 meses desde que se indica se vulneraron sus derechos, se debe considerar que se hayan justificado circunstancias de fuerza mayor que hayan impedido su presentación; que el daño causado [...] siga existiendo al momento de presentar la tutela; y, que se trate de una población vulnerable”.

recursos de aclaración y ampliación,⁴ que fueron negados en auto de 15 de febrero de 2019.

3. El 1 de marzo de 2019, Nora Macrina Correa Imaicela (“**accionante**”) presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 31 de enero de 2019 por la Corte Provincial (“**sentencia impugnada**”).⁵
4. Luego del sorteo correspondiente, la sustanciación de la causa recayó en la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez y, en atención al orden cronológico de despacho de causas, avocó conocimiento mediante auto de 5 de septiembre de 2023. También ordenó a la Corte Provincial remitir su informe de descargo, el cual fue presentado el 13 de septiembre del mismo año.

2. Competencia

5. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción extraordinaria de protección de conformidad con lo previsto por los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”); 58 y siguientes de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Alegaciones de las partes

3.1. De la accionante

6. Según la accionante, la sentencia impugnada vulnera los derechos constitucionales al debido proceso en la garantía de motivación, a la seguridad jurídica y a la igualdad.
7. En su demanda, detalla los argumentos esgrimidos en su recurso de apelación. Luego expone que la sentencia impugnada formula un problema jurídico en el que incluye que la acción de protección fue presentada 35 meses después de la emisión del acto impugnado. A criterio de la accionante, esta es una “circunstancia ajena a la acción de protección”.
8. Agrega que en la sección 4.4.c de la sentencia impugnada, la Corte Provincial:

⁴ La accionante solicitó que se aclaren las razones por las que se habrían inobservado los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

⁵ La causa fue admitida a trámite mediante auto de 20 de agosto de 2018 en Sala de Admisión conformada por el entonces juez constitucional Manuel Viteri Olvera, y las entonces juezas constitucionales Marien Segura Reasco y Pamela Martínez Loaiza.

sin entrar en ningún tipo de análisis constitucional sobre los hechos alegados que vulneran [sus] derechos constitucionales, así como tampoco lo alegado en el escrito que fundamenta la apelación a la sentencia de primer nivel, y lo expuesto dentro de la audiencia de estrados, [la Corte Provincial] centra su análisis en la temporalidad en la que sucedió el acto vulnerador [...] y la fecha de presentación de la acción de protección [lo cual] va en contra de los criterios establecidos por la Corte Constitucional, cuyos pronunciamientos fueron alegados por [su] parte en [la demanda, audiencia y recurso de apelación], por lo que los señores jueces omiten analizar todo lo argumentado y nuevamente incurren en error.

[Énfasis eliminado]

9. También cita fragmentos de la sentencia 41-18-SEP-CC, respecto de que la inmediatez no constituye un requisito para la procedencia de la acción de protección. Luego refiere que las premisas de la sentencia impugnada “no guardan relación con la acción de protección, volviendo a su resolución carente de razonabilidad, lógica y comprensibilidad”. Agrega que, al inobservar los criterios emitidos por este Organismo, la sentencia impugnada se torna “vulneradora del parámetro de razonabilidad y de la lógica, así como de la seguridad jurídica”.
10. Asegura que la Corte Provincial se refirió a “lo manifestado por la Corte Constitucional en la sentencia publicada en el Registro Oficial No. 641 del 15 de febrero del 2012, que trata sobre una decisión tomada sobre una acción de amparo” [sic] [énfasis eliminado]. Sin embargo, no se habría considerado su alegación sobre que “la extinta acción de amparo es ajena a la acción de protección, [pues] aquella estaba destinada a la implementación de medidas cautelares, en tanto que ésta tiene como finalidad la protección de derechos [...]”.
11. También esgrime que la sentencia impugnada transcribió la sentencia T-380/17 de la Corte Constitucional de Colombia para tratar “el principio de inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de tutela instaurada en Colombia, hecho inaplicable en nuestro ordenamiento jurídico”. Asegura que, en el mismo sentido se citaron las sentencias SU-961/1999; T-594/2008; T-797/2002; T594/2008; T-578/2006; T-158/2006; T-1028/2010; T-95412010; T526/2005; T-906/2011; T-657/2013; T342/201 dictadas por la Corte Constitucional de Colombia sobre el principio de inmediatez en la acción de tutela. Con base en ello, manifiesta que la sentencia impugnada resolvió:

sin ningún tipo de argumentación, constitucional o legal ecuatoriana, y yendo en contra de los criterios establecidos por la propia Corte Constitucional del Ecuador, expresan que la inmediatez es un requisito de procedibilidad, hecho proscrito por la Corte Constitucional del Ecuador, quien [sic] ha manifestado que la inmediatez es un elemento extraño a la acción de protección, puesto que no se encuentra establecido ni en la Constitución ni en la Ley.

[Énfasis eliminado]

12. Luego establece, lo que a su juicio constituyen, las diferencias entre la acción de tutela en Colombia y la acción de protección en Ecuador. Posterior a ello, concluye que la sentencia impugnada toma:

una institución jurídica [...] que no está ni en la constitución ni en la Ley, así como tampoco ha sido creada vía interpretación por la Corte Constitucional [...], por ende la acción de tutela es totalmente ajena a la acción de protección en lo referente a la inmediatez, circunstancia que vuelve a la resolución carente de motivación [y] atenta contra la seguridad jurídica.

13. Alega que la Corte Provincial habría: i) exigido presentar una excepción a la inmediatez, ii) aseverado que la acción de protección es de carácter extraordinario y residual, contraviniendo la sentencia 1-16-PJO-CC e iii) inobservado las alegaciones “sobre la vulneración a la seguridad jurídica, motivación, igualdad formal y derecho al trabajo”.
14. Por último, expone que los casos 11282-2018-01604, 11282-2018-00988, 11904-2018-00016 y 1310-2017-00164 emitidos por tribunales de apelación; y, las sentencias en los casos 11313-2018-00386, 11333-2018-03734, 11333-2018-03822, 11282-2018-00988 y 11203-2018-02154 dictadas por jueces de instancia fueron inobservados, a pesar de tener el mismo patrón fáctico, lo que habría vulnerado el derecho a la igualdad.
15. Con base en lo expuesto, solicita que se deje sin efecto la sentencia impugnada, que en aplicación del principio *iura novit curia* también se deje sin efecto la sentencia dictada por la Unidad Judicial y se ordene la reparación integral correspondiente.

3.2. De la Corte Provincial

16. A criterio de la Corte Provincial, “si bien es cierto que la Ley, no ha previsto límites para la interposición de acciones de garantías jurisdiccionales, [...] la inmediatez en estas garantías es un requisito de procedibilidad”. Además, señala que la decisión se fundamentó en legislación comparada, por lo que la Corte Provincial “no ha vulnerado ningún derecho constitucional de la accionante”.

4. Análisis constitucional

4.1. Planteamiento de los problemas jurídicos

17. Los problemas jurídicos de una acción extraordinaria de protección se determinan, principalmente, en función de los cargos relacionados con la presunta vulneración de derechos constitucionales formulados por la parte accionante en contra del acto procesal

objeto de la acción.⁶ En este sentido, un cargo configura una argumentación completa si reúne, al menos, los siguientes tres elementos:

(i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; (ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; tal acción u omisión deberá ser, naturalmente, un aspecto del acto judicial objeto de la acción; y, (iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata. No obstante, si un cargo carece de dichos elementos, no se puede, sin más, rechazar el mismo. En aquellos casos, la Corte Constitucional debe realizar un esfuerzo razonable para determinar si, a partir del cargo en examen, cabe establecer una violación de un derecho fundamental.⁷

- 18.** En los párrafos 7, 8, y 11 y 12 *supra*, la accionante afirma la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación. A su juicio, la Corte Provincial no analizó la real vulneración de derechos alegada en su acción. Por lo que, esta alegación se abordará con el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por insuficiencia motivacional, al no contener un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales?
- 19.** Del cargo sintetizado en el párrafo 10 *supra*, se verifica como tesis la presunta vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación por el vicio de incongruencia frente a las partes. Como base fáctica se arguye que la Corte Provincial no se refirió a que la acción de amparo sería ajena a la acción de protección. Sin embargo, se constata que la accionante no desarrolla una justificación jurídica que exponga por qué la presunta omisión vulnera el derecho de manera directa e inmediata. En suma, tampoco se indica por qué el argumento referido sería relevante para la resolución del caso; en consecuencia, pese a realizar un esfuerzo razonable, se descarta el análisis del cargo antedicho.
- 20.** Del párrafo 13 *supra*, la accionante afirma que se contraviene la sentencia 1-16-PJO-CC. No obstante, omite identificar la regla de precedente y cómo aquella es aplicable al caso concreto por lo que no puede formularse un problema jurídico de este cargo al ser incompleto.⁸

⁶ CCE, sentencias 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16; 752-20-EP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 31; y, 2719-17-EP/21, 8 de diciembre de 2021, párr. 11.

⁷ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párrafo 18.

⁸ CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42. Cuando el argumento de la vulneración de derechos presentado en una acción extraordinaria de protección se fundamenta en la inobservancia de un precedente constitucional, para que sea considerado claro, deberá reunir los elementos mínimos necesarios comunes (tesis, base fáctica y justificación jurídica) y, dentro de la justificación jurídica, deben incluirse al

21. En el párrafo 9 *supra*, se verifica que la accionante hace referencia a la verificación del requisito de inmediatez que, a su juicio, “no guarda relación con la acción de protección”. Lo cual, también es referenciado en la cita del cargo expuesto en el párrafo 12 *supra*. En ellos, se afirma la vulneración del derecho a la seguridad jurídica debido a que se habría requerido justificar la “inmediatez” como requisito de procedibilidad para la acción de protección.
22. Ahora bien, para que exista una vulneración a la seguridad jurídica “es necesario que las transgresiones normativas tengan una trascendencia constitucional consistente, sobre todo, en una afectación a uno o varios derechos constitucionales [...] distintos a la seguridad jurídica”.⁹ Al respecto, de los cargos expuestos por la accionante, se desprende la presunta transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva en su dimensión de acceso a la justicia, respecto del derecho a tener respuesta sobre las pretensiones de la acción debido a la exigencia de un requisito no previsto en la legislación nacional. Por lo que se atenderá el cargo desde el siguiente problema jurídico: ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica al requerir que se justifique la inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de protección, el cual no se encontraba previsto en el ordenamiento aplicable, lo cual transgredió el derecho a la tutela judicial efectiva?
23. Por último, en el párrafo 14 *supra*, la accionante afirma que la Corte Provincial inobservó una serie de casos con similar patrón fáctico por lo que se habría vulnerado el derecho a la igualdad. Sin embargo, no detalla las razones por las que los casos anunciados son similares ni por qué la judicatura accionada debía resolver en el mismo sentido que se resolvieron los casos identificados. En consecuencia, no se ha presentado un cargo que cumpla con los elementos mínimos para que esta Corte formule un problema jurídico, aun realizando un esfuerzo razonable. De modo que no se abordará el cargo en mención.

4.2. Resolución de los problemas jurídicos

4.2.1. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica al requerir que se justifique la inmediatez como requisito de procedibilidad de la acción de protección, el cual no se encontraba previsto en el ordenamiento aplicable, lo cual transgredió el derecho a la tutela judicial efectiva?

menos los siguientes elementos: i. La identificación de la regla de precedente y ii. La exposición de por qué la regla de precedente es aplicable al caso.

⁹ CCE, Sentencia 1763-12-EP/20, 22 de julio de 2020, párr. 14.5.

- 24.** El artículo 82 de la Constitución señala que “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”. En virtud de este derecho, las personas cuentan con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas.¹⁰
- 25.** Por su parte, la jurisprudencia constitucional expone que esta Corte debe verificar que “los jueces que conocen garantías jurisdiccionales hayan actuado en el ámbito de su competencia constitucional y observado la normativa que hayan considerado aplicable al caso para garantizar derechos constitucionales”.¹¹ En particular, cuando las y los jueces constitucionales conocen una acción de protección, estos “garantizarán la seguridad jurídica en la medida en que sus actuaciones se adecúen a la naturaleza jurídica y regulaciones propias de esta garantía jurisdiccional. Al contrario, su inobservancia provocaría que los justiciables carezcan de certeza sobre el objeto, ámbito y alcance de esta acción constitucional”.¹²
- 26.** En el caso analizado, la accionante afirma que la sentencia impugnada toma “una institución jurídica [...] que no está ni en la constitución ni en la Ley, así como tampoco ha sido creada vía interpretación por la Corte Constitucional [...], por ende la acción de tutela es totalmente ajena a la acción de protección en lo referente a la inmediatez”. A su juicio, la inmediatez no constituye un requisito para la procedencia de la acción de protección.
- 27.** De la sentencia impugnada se verifica que esta se centra en la verificación del cumplimiento del requisito de inmediatez, que es parte del ordenamiento jurídico de Colombia. Del mismo modo, establece tres excepciones “doctrinales” al mismo: “circunstancias de fuerza mayor que haya[n] impedido su presentación; que el daño causado por el evento violatorio a derechos siga existiendo al momento de presentar la tutela, y, que se trate de una población vulnerable a la que no es exigible la celeridad y la diligencia que se exige por tratarse de persona de vulnerabilidad manifiesta”.¹³ las mismas que, a su juicio, no fueron justificadas por la accionante. Por último, determina que la inmediatez es un requisito de procedibilidad que “dependerá de las circunstancias de cada

¹⁰ CCE, sentencia 2152-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 22

¹¹ CCE, sentencia 1292-19-EP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 26; sentencia 2152-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 23; y sentencia 2962-19-EP/23, 9 de noviembre de 2023, párr. 29.

¹² CCE, sentencia 992-11-EP/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 24.

¹³ Numeral cuarto de la sentencia impugnada.

caso y de la aplicación de alguna de las excepciones que se señalan por la Corte Constitucional colombiana”.

28. Respecto de lo mencionado, es determinante recordar lo siguiente:

- a) La activación de las garantías jurisdiccionales tiene como objeto evitar que los derechos reconocidos se conviertan en meros enunciados jurídicos y procede cuando se verifique la real afectación de estos.¹⁴ De modo que las y los jueces constitucionales están en la obligación de analizar las vulneraciones de derechos alegadas de conformidad con las disposiciones normativas vigentes que las regulen.¹⁵
- b) En particular, la acción de protección tiene como objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución.¹⁶ Por lo que le corresponde a las y los jueces constitucionales, en el ámbito de sus competencias, verificar la existencia de vulneración a los derechos alegados por la parte accionante o aquellos que, *ex officio*, evidencien como vulnerados.¹⁷
- c) Ni la Constitución, ni la ley, ni la jurisprudencia, han establecido como requisito de procedibilidad a la inmediatez en la presentación de la acción de protección.¹⁸ Esto encuentra sentido en que tal requerimiento implicaría el menoscabo de “los principios que rigen la aplicación de los derechos en el país”.¹⁹ De modo que “la acción de protección no depende ni de la inmediatez ni de la inminencia del daño, sino de la existencia de una vulneración de derechos constitucionales”.²⁰ En consecuencia, en tanto el paso del tiempo no impide la presentación de esta garantía, tampoco podría considerarse como un requisito de procedibilidad.

¹⁴ CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 46.

¹⁵ CCE, sentencia 1292-19-EP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 29.

¹⁶ CRE, artículo 88.

¹⁷ CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25. Se deja constancia de algunas de las excepciones que se han presentado al análisis de la vulneración de derechos. Por ejemplo: CCE, sentencia 1101-20-EP/22, 20 de julio de 2022, párr. 86; sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 69; sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021; sentencia 165-19JP/21, 21 de diciembre de 2021, párr. 19, 20 y 66; sentencia 1329-12-EP/22, 07 de septiembre de 2022; sentencia 1679-12-EP/20, 15 de enero de 2020, párr. 39; y sentencia 461-19-JP/23, 19 de abril de 2023, párr. 59.

¹⁸ CCE, sentencia 179-13-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 25.

¹⁹ *Ibid.*, párr. 26.

²⁰ CCE, sentencia 673-15-EP/20, 5 de agosto de 2020, párr. 33.

- d) No obstante, la jurisprudencia constitucional ha reparado en que el plazo transcurrido entre la alegada vulneración del derecho y la presentación de la acción sí deben ser consideradas al emitir una decisión. Pues:

el transcurso del tiempo sí podría incidir en la dificultad de probar ciertos hechos, o en otras consideraciones de la sentencia, así como en la reparación de las vulneraciones. Así, por ejemplo, el transcurso del tiempo puede tener como consecuencia que los documentos que prueban las vulneraciones de derechos se pierdan, que los involucrados en las vulneraciones de derechos ya no presten sus servicios en las instituciones, que las acciones administrativas estén prescritas, que las partidas presupuestarias ya no estén disponibles, entre otras. Así también, la obligación de reparar las vulneraciones de derechos se puede ver afectada por cuanto en algunos casos el transcurso del tiempo puede tornar imposible que se emitan medidas de restauración de los derechos y en otros casos podría ocurrir que el transcurso del tiempo se convierta en un incentivo para que se calculen reparaciones materiales más onerosas. **Es por ello que, en los casos en los que ha transcurrido un tiempo excesivo desde la vulneración de derechos, la reparación podrá tener en consideración la demora en la interposición de las acciones pertinentes. Esto, de ninguna manera puede obstar que se ordene la reparación integral, sin embargo, se debe analizar si la persona afectada ha provisto una justificación válida ante la demora en la presentación de su acción.**²¹

[Énfasis agregado]

- 29.** De lo expuesto, se colige que el transcurso del tiempo no es un requisito para presentar una acción de protección. Sin embargo, sí debe ser considerado al momento de ordenar la reparación integral; esto, en el marco de una justificación válida proporcionada por la parte afectada. En consecuencia, el plazo en cuestión debe considerarse al momento de dictar las medidas de reparación integral.
- 30.** En el caso bajo análisis, se rechazó el recurso de apelación debido al incumplimiento del requisito “doctrinal” de inmediatez. De modo que, la Corte Provincial examinó el cumplimiento de un requisito que no está previsto ni en la Constitución ni en la ley, a pesar de que la inexistencia de este era de conocimiento de la judicatura accionada; pues afirmó que “si bien es cierto, que la Ley [...] no ha establecido un límite para la proposición de acciones por garantía jurisdiccionales [...]; la inmediatez, resulta un presupuesto que debe ser valorado”. De tal suerte que aplicó un requisito que la parte accionante no podía prever, debido a que no estaba reconocido en la legislación vigente, ocasionando el menoscabo del derecho a la seguridad jurídica.
- 31.** En suma, la seguridad jurídica también se ve afectada en tanto la Corte Provincial cimentó su decisión en que las excepciones al principio de inmediación “que se señalan [sic] [...]

²¹ CCE, sentencia 1290-18-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 40.

la Corte Constitucional colombiana” no fueron justificados por la accionante. Es decir que la judicatura accionada no solo examinó el cumplimiento de un requisito inexistente, sino que también apegó las supuestas excepciones de dicho requisito a lo prescrito por la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia. Por lo que se evidencia que la Corte Provincial hizo referencia a un ordenamiento jurídico extranjero, respecto del cual la accionante no podía prever sus reglas.

- 32.** Esta actuación no solo afectó el derecho a la seguridad jurídica, sino que también transgredió el derecho a la tutela judicial efectiva en su dimensión de acceso a la justicia, particularmente en el derecho a recibir una respuesta a su pretensión.²² Esto, debido a que la accionante se vio impedida de obtener contestación a las alegaciones sobre vulneración de derechos, por lo que no pudo hacer efectivo el derecho mencionado. En consecuencia, se determina que al exigir el cumplimiento de un requisito inexistente en la legislación se creó una barrera irrazonable al acceso a la justicia;²³ en particular, al recurso de apelación interpuesto, vedando la posibilidad de obtener una respuesta al fondo de sus pretensiones.²⁴
- 33.** En razón del análisis realizado, se verifica la inobservancia del ordenamiento jurídico²⁵ y se declara la vulneración del derecho a la seguridad jurídica con la consecuente transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva, al exigir un requisito no previsto para la procedencia de la acción de protección.

4.2.2. ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por insuficiencia motivacional, al no contener un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales?

- 34.** El artículo 76 numeral 7 literal l de la CRE prescribe que “[n]o 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”.²⁶ Constituyendo, este último,

²² CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110. En su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha determinado que la tutela judicial efectiva tiene tres componentes, que podrían concretarse en tres derechos: “i) el derecho al acceso a la administración de justicia; ii) el derecho a un debido proceso judicial; y iii) el derecho a la ejecutoriedad de la decisión”. Respecto de la primera dimensión de acceso, este Organismo ha indicado que el mismo se compone de dos derechos: i) el derecho de acción y ii) el derecho a recibir una respuesta sobre las pretensiones planteadas. Respecto de este punto, revisar las sentencias 2806-19-EP/24, 17 de enero de 2024, párr. 20; y, 1330-20-EP/24, 28 de febrero de 2024, párr. 21.

²³ CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 115.

²⁴ Este Organismo ha resuelto en sentido similar en otros casos. Por ejemplo, ver: CCE, sentencia 2962-19-EP/23, 9 de noviembre de 2023.

²⁵ CCE, sentencia 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 19.

²⁶ En el mismo sentido, revisar CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 57.

el criterio rector que da cuenta de una argumentación jurídica mínimamente completa. A su vez, la jurisprudencia de este Organismo ha indicado que “una argumentación jurídica es *insuficiente* cuando la respectiva decisión cuenta con alguna fundamentación normativa y alguna fundamentación fáctica, pero alguna de ellas es insuficiente porque no cumple el correspondiente estándar de suficiencia”.²⁷

- 35.** Este Organismo ha indicado que el estándar de suficiencia motivacional en garantías jurisdiccionales es más alto que en otros procesos. Esto, debido a la naturaleza y el imperativo tutelar de las mismas. De manera específica, esta Corte señaló que las y los jueces que resuelvan garantías jurisdiccionales deben:

realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. [Y únicamente cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales [...] podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido [...].²⁸

- 36.** Con base en lo expuesto, al momento de resolver una controversia, las y los jueces constitucionales deben: 1) enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda la decisión; 2) explicar la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho; y, 3) realizar un análisis para verificar la existencia o no de vulneración a los derechos, y si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infra constitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.²⁹

- 37.** La accionante afirma que la Corte Provincial no atendió sus alegaciones, sino que se limitó a razonar sobre la inmediatez con la que debería ser presentada una acción de protección. Por ello, y con la finalidad de evitar la redundancia argumentativa, se toma nota del párrafo 32 *supra*, pues entre las conclusiones del primer problema jurídico se determinó que la Corte Provincial circunscribió su análisis a lo que consideró como requisito de procedibilidad de la acción de protección. En consecuencia, la judicatura accionada no analizó los derechos alegados como vulnerados, por lo que menoscabó el derecho al debido proceso en la garantía de motivación de la accionante, sin que lo desarrollado en esta sentencia implique un pronunciamiento sobre la corrección o incorrección jurídica de la decisión impugnada, pues aquello no le compete a este Organismo.

²⁷ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 69.

²⁸ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103 y 103.1.

²⁹ CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

- 38.** A fin de reparar el derecho vulnerado esta Corte estima que se debe dejar sin efecto la sentencia impugnada y reenviar el proceso para que un nuevo tribunal de la Corte Provincial emita una nueva sentencia de apelación. Para ello, como ya lo ha hecho previamente, esta Corte considera importante precisar que la nueva judicatura deberá tener en cuenta que no puede, respecto del análisis de procedencia de la vía constitucional, rechazar, sin más, la acción de protección bajo la consideración de que corresponde a un conflicto laboral con el Estado. En su lugar, “[l]a judicatura deberá ofrecer una motivación suficiente acerca de si en el caso, a [sic] *prima facie*, se ventilan asuntos que comprometan notoria o gravemente la dignidad o autonomía del servidor o servidora que requieran una respuesta urgente. De concluir que el caso sí entra en alguno de aquellos amplios supuestos, se deberá examinar de forma profunda las alegadas vulneraciones de derechos”.³⁰
- 39.** Sobre la base del análisis realizado, es procedente hacer un llamado de atención a Pablo Santiago Narváez Cano, Fredy Rolando Alvarado González jueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja,³¹ y a Carlos Lenin Tandazo Román, entonces juez de la misma judicatura. Esto, en tanto resolvieron una garantía jurisdiccional con base en legislación diferente a la nacional y exigiendo requisitos no contemplados por el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

5. 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. Aceptar la acción extraordinaria de protección 856-19-EP.
2. Declarar la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación y a la seguridad jurídica, que a su vez transgredió el derecho a la tutela judicial efectiva, como consecuencia de la sentencia dictada el 31 de enero de 2019 por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja.
3. Disponer las siguientes medidas de reparación:

³⁰ CCE, sentencia 1451-20-EP/24 de 16 de mayo de 2024, párr. 22, 183-20-EP/24, 6 de junio de 2024, párr. 20; 2006-18-EP/24, 13 de marzo de 2024; párr. 43.

³¹ Del Sistema del Consejo de la Judicatura, se verifica que la denominación de la judicatura cambió a Sala Especializada De Lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores.

- i. Dejar sin efecto la sentencia dictada el 31 de enero de 2019 por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja; y,
 - ii. Retrotraer el proceso hasta el momento anterior a la vulneración de derechos constitucionales y ordenar que una nueva conformación de la Sala de la Corte Provincial de Justicia de Loja, previo sorteo, resuelva el recurso de apelación interpuesto.
4. Llamar la atención a Pablo Santiago Narváez Cano, Fredy Rolando Alvarado González jueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja y a Carlos Lenin Tandazo Román, entonces juez de la misma judicatura, por resolver una garantía jurisdiccional con base en legislación diferente a la nacional y exigiendo requisitos no contemplados por el ordenamiento jurídico ecuatoriano.
5. Devolver los expedientes al juzgado de origen.
6. Notifíquese y cúmplase. -

Alí Lozada Prado
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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 13 de junio de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)

SENTENCIA 856-19-EP/24

VOTO CONCURRENTE

Juez constitucional Richard Ortiz Ortiz

1. Respecto a la decisión que resolvió la causa 856-19-EP considero pertinente realizar las siguientes consideraciones adicionales:
2. El voto de mayoría se pronunció sobre una acción extraordinaria de protección presentada por Nora Macrina Correa Imacela en contra de la sentencia de 31 de enero de 2019 emitida por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja. En la sentencia, se aceptó la acción al constatar la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica (art. 82 CRE) en conexión con la tutela judicial efectiva (art. 75 CRE) y la motivación (art. 76.7.1 CRE) de la accionante. Este Organismo verificó que la autoridad accionada le exigió un requisito no previsto en el ordenamiento jurídico para la presentación de su acción – **requisito de inmediatez**–; además, que no realizó un análisis de la vulneración de derechos y fundamentó su decisión con base en una legislación diferente a la nacional.
3. En concreto, la autoridad judicial accionada, en la decisión impugnada, expresó algunos argumentos sobre el principio de inmediatez: “si bien es cierto, que la Ley [...] no ha establecido un límite para la proposición de acciones por garantía jurisdiccionales [...]; la inmediatez, resulta un presupuesto que debe ser valorado”. Con este criterio, la Sala consideró que la accionante presentó la demanda “35 meses después de los hechos que afirma son atentatorios a sus derechos constitucionales; lo que contradice claramente el principio de inmediatez”. Así, consideró que: “Desconocer el principio de inmediatez, sería aceptar indebidamente que el Juez Constitucional tiene competencia privativa y cobertura absoluta para resolver todo conflicto”, por lo que, rechazó el recurso de apelación.
4. Respecto a este razonamiento de la Sala sobre la oportunidad de proponer una acción de protección (inmediatez), este Organismo precisó que la Sala aplicó un requisito que la parte accionante no podía prever, debido a que no estaba reconocido en la legislación vigente. Por ello, se concluyó que la autoridad judicial menoscabó el derecho a la seguridad jurídica.
5. Si bien coincido con la decisión de la demanda de acción extraordinaria de protección, a continuación, realizaré breves precisiones sobre el criterio de inmediatez dentro de la

acción de protección. Al respecto, considero que el transcurso del tiempo es un elemento relevante que debería ser tomado en cuenta en tres momentos: **(i)** la admisión, **(ii)** la sustanciación, y **(iii)** la reparación de la acción. Ya que, la Constitución establece a la acción de protección como una garantía jurisdiccional extraordinaria, que tiene las características de ser sencilla, **rápida** y **eficaz** (art. 86.2.a CRE) y está destinada a la protección eficaz e **inmediata** de los derechos reconocidos en la Constitución e instrumentos internacionales (art. 6 LOGJCC).

6. A mi juicio, en la **(i) admisión** de una acción de protección, la relevancia del tiempo debería ser considerado como un criterio de procedibilidad. Así, en atención a la naturaleza **eficaz** e **inmediata** de las garantías jurisdiccionales,¹ la acción de protección debería ser presentada dentro de un plazo prudente y razonable, desde la ocurrencia de la vulneración de los derechos constitucionales del accionante. Considero que no tomar en cuenta el tiempo como parámetro, sería desconocer el objeto y alcance de esta garantía.
7. De esta manera, a mi parecer, la relevancia por el transcurso del tiempo es un criterio que debe ser analizado por los juzgadores en cada caso, sin que pueda determinarse como un requisito previo de admisibilidad. De este modo, el juzgador es quien debería analizar los motivos que han imposibilitado al accionante presentar una acción de protección de forma oportuna. Esto implica que el accionante, cuando acuda a la justicia constitucional después de mucho tiempo de acaecida la vulneración de derechos, debería **justificar la eventual demora** en la presentación de la acción.
8. Por lo dicho, para determinar si existe o no demora injustificada o irrazonable al momento de presentar una acción de protección, coincido con que el juzgador debería considerar que: a) exista una justificación válida para la inactividad del accionante; b) la inactividad no afecte derechos de terceros; y, c) exista un nexo causal entre la presentación tardía de la acción y la vulneración de derechos constitucionales.
9. Lo anterior, no obstaría a que la autoridad judicial pueda rechazar la acción propuesta cuando el accionante presenta una acción de protección después de un tiempo excesivo, sin justificar su inacción y por asuntos que evidentemente no le corresponden resolver a la justicia constitucional.

¹ LOGJCC, art. 6.- Finalidad de las garantías. - Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos [...].

10. Ahora bien, una vez que la acción de protección se encuentre admitida, en la etapa de **(ii) sustanciación** le corresponde a la autoridad judicial tomar en cuenta el transcurso del tiempo en el análisis de la vulneración de derechos constitucionales del accionante. De modo que, cuando la acción de protección es presentada con posterioridad al acto u omisión que causó la vulneración de derechos, el juzgador debería verificar si tal vulneración **se mantiene en el tiempo**.
11. En tal sentido, la autoridad judicial debería verificar que la vulneración sea actual y continua, pese a que la acción u omisión que la generó haya sido anterior a la presentación de la acción. Así, una vulneración podría considerarse **actual** cuando se mantiene al momento de la presentación de la garantía jurisdiccional, y **continua** cuando tal transgresión subsiste en el tiempo y continúa afectando los derechos constitucionales del accionante.
12. De la misma manera, también se puede advertir que el paso del tiempo puede constituirse en un obstáculo y causar **dificultades para probar** ciertos hechos dentro de la etapa de sustanciación de la causa. Es decir, el transcurso del tiempo puede causar que las pruebas pierdan su validez o incluso que desaparezcan, lo que podría impedir a las partes procesales demostrar la vulneración o no de derechos y, por tanto, obtener un fallo favorable en su tutela.
13. Finalmente, la relevancia del transcurso del tiempo debería incidir en el momento en el que el juzgador diseña las medidas de **(iii) reparación** integral. Al respecto, este Organismo en la sentencia 1290-18-EP/21 determinó lo siguiente:

la obligación de reparar las vulneraciones de derechos se puede ver afectada por cuanto en algunos casos el transcurso del tiempo puede tornar imposible que se emitan medidas de restauración de derechos y en otros casos podría ocurrir que el transcurso del tiempo se convierta en un incentivo para que se calculen reparaciones materiales más onerosas.

14. En consecuencia, es pertinente que la autoridad judicial atienda el transcurso del tiempo y las particularidades del caso al momento de ordenar medidas de reparación. Puesto que, la inacción justificada del accionante podría conllevar a la vulneración de derechos de terceros, como ocurre en los casos en los que existen situaciones jurídicas consolidadas. Tampoco deberían ordenarse reparaciones económicas exorbitantes que no tomen en cuenta la presentación tardía de la acción de protección. Lo dicho de ninguna manera puede obstar para que no se ordenen medidas de reparación adecuadas que permitan resarcir, en lo posible, la vulneración ocasionada.

15. En función de lo expuesto, considero que si bien en el ordenamiento jurídico no existe norma expresa que regule un plazo razonable para la presentación de la acción de protección; sí es compatible con la naturaleza de esta acción que sea activada de manera oportuna, para que pueda proteger los derechos de manera rápida, eficaz e inmediata. Por esta razón, el transcurso del tiempo sí debería ser un criterio relevante en los tres momentos de conocimiento de la acción de protección. Para ello, la autoridad judicial debería adoptar criterios que permitan evaluar la temporalidad de la acción, en cada caso, con miras a salvaguardar la eficacia, inmediatez y rapidez de las garantías jurisdiccionales. Esta consideración, además, permitiría evitar la desnaturalización de la acción y la deformación de las medidas de reparación.

Richard Ortiz Ortiz
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal que el voto concurrente del juez constitucional Richard Ortiz Ortiz, anunciado en la sentencia de la causa 856-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 18 de junio de 2024, mediante correo electrónico a las 12:50; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Paulina Saltos Cisneros
SECRETARIA GENERAL (S)