

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2023

## CASO 2962-19-EP

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

#### SENTENCIA 2962-19-EP/23

**Resumen:** La Corte acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de la sentencia dictada por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja. Este Organismo determina la insuficiencia motivacional de la sentencia impugnada por no contener un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales. Así también, se declara la vulneración a la seguridad jurídica y consecuentemente a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la justicia, por cuanto la Sala aplicó, para la procedencia de la acción de protección, un requisito que no se encontraba previsto en el ordenamiento jurídico.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 30 de abril de 2019, Luis Hernán Quezada Padilla (“**accionante**” o “**legitimado activo**”) presentó una acción de protección en contra de la Universidad Nacional de Loja (“**Universidad**”), alegando que la institución dio por terminada su contratación ocasional.<sup>1</sup> El proceso fue signado con el 11333-2019-01337 y su conocimiento correspondió a la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Loja (“**Unidad Judicial**”).
2. El 28 de junio de 2019, el juez de la Unidad Judicial dictó sentencia resolviendo aceptar la acción de protección y dispuso el inmediato reintegro del accionante a las labores que desempeñaba en calidad de docente académico ocasional, con la remuneración mensual que le correspondía hasta que exista un ganador del concurso de méritos y oposición.<sup>2</sup> Inconforme con esta decisión, la Universidad interpuso recurso de apelación.

<sup>1</sup> El accionante alegó la vulneración de sus derechos a la seguridad jurídica y al trabajo, señalando que había suscrito cuatro contratos de servicios ocasionales con la Universidad para ejercer un cargo de necesidad permanente, de conformidad a lo previsto en el Art. 58 de la LOSEP. El accionante señaló que laboró en calidad de docente desde el 25 de septiembre de 2006, siendo el último contrato suscrito del 1 de enero al 31 de marzo de 2018. Además, sostuvo que su contrato se encontraba prorrogado hasta que se llame a concurso y se declare ganador del mismo. En ese sentido, argumentó que la Universidad no podía dar por terminado el contrato ocasional. Adicionalmente, alegó que durante los meses de abril y mayo del año 2018, laboró sin que se haya suscrito contrato alguno con la Universidad y que no se le ha reconocido el pago de remuneraciones por los servicios prestados durante esos meses.

<sup>2</sup> El juez de la Unidad Judicial, en la sentencia que obra a fojas 59 del expediente, consideró que: “[...]se constata que existen contratos sucesivos desde el año 2007, suscritos entre el accionante y la Universidad

3. El 20 de septiembre de 2019, la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja (“**Sala**”), resolvió aceptar el recurso de apelación y revocó la resolución subida en grado, rechazando la acción de protección por improcedente, bajo el argumento de que existió una inacción por parte del accionante por más de un año para ejercer la acción de protección.
4. El 21 de octubre de 2019, Luis Quezada Padilla presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada el 20 de septiembre de 2019 (“**sentencia impugnada**” o “**sentencia de apelación**”).
5. El 4 de junio de 2020, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa 2962-19-EP.<sup>3</sup>
6. El 5 de octubre de 2023, en atención al orden cronológico de despacho de causas, la jueza ponente avocó conocimiento de la causa y dispuso que la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja remita el informe de descargo en relación con la causa 11333-2019-01337, en el término de cinco días, el cual, hasta la fecha de emisión de esta sentencia, no ha sido presentado.

## 2. Competencia

7. 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**”).

---

Nacional de Loja, en base a los cuales se demuestra que ha venido laborando como docente, por lo cual se debe prorrogar dicho contrato hasta que exista concurso de méritos y oposición y por ende un ganador de dicho concurso, ello bajo el amparo de los [sic] establecido en la Ley Orgánica de Servicio Público, concretamente la Disposición Décimo Segunda del Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior [...] el contrato quedó prorrogado hasta que convoque a concurso de méritos y oposición y se poseione el ganador, por lo que, no se lo podía dar por terminado, caso contrario se violenta el principio constitucional de seguridad jurídica, como así se lo ha hecho (...).”

<sup>3</sup> El tribunal de la Sala de Admisión estuvo conformado por los jueces constitucionales Enrique Herrera Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín.

### **3. Argumentos de los sujetos procesales**

#### **3.1 Argumentos del accionante**

- 8.** El accionante alega que la sentencia dictada por la Sala vulneró los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva (artículo 75 de la CRE); y, al debido proceso en el principio de legalidad (artículo 76.3 de la CRE) y en la garantía de motivación (artículo. 76.7.1 de la CRE).
- 9.** Sostiene que los jueces accionados no analizaron ni se pronunciaron sobre la vulneración de derechos constitucionales alegada en la demanda de acción de protección y que la Sala se limitó a sustentar la presunta extemporaneidad de la acción. En este sentido, manifiesta que la vulneración de derechos constitucionales ocasionada por la separación de su cargo como catedrático en la Universidad Nacional de Loja, no se ha desvanecido ni ha sido subsanada por el transcurso del tiempo, por lo que permanece la afectación.
- 10.** Además, indica que la Sala rechazó la acción de protección propuesta, argumentando que no se había observado el principio de inmediatez, por cuanto el legitimado activo dejó transcurrir más de un año desde que se produjo el acto violatorio de derechos para la presentación de su demanda.
- 11.** Así también, señala la inobservancia de las consideraciones realizadas por la Corte Constitucional en la sentencia 1683-12-EP, sobre la inmediatez de la acción de protección.
- 12.** Con base en los argumentos expuestos, el accionante solicita que se acepte la demanda, se declare la vulneración de derechos constitucionales y se ordene la reparación integral correspondiente.

#### **3.2 Argumentos de la judicatura accionada**

- 13.** A pesar de haber sido debidamente notificados con el auto de avoco emitido por la jueza ponente, los jueces de la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja no han presentado el informe de descargo requerido.

#### 4. Planteamiento de los problemas jurídicos

14. La Corte ha establecido que los problemas jurídicos surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante, es decir, de las acusaciones que se dirigen contra el acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de un derecho fundamental.<sup>4</sup>
15. Además, la Corte ha señalado que un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir tres elementos: tesis, base fáctica y justificación jurídica.<sup>5</sup>
16. De la revisión de los argumentos esgrimidos por el accionante constantes en el párrafo 9 *supra*, se advierte la configuración de un cargo completo con relación a la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de motivación, conforme a lo señalado en la sentencia 1967-14-EP/20; en cuanto, el accionante sostiene que la Sala no realizó un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales objeto de la acción de protección. En consecuencia, la Corte examinará si en la sentencia impugnada se analizó la vulneración de derechos alegada por el legitimado activo, a efectos de determinar si la decisión judicial cuenta con suficiencia motivacional, para lo cual se planteará el siguiente problema jurídico: *¿La sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de motivación por insuficiencia motivacional, en cuanto al análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales?*
17. Por otro lado, se advierte que el accionante alega también en su demanda la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en el principio de legalidad; sin embargo, al analizar el cargo expuesto en el párrafo 10 *supra*, este Organismo considera que lo argumentado por el accionante corresponde ser analizado y reconducido a la luz del derecho a la seguridad jurídica, conforme se ha procedido en casos similares, en los que este Organismo se ha pronunciado sobre la aplicación del principio de inmediatez en la presentación de acciones de protección a través de este derecho constitucional;<sup>6</sup> analizando paralelamente, si ello constituyó un impedimento en el acceso a la administración de justicia como elemento del derecho a la tutela judicial efectiva. Por tal razón, se analizará lo alegado por el accionante a través del siguiente problema jurídico: *¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica al establecer la improcedencia de la acción de protección por*

<sup>4</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

<sup>5</sup> *Ibidem*, párr. 18. Este Organismo señaló que “un argumento mínimamente completo, al menos, debe reunir los siguientes tres elementos: la afirmación de que un derecho fundamental se vulneró (tesis), el señalamiento de la acción u omisión de la autoridad judicial que habría ocasionado la vulneración (base fáctica) y una justificación que muestre por qué la acción u omisión acusada vulnera el derecho fundamental en forma directa e inmediata (justificación jurídica)”.

<sup>6</sup> CCE, sentencia 1292-19-EP/21, 15 de diciembre de 2021, párrs. 24 - 34 y sentencia 980-17-EP /21, 1 de septiembre de 2021, párrs. 29 - 31.

*no haberse presentado de forma inmediata, y paralelamente, el derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la administración de justicia?*

18. Finalmente, el legitimado activo se refiere a la inobservancia de lo señalado por la Corte en la sentencia 1683-12-EP; al respecto, se observa que el accionante no identifica cuál es la regla de precedente supuestamente inobservada y por qué esta le sería aplicable al presente caso;<sup>7</sup> por lo que, a pesar de realizar un esfuerzo razonable,<sup>8</sup> esta Corte se encuentra impedida de analizar la alegada vulneración.

## 5. Resolución de los problemas jurídicos

### 5.1 ¿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. Con relación a la garantía de motivación, el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, en su parte pertinente, establece: “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”.
20. Sobre la motivación en garantías jurisdiccionales, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el estándar de suficiencia motivacional, en estos casos, es más alto en la medida que existen peculiaridades relativas al imperativo de tutelar los derechos fundamentales, que deben ser atendidas por los jueces al momento de resolver y motivar sus decisiones.<sup>9</sup> En este sentido, en la sentencia 1158-17-EP/21, este Organismo señaló que concretamente en las acciones de protección los jueces “deberán 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 [...]”.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> CCE, sentencia 1943-15-EP/21, 13 de enero de 2021, párr. 42. En esta sentencia, la Corte determinó que cuando el argumento presentado en una acción extraordinaria de protección se fundamenta en la inobservancia de un precedente constitucional, además de reunir los elementos de argumento claro y completo, se deberá incluir en la justificación jurídica: (i) la identificación de la regla del precedente y (ii) la exposición sobre por qué la regla del precedente es aplicable al caso.

<sup>8</sup> CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 21.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.

<sup>10</sup> *Ibidem*, párr. 103 y 103.1.

21. Bajo este orden de ideas, la Corte a través de su jurisprudencia ha determinado que, las y los jueces en el conocimiento de garantías jurisdiccionales tienen la obligación de: 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 infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto.<sup>11</sup>
22. Conforme se indicó previamente, el accionante argumentó que los jueces de la Sala no efectuaron un análisis sobre la vulneración de derechos constitucionales y se limitaron a examinar la supuesta extemporaneidad de la acción de protección presentada por el legitimado activo.
23. Por lo que, en orden a determinar si la sentencia impugnada se encuentra debidamente motivada observando el estándar antes indicado, conviene referirnos al análisis y razonamiento realizado por la Sala accionada:

**23.1** Se observa que en el numeral quinto de la sentencia impugnada, los jueces se refieren a la normativa constitucional y legal en la que se fundamenta la acción de protección como garantía jurisdiccional. Para el efecto se citan los artículos 1, 88, 172 y 424 de la CRE y artículos 6, 40 y 41 de la LOGJCC.

**23.2** En el numeral sexto de la sentencia objeto de análisis, la Sala desarrolla el examen del caso concreto. Así, en primer lugar, los jueces señalan que se considera como hecho probado que el accionante trabajó para la Universidad mediante contratos ocasionales desde el año 2006 y por diferentes períodos fiscales; además, precisan que el último contrato suscrito comprendió el período de enero a marzo de 2018.

**23.3** Luego, se advierte que la Sala en su análisis señala lo siguiente:

6.2. El artículo 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), establece: "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, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación". (Las mayúsculas son nuestras). De la norma anotada se establece que *la acción de protección tiene como objetivo esencial que la protección de derechos sea eficaz e INMEDIATA, por tanto -por lógica- se sobreentiende que la persona afectada debe comparecer*

<sup>11</sup> CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

*a la justicia constitucional de forma expedita y oportuna -inmediata a fin de que sus derechos sean tutelados y reparados, caso contrario se sobreentiende que si la persona afectada no ejerce ninguna acción -sin que exista un justificativo valido (sic) para ello- es porque no se siente afectada en sus derechos, causando de esta forma una caducidad que no permitiría una reparación integral* puesto que en el tiempo de inactividad en la presentación de una acción, pueden suceder varios hechos o actos administrativos que no posibiliten la reparación del acto que causó la supuesta vulneración de derechos, como por ejemplo, en el caso de las entidades públicas que dependen de un presupuesto anual, de partidas presupuestarias para cada cargo, etc. Sobre la temporalidad en cuanto al ejercicio de una acción constitucional no existe norma expresa que regule el término en el cual debería ser presentada, siendo la norma en estudio la que permite la interpretación de que la protección de derechos debe ser de forma "eficaz e inmediata". Al respecto la Corte Constitucional del Ecuador en la Resolución publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 641, de miércoles 15 de febrero del 2012 manifiesta: "... que la Acción de Amparo Constitucional ha sido instituida como garantía de derechos de las personas, para tutelarlas de manera urgente, frente a la arbitrariedad de la autoridad pública; POR LO TANTO, QUIEN CONSIDERE QUE UN ACTO DE AUTORIDAD PÚBLICA VULNERA ALGUNO DE SUS DERECHOS CONSTITUCIONALES, DEBE INTERPONER LA ACCIÓN DE MODO INMEDIATO DE EXPEDIDO EL ACTO, con en el propósito de que se tomen las medidas urgentes que permitan remediarlo.." (énfasis añadido)

**23.4** En lo posterior, la Sala cita doctrina y jurisprudencia colombiana que se refiere a la aplicación del principio de inmediatez en la acción de tutela.

**23.5** En los numerales 6.3 y 6.4 de la sentencia, los jueces señalan que se ha propuesto la acción de protección luego de haber transcurrido más de un año desde la terminación del último contrato ocasional; en relación a aquello, indican que la persona afectada debe acudir de forma pronta y oportuna ante la justicia constitucional. Sostienen también que, en el caso concreto, se observa la desidia y dejadez con la que ha actuado el accionante para demandar su reincorporación al cargo que desempeñaba; y, recalcan que a la fecha de expedición de la sentencia, existen otras personas impartiendo las materias que daba el accionante, según la información presentada por la entidad demandada.

**23.6** Finalmente, en el numeral 6.5 la Sala se refiere a las reglas a aplicarse para determinar cuándo una acción de protección no podría ser admitida por haberse presentado fuera de un plazo razonable, para lo cual citó nuevamente jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia.

**24.** De las citas constantes en los párrafos precedentes, se advierte que la sentencia impugnada centró su análisis en examinar la inmediatez con la que, a criterio de los

jueces accionados, debía presentarse la acción de protección. Así, se observa que la Sala afirmó que la persona afectada por la vulneración de derechos fundamentales debe acudir y activar la justicia constitucional de forma *oportuna e inmediata*. Lo mencionado, permite constatar que el examen efectuado por la Sala se desarrolló únicamente con relación al tiempo que el legitimado activo habría dejado transcurrir para la presentación de la acción de protección y la supuesta inobservancia de inmediatez para el ejercicio de estas garantías.

25. En razón de lo señalado, se constata que los jueces accionados no realizaron un análisis respecto a si la desvinculación por la terminación de un contrato de servicios ocasionales provoca o no la vulneración de derechos constitucionales, alegada por el accionante en la demanda de acción de protección,<sup>12</sup> sino que ciñeron su reflexión a determinar que la demanda debía presentarse de forma expedita, oportuna e inmediata.
26. De ahí que, se evidencia que la Sala no ha realizado una fundamentación conforme al estándar de suficiencia motivacional que se requiere en materia de garantías jurisdiccionales, el cual exige el desarrollo de un análisis para verificar la existencia o no de vulneración de derechos constitucionales.
27. En consecuencia, esta Corte concluye que la sentencia impugnada vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, previsto en el artículo 76, numeral 7, literal 1) de la CRE.

**5.2 ¿La sentencia impugnada vulneró el derecho a la seguridad jurídica al establecer la improcedencia de la acción de protección por no haberse presentado de forma inmediata, y paralelamente, el derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la administración de justicia?**

28. El artículo 82 de la CRE establece que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a las disposiciones constitucionales y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. En tal virtud, la seguridad jurídica garantiza a las personas contar con un sistema normativo previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener certeza y una noción razonable sobre las reglas del juego que les serán aplicadas.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Dentro de la acción de protección presentada en contra de la Universidad Nacional de Loja, se argumentó que la institución dio por terminada la contratación ocasional que mantenía con el accionante por varios años y no se le permitió seguir laborando desde el 1 de junio de 2018. El accionante alegó la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica y al trabajo. En lo principal, sostuvo que la Universidad no podía dar por terminada la contratación ocasional varias veces sostenida con el accionante.

<sup>13</sup> CCE, sentencia 1127-16-EP/21, 23 de junio de 2021, párr. 21.

29. La jurisprudencia constitucional ha precisado que en aplicación del derecho a la seguridad jurídica en acciones extraordinarias de protección, este Organismo 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.<sup>14</sup>
30. Así también, sobre la seguridad jurídica en acciones de protección, la Corte ha precisado que: “[...] los jueces que conocen este tipo de acciones constitucionales 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”.<sup>15</sup>
31. En el caso bajo análisis, el legitimado activo alega que la Sala accionada rechazó su acción de protección, bajo el argumento de que no cumplió con el principio de inmediatez, es decir, por haber dejado transcurrir más de un año para la presentación de su demanda.
32. Al respecto y al revisar la sentencia impugnada, se observa que los jueces de apelación señalaron que: “la acción de protección tiene como objetivo esencial que la protección de derechos sea eficaz e INMEDIATA, por tanto -por lógica- se sobreentiende que la persona afectada debe comparecer a la justicia constitucional de forma expedita y oportuna -inmediata a fin de que sus derechos sean tutelados y reparados”. En esta lógica, la Sala accionada desarrolló una amplia argumentación indicando que la presentación de la demanda de acción de protección debe realizarse de forma inmediata a la presunta vulneración de derechos. Así, las autoridades judiciales sostuvieron lo siguiente:

[...] En el presente caso se evidencia que el accionante acude a ejercer la presente garantía constitucional a más del año de haberse terminado el último contrato ocasional, esto es el 31 de marzo de 2018, para lo cual se debe tener en cuenta que tratándose la reparación integral sobre el reintegro a un puesto de trabajo que genera el pago de remuneraciones, las mismas de forma primordial deben ser canceladas por un trabajo efectivamente realizado, por lo mismo la persona afectada en su puesto de trabajo debe acudir de forma pronta y oportuna con su reclamo constitucional a fin de que de forma inmediata recobre el estatutos (sic) perdido, en este caso regrese a su puesto de trabajo y continúe laborando. Sin embargo, en la especie se observa la desidia y dejadez de parte del accionante que ha dejado transcurrir más de un año para demandar su reintegro [...] *Acudir recién al año de sucedido el hecho, solicitado tutela de derechos, desnaturaliza las características propias*

<sup>14</sup> CCE, sentencia 1292-19-EP/21, 15 de diciembre de 2021, párr. 26 y sentencia 2152-11-EP/19, 10 de septiembre de 2019, párr. 23.

<sup>15</sup> CCE, sentencia 992-11-EP/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 24.

*de una acción de protección como son la "gravedad, urgencia e inminencia" [...] (énfasis añadido)*

- 33.** En esa línea, se observa también, que en el numeral 6.5 de la sentencia impugnada, los jueces accionados señalaron:

6.5. La Corte Constitucional de Colombia ha generado múltiple jurisprudencia respecto a las reglas a aplicarse para determinar cuando una acción de protección no podría ser admitida por haberse prestando (sic) fuera un plazo razonable, así: (sic) "(...) En términos generales, la subregla jurisprudencial ha establecido que los factores para saber si el plazo fue razonable son: (i) La existencia de motivos válidos que expliquen la inactividad del accionante, caso en el cual éste debe alegar y demostrar las razones que justifican su inacción, ii) La inactividad vulnera derechos de terceros afectados con la decisión, iii) Existencia de un nexo de causalidad entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos fundamentales presuntamente conculcados. La vulneración o amenaza del derecho fundamental se mantiene en el tiempo. La carga de interposición de la tutela es desproporcionada en relación con la situación de debilidad manifiesta del accionante (T-954/2010). [...] Bajo este contexto, *se establece que en el proceso no existe prueba o alegación que justifique la inactividad y desidia del accionante para no haber ejercido su derecho de tutela de derechos al momento que se dio el acto que considera violatorio de sus derechos*, tampoco se evidencia que el accionante se encuentre en estado de debilidad manifiesta o una situación vulnerable respecto a la entidad accionada, así como tampoco el acto acusado se ha mantenido en el tiempo, es decir que el daño sea continuo y actual, como por ejemplo si sucede con los daños en la salud, o el cobro de una pensión jubilar que ha sido negada, puesto que dicho derecho es imprescriptible, etc. [...] (énfasis añadido)

- 34.** Con relación a lo señalado por los jueces accionados dentro de la sentencia, la Corte debe precisar que la acción de protección es una garantía jurisdiccional que tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución.<sup>16</sup> Así, este Organismo ha señalado que las garantías jurisdiccionales son relevantes, en cuanto evitan que los derechos sean meros enunciados, y por el contrario, los hacen justiciables.<sup>17</sup>
- 35.** En la misma línea de ideas, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la acción de protección procede cuando se verifique una real afectación de derechos constitucionales,<sup>18</sup> lo cual, se debe determinar por los jueces que conocen de la misma, quienes están en la obligación de analizar las circunstancias fácticas a la luz de la regulación que rige a la acción de protección.<sup>19</sup> En ese orden, la Corte señaló que, “en el marco del respeto a la seguridad jurídica, los jueces deben actuar en el ámbito de

<sup>16</sup> Art. 88 de la CRE.

<sup>17</sup> CCE, sentencia 2901-19-EP/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 34.

<sup>18</sup> CCE, sentencia 1178-19-JP/21, 17 de noviembre de 2021, párr. 46.

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

sus competencias y, por ejemplo, si conocen una acción de protección están obligados a verificar la existencia de vulneraciones a los derechos que se alegan inobservados”.<sup>20</sup>

- 36.** En este contexto, a través de la jurisprudencia de este Organismo se ha establecido que ni la Constitución, la ley o la jurisprudencia determinan como un requisito para proponer una acción de protección, que la demanda sea presentada de forma inmediata al acto o a la omisión que habría provocado la afectación de derechos constitucionales.<sup>21</sup> De hecho, la Corte Constitucional ha aclarado que “[a]quello, lejos de constituir un vacío normativo o una omisión del constituyente o del legislador, es un aspecto que guarda plena armonía con los principios que rigen la aplicación de los derechos en el país”.<sup>22</sup>
- 37.** Ahora bien, en lo que concierne al caso bajo análisis, la Sala accionada revocó la sentencia subida en grado y rechazó la acción de protección por improcedente, considerando que esta no fue presentada de forma oportuna e inmediata.
- 38.** La Corte observa que los jueces provinciales analizan el cumplimiento de un requisito que no se encuentra establecido en la CRE, ni en la LOGJCC. En este sentido, se observa que incluso la misma Sala reconoce la inexistencia de una norma que determine este requisito, pues, en el numeral 6.2 de la sentencia impugnada, los jueces indicaron que:

[...] Sobre la temporalidad en cuanto al ejercicio de una acción constitucional no existe norma expresa que regule el término en el cual debería ser presentada, siendo la norma en estudio la que permite la interpretación de que la protección de derechos debe ser de forma "eficaz e inmediata".

- 39.** En tal virtud, considerando que dentro de los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para proponer una acción de protección, no existe uno relacionado con la temporalidad de su presentación<sup>23</sup> y, por el contrario, a partir de la normativa que regula dicha garantía, es claro que esta, de manera general, procederá frente a violaciones a derechos constitucionales en función del análisis que se realice en cada caso.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> CCE, sentencia 698-15-EP/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 25

<sup>21</sup> CCE, sentencia 179-13-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 25.

<sup>22</sup> *Ibidem*, párr. 26.

<sup>23</sup> Este Organismo dentro de la sentencia 1290-18-EP/21, señaló que el transcurso del tiempo podría incidir en la dificultad de probar ciertos hechos o al establecer la reparación de las vulneraciones determinadas en una sentencia; no obstante, así mismo determinó que: “[e]sto, 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.

<sup>24</sup> CCE, sentencia 179-13-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 30.

40. En este sentido, la Corte ha señalado que al analizar una posible vulneración al derecho a la seguridad jurídica, no le corresponde pronunciarse acerca de la correcta o incorrecta aplicación o interpretación de las normas.<sup>25</sup> Lo que sí corresponde a este Organismo, en el marco del derecho bajo análisis, es “[...] verificar si en efecto existió una inobservancia del ordenamiento jurídico, por parte de la autoridad judicial, que acarree como resultado la afectación de preceptos constitucionales”.<sup>26</sup>
41. En el caso bajo análisis, al requerir el cumplimiento de un presupuesto no contemplado en la normativa ni en la jurisprudencia, se afectó no solo el derecho a la seguridad jurídica del accionante en los términos antes expuestos, sino que, además y paralelamente, su derecho a la tutela judicial efectiva en su componente de acceso a la administración de justicia, al verse impedido a obtener una respuesta sobre sus pretensiones.
42. 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”.<sup>27</sup> Sobre el derecho al acceso a la administración de justicia señala la Corte, que este se concreta en el derecho a la acción y el derecho a tener respuesta a la pretensión. Se viola el derecho a la acción cuando existen barreras, obstáculos o impedimentos irrazonables al acceso a la administración de justicia y el derecho a recibir respuesta por parte de la autoridad competente se viola cuando no se permite que la pretensión sea conocida.<sup>28</sup>
43. Y si bien se ha reconocido el carácter no absoluto del acceso a la justicia, toda vez que se encuentra supeditado al cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente,<sup>29</sup> en el caso bajo análisis lo que se detectó fue más bien la exigencia de un requisito no existente en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, lo cual impidió al accionante un acceso efectivo respecto a su recurso de apelación interpuesto, y consecuentemente, obtener una respuesta de fondo sobre sus pretensiones.
44. De tal forma, con base a los argumentos expuestos, este Organismo determina que la exigencia de un requisito no previsto en el ordenamiento jurídico para la procedencia de la acción de protección, vulneró el derecho a la seguridad jurídica, así como a la tutela judicial efectiva en el presente caso.

<sup>25</sup> CCE, sentencia 2034-13-EP/19, 18 de octubre de 2019, párr. 22.

<sup>26</sup> CCE, sentencia 1593-14-EP/20, 29 de enero de 2020, párr. 19.

<sup>27</sup> CCE, sentencia 889-20-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 110.

<sup>28</sup> *Ibidem*, párr. 112 - 115.

<sup>29</sup> CCE, sentencia 1739-15-EP/20, 26 de agosto de 2020, párr. 41. En el mismo sentido, la sentencia 1455-13-EP/20, 08 de enero de 2020, párr. 23.

## **6. 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 2962-19-EP.
- 2.** Declarar la vulneración de los derechos al debido proceso en la garantía de motivación, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva, como consecuencia de la sentencia dictada el 20 de septiembre de 2019 por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja.
- 3.** Disponer las siguientes medidas de reparación:
  - a.** Dejar sin efecto la sentencia dictada el 20 de septiembre de 2019 por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja;
  - b.** 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;
  - c.** Remitir el expediente a la Corte Provincial de Justicia de Loja.
- 4.** 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 (voto concurrente), Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz (voto concurrente) y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 09 de noviembre de 2023.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 2962-19-EP/23**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet**

1. El Pleno de la Corte Constitucional, en sesión de 9 de noviembre de 2023, aprobó la sentencia 2962-19-EP/23 en la que se resolvió la acción extraordinaria de protección presentada por Luis Hernán Quezada Padilla (“**accionante**”) en contra de la Universidad Nacional de Loja (“**Universidad**”), en relación con la sentencia de 20 de septiembre de 2019 emitida por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Loja (“**Sala**”) en el marco del proceso 11333-2019-01337.
2. En la sentencia referida, el Pleno de la Corte resolvió aceptar la acción extraordinaria de protección *in examine* puesto que encontró vulneraciones a la seguridad jurídica, a la tutela judicial efectiva y al debido proceso en la garantía de la motivación. Si bien estoy de acuerdo con aceptar la acción presentada por el accionante, considero pertinente realizar consideraciones adicionales respecto de los plazos en los que razonablemente debería presentarse una acción de protección. Por lo anterior, con fundamento en el artículo 38 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCCC**”), formulo respetuosamente el presente **voto concurrente**.

**1. Consideraciones**

3. Se desprende de la sentencia 2962-19-EP/23 un recuento de antecedentes que llaman la atención, y que se sintetizan a continuación:

*Primero*, el accionante establece que presentó una acción de protección en contra de la Universidad, en virtud de que esta institución dio por terminado su contrato ocasional. El conocimiento de este caso correspondió a la jueza de la Unidad Judicial con sede en el cantón Loja, que, en su sentencia de 28 de junio de 2019 aceptó su acción, y dispuso su reintegro inmediato a su puesto de trabajo.

*Segundo*, la Sala, posterior a la interposición de un recurso de apelación por parte de la Universidad, emitió sentencia el 20 de septiembre de 2019, en la que resolvió aceptar el recurso de apelación interpuesto, puesto que, a su juicio:

[L]a acción de protección tiene como objetivo esencial que la protección de derechos sea eficaz e INMEDIATA, por tanto -por lógica- se sobreentiende que la persona afectada debe comparecer a la justicia constitucional de forma expedita y oportuna -inmediata a fin de que sus derechos sean tutelados y reparados, caso contrario se sobreentiende que si la persona afectada no ejerce ninguna acción -sin que exista un justificativo válido para ello- es porque no se siente afectada en sus derechos, causando de esta forma una caducidad que no

permitiría una reparación integral [...] En el presente caso se evidencia que el accionante acude a ejercer la presente garantía constitucional a más del año de haberse terminado el último contrato ocasional, esto es el 31 de marzo de 2018 [...] en la especie se observa la desidia y dejadez de parte del accionante que ha dejado transcurrir más de un año para demandar su reintegro [...] Acudir recién al año de sucedido el hecho, solicitado tutela de derechos, desnaturaliza las características propias de una acción de protección como son la "gravedad, urgencia e inminencia".

*Tercero*, la Sala, en virtud de las consideraciones anteriores, acepta el recurso de apelación de la Universidad, y rechaza la vulneración de derechos constitucionales en virtud de la *inacción* de la parte demandante, al haber presentado su acción recién un año después de los hechos controvertidos.

4. La sentencia 2962-19-EP/23 analiza el hecho de que no exista una disposición normativa que establezca que existe un límite temporal para presentar la acción de protección. Es así cómo, a criterio del Pleno, el hecho de que se haya rechazado la acción por la 'inacción' del accionante deviene en una motivación insuficiente que concluye en una barrera irrazonable para este reciba una respuesta respecto de sus pretensiones. Si bien concuerdo con esta posición, considero pertinente realizar determinadas puntualizaciones respecto del plazo razonable en el que se debe presentar una acción de protección, para precautelar que esta garantía jurisdiccional no sea objeto de desnaturalización por parte de los usuarios de la administración de justicia.
5. Pues bien, el artículo 82 de la CRE establece que las garantías jurisdiccionales —de manera general— se regirán por un procedimiento: “sencillo, **rápido y eficaz**” (énfasis añadido). En el artículo 88, reitera este criterio específicamente respecto de la acción de protección. Mientras, el artículo 6 de la LOGJCC establece que “[l]as garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección **eficaz e inmediata** de los derechos reconocidos en la Constitución” (énfasis añadido). En tal virtud, es claro que el ordenamiento jurídico —si bien no prevé una disposición *expresa* respecto del término en el que debe presentarse una acción de protección— parte desde principios de inmediatez, celeridad y eficacia, por la propia naturaleza de las garantías jurisdiccionales, y la necesidad de su efectiva interposición; con el fin de evitar que se mantenga la vulneración de un derecho fundamental y que exista una reparación adecuada.
6. De ahí que, al menos *in abstracto*, la voluntad del constituyente se centra en la inmediatez de la ejecución de estas garantías para salvaguardar los mismos derechos constitucionales de las partes. El régimen de prescripción extintiva, a mi criterio, también guarda relación con la salvaguarda de derechos fundamentales, y por eso, considero, debe ser tomada en cuenta para la resolución de casos en los cuales una garantía jurisdiccional ha sido ejercida en un tiempo irrazonable.

7. El hecho de que una acción prescriba en un determinado plazo encuentra su fundamento en que la exigibilidad de una obligación, o la ejecución de una acción, no se dé en desmedro de la seguridad jurídica del legitimado pasivo. De tal manera, por ejemplo, si una persona que ha sido desvinculada de su puesto de trabajo no presenta su acción dentro del plazo determinado para tal efecto, el sistema jurídico castiga esta inacción —por medio de la prescripción extintiva— en beneficio del legitimado pasivo para que este no se vea en la obligación de mantener las evidencias necesarias para probar su posición *ad infinitum*.
8. Por ello, tomando en consideración que el transcurso del tiempo sin presentar una acción tiene la potencialidad de modificar circunstancias que son fundamentales para la resolución de un determinado caso, el ordenamiento jurídico prevé a la institución de la prescripción como un contrapeso armónico a la inseguridad que genera este hecho. De ahí que cada acción —según sus propias reglas— cuente con un tiempo prudencial y razonable para ser presentada.
9. Lo anterior, cabe remarcar, no es binariamente asimilable a las garantías jurisdiccionales. La naturaleza de estas, y los fines que protegen son distintos, por ejemplo, a una acción de naturaleza ejecutiva, mediante la cual se pretende el cobro de un pagaré, en la que únicamente se discute la calidad de un título mediante el cual se ha pactado una obligación de dar a favor de otro. Siendo que las garantías jurisdiccionales buscan la protección de derechos constitucionales, esta Corte ha considerado que “no se podría afirmar que el paso del tiempo, *per se*, impide presentar una acción de protección para tutelar derechos constitucionales, puesto que aquello supondría que el transcurso del tiempo imposibilita hacer efectivo un derecho (que por su condición es inalienable e irrenunciable) o que exista una reparación integral por su vulneración”.<sup>1</sup> En términos prácticos, entonces, se realiza un ejercicio ponderativo, en el cual la protección de derechos inalienables toma mayor peso respecto del régimen de la prescripción y su salvaguarda a la seguridad jurídica.
10. Ahora bien, a mi criterio, estas circunstancias deben ser matizadas en virtud de las reiteradas desnaturalizaciones que se han dado a las garantías jurisdiccionales. Si bien no es el caso del proceso *in examine*, es cada vez más común que los usuarios de la administración de justicia que vieron prescrita una acción específica e idónea respecto de su controversia —aprovechando la falta de norma expresa que determine un plazo de prescripción de garantías jurisdiccionales— presente una demanda de acción de protección, disfrazando un caso de índole infra-constitucional con apariencia constitucional, con el fin de recibir respuesta a su controversia aun cuando el sistema jurídico ordinario ya castigó su inacción en aras de precautelar la seguridad jurídica.

---

<sup>1</sup> CCE, sentencia 179-13-EP/20, 4 de marzo de 2020, párr. 28.

11. A mi juicio, esta cuestión es sumamente preocupante y desnaturaliza a las garantías jurisdiccionales. Esto resulta en que esta Corte deba plantear nuevas determinaciones para verificar que la ejecución de una garantía jurisdiccional cumple con los estándares de eficacia, rapidez e inmediatez que están recogidos en la CRE y la LOGJCC, con el fin de no causar desmedro ni desnaturalizaciones que entorpezcan a la administración de justicia constitucional.

12. En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional de Colombia —enfrentada con un problema similar— determinó el “criterio de inmediatez”, que, a juicio de dicha magistratura, consiste en que:

[L]a tutela [entiéndase, en nuestro sistema, acción de protección] podrá ser ejercida en todo momento. Sin embargo, [...] aunque no es posible consagrar un plazo o término para su instauración dada la vocación de la acción para ser una respuesta inmediata a una violación a amenaza del derecho, este término debe ser un tiempo prudente y razonable, a partir de la existencia del hecho que amenaza o vulnera los derechos.<sup>2</sup>

13. A mi criterio, es claro que un estándar similar podría ser aplicado en el marco de nuestro ordenamiento jurídico. El análisis de un plazo razonable y prudente para la presentación de una determinada garantía jurisdiccional en virtud de las vicisitudes de cada uno de sus casos, considero, es clave para evitar la desnaturalización de dichas garantías, y para preservar la efectiva consecución de una justicia constitucional.

14. Por lo anterior, considero que, si bien es cierto que no existe una norma expresa que establezca un plazo determinado para ejercer una acción de protección, es trabajo de esta Magistratura establecer, en un futuro, estándares para determinar cuál es el plazo razonable en el cual debe ejercerse una garantía jurisdiccional. Con base en las consideraciones anteriormente mencionadas, y siendo que este es el único punto que buscaba ampliar respecto de la sentencia de mayoría —sin que ello afecte la parte resolutive de esta— respetuosamente presento este voto concurrente.

Enrique Herrería Bonnet  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-157 de 2023, párr. 25.

**Razón:** Siento por tal que el voto concurrente del Juez Constitucional Enrique Herrera Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 2962-19-EP, fue presentado en Secretaría General el 21 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 11:11; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**SENTENCIA 2962-19-EP/23**

**VOTO CONCURRENTENTE**

**Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz**

1. Estoy de acuerdo con la decisión y los fundamentos de la sentencia 2962-19-EP/23. Pero considero necesario expresar los siguientes argumentos adicionales, con el fin de aportar consideraciones adicionales.
2. La Corte declaró que la sentencia emitida el 20 de septiembre de 2019 por la Sala Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Loja vulneró los derechos al debido proceso en la garantía de motivación, a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva. Decisión con la que concuerdo.
3. Sin embargo, a mi juicio, dentro del segundo problema jurídico planteado, se podían realizar algunas puntualizaciones adicionales respecto a la temporalidad dentro de las acciones de protección.
4. Al respecto, concuerdo con que el simple paso del tiempo no puede ser utilizado como un requisito de procedencia de la acción de protección. No obstante, este elemento podría ser relevante para los juzgadores conforme ya lo señaló esta Corte en la sentencia 1290-18-EP/21. Así, se señaló:

[...] 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 (énfasis añadido).

5. Por lo dicho, los jueces que conocen garantías jurisdiccionales deberían valorar el transcurso del tiempo cuando se interponen acciones después de un tiempo excesivo

entre la supuesta vulneración y la presentación de la demanda; dado que, puede dificultar la identificación o prueba de los hechos, así como para poder establecer reparaciones que sean adecuadas al caso concreto y a las circunstancias actuales.

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 2962-19-EP fue presentado en Secretaría General el 23 de noviembre de 2023, mediante correo electrónico a las 17:42; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**