

LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN,

LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES, FRENTE A SU EFECTIVIDAD

THE PROTECTIVE ACTION, ADMINISTRATIVE ACTS, AND FUNDAMENTAL RIGHTS IN RELATION TO THEIR EFFECTIVENESS

Pedro Pacheco-Guillén¹

E-mail: papacheco@ube.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-0093-6059>

Saúl Castillo-Scotland¹

E-mail: secastillo@ube.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-0923-7148>

Yudith López-Soria¹

E-mail: ylopezs@ube.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6845-088X>

Holger Geovanny García-Segarra¹

E-mail: hggarcias@ube.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-2499-762X>

¹ Universidad Bolivariana. Ecuador.

Cita sugerida (APA, séptima edición)

Pacheco-Guillén, P., Castillo-Scotland, S., López-Soria, Y., & García-Segarra, H. G. (2025). La acción de protección, los actos administrativos y los derechos fundamentales, frente a su efectividad. *Revista UGC*, 3(S2), 225-233.

Fecha de presentación: 11/04/2025

Fecha de aceptación: 13/05/2025

Fecha de publicación: 01/06/2025

RESUMEN

La acción de protección, los actos administrativos y los derechos fundamentales, frente a su efectividad, es el título de la presente investigación que plantea como objetivo general: contrastar la efectividad de la acción de protección y sus requisitos procesales y constitucionales, frente a la tramitación procesal por vía administrativa prevista para impugnar los actos administrativos que vulneran los derechos fundamentales, acorde a la urgencia y efectividad que amerita y respeta la celeridad procesal. Para ello, se adopta un enfoque de carácter cualitativo, a través de la revisión exhaustiva de normativas, jurisprudencia y aportes doctrinales, acompañado de métodos como el analítico-sintético, comparativo jurídico, exegético e inductivo. El estudio revela que, si bien la acción de protección está concebida como un mecanismo inmediato para salvaguardar derechos fundamentales, la cláusula de subsidiariedad y la complejidad de la vía contencioso-administrativa pueden limitar su eficacia, especialmente cuando el accionante enfrenta demoras o trámites excesivamente formales. En consecuencia, se sugiere la adopción de lineamientos interpretativos uniformes, armonizando el rol de la acción de protección con la jurisdicción contenciosa para que los derechos constitucionales no queden desprotegidos ante actuaciones arbitrarias de la Administración.

Palabras clave:

Acción de protección, actos administrativos, derechos fundamentales, celeridad procesal, subsidiariedad.

ABSTRACT

The protection action, the administrative acts and the fundamental rights, compared to their effectiveness, is the title of the present investigation that proposes as a general objective: to contrast the effectiveness of the protection action and its procedural and constitutional requirements, compared to the processing administrative procedure provided to challenge administrative acts that violate fundamental rights, in accordance with the urgency and effectiveness that procedural speed merits and respects. To achieve this, a qualitative approach is adopted, through the exhaustive review of regulations, jurisprudence and doctrinal contributions, accompanied by methods such as analytical-synthetic, legal comparative, exegetical and inductive. The study reveals that, although the protection action is conceived as an immediate mechanism to safeguard fundamental rights, the subsidiarity clause and the complexity of the contentious-administrative procedure can limit its effectiveness, especially when the plaintiff faces delays or excessively formal procedures. Consequently, the adoption of uniform interpretative guidelines is suggested, harmonizing the role of the protection action with the contentious jurisdiction so that constitutional rights are not left unprotected in the face of arbitrary actions by the Administration.

Keywords:

Action of protection, administrative acts, fundamental rights, procedural expediency, subsidiarity.

INTRODUCCIÓN

En el marco del Estado constitucional de derechos y justicia que rige en Ecuador desde la promulgación de la Constitución de 2008, la acción de protección se ha consolidado como una herramienta esencial para la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Esta garantía jurisdiccional permite a los individuos acudir a los tribunales en busca de una protección inmediata y efectiva frente a la vulneración de sus derechos, especialmente ante actuaciones arbitrarias de la administración pública. La relevancia de la acción de protección radica en su capacidad para ofrecer una respuesta rápida ante situaciones de injusticia, facilitando así el acceso a la justicia y fortaleciendo el Estado de Derecho (Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 2008).

No obstante, el uso de esta acción frente a actos administrativos ha suscitado un intenso debate tanto en la doctrina jurídica como en la práctica judicial. A pesar de que su propósito original es proporcionar un acceso expedito a la justicia para la protección de derechos vulnerados, la legislación vigente ha impuesto limitaciones que restringen su procedibilidad cuando existen otras vías judiciales disponibles. Específicamente, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (Ecuador, Asamblea Nacional, 2009) ha establecido que la acción de protección no procede en casos donde un acto administrativo puede ser impugnado por la vía contencioso-administrativa, salvo que se demuestre que dicha vía no es adecuada ni eficaz. Esta restricción plantea interrogantes sobre la verdadera efectividad de la acción de protección como mecanismo de tutela de derechos fundamentales.

La Constitución ecuatoriana, en su artículo 88, establece que la acción de protección tiene por objeto amparar de manera directa y efectiva los derechos reconocidos en el texto constitucional. Sin embargo, el artículo 42 de la LOGJCC, en su numeral 4, introduce una limitación significativa al determinar que esta acción no es procedente cuando existe una vía contencioso-administrativa disponible para impugnar el acto administrativo en cuestión.

Esta disposición ha generado controversias, ya que, en la práctica, las personas afectadas por actos administrativos enfrentan barreras significativas para acceder a la tutela efectiva de sus derechos. Tales barreras incluyen la complejidad del proceso contencioso-administrativo, la duración de los procedimientos y la necesidad de contar con asesoría legal especializada, lo que contraviene los principios de celeridad y efectividad que demanda la Constitución.

El artículo tiene como objetivo: contrastar la efectividad de la acción de protección y sus requisitos procesales y constitucionales, frente a la tramitación procesal por vía administrativa prevista para impugnar los actos administrativos que vulneran los derechos fundamentales,

acorde a la urgencia y efectividad que amerita y respeta la celeridad procesal. Como objetivos específicos: Examinar la normativa aplicable a la acción de protección en Ecuador, particularmente la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) y la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Ecuador. Un segundo objetivo es identificar el comportamiento práctico de los procedimientos establecidos para impugnar un acto administrativo en Ecuador, frente al contenido y alcance del principio de celeridad procesal y, por último, analizar la efectividad de la acción de protección contra actos administrativos cuando estos, vulneran derechos fundamentales.

METODOLOGÍA

Desde el punto de vista metodológico, esta investigación asume un enfoque descriptivo y exploratorio de carácter cualitativo. Para ello, se realiza una revisión exhaustiva de fuentes primarias y secundarias, que incluye sentencias de la Corte Constitucional, la Constitución de la República del Ecuador de 2008, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), así como, doctrinas y publicaciones académicas especializadas. Este análisis permite establecer un marco teórico sólido, a partir del cual se examina la aplicación práctica de la acción de protección frente a actos administrativos que puedan vulnerar derechos fundamentales.

En cuanto a los métodos científicos empleados, se adoptó el método analítico-sintético para descomponer y luego integrar los componentes centrales de la acción de protección y su interacción con los procedimientos administrativos. El método comparativo jurídico facilitó la confrontación de la normativa y jurisprudencia ecuatoriana con la de otros sistemas, mientras que el método exegético permitió la interpretación detallada de las disposiciones legales y jurisprudenciales pertinentes. Finalmente, el método inductivo permitió extraer conclusiones y formular hipótesis a partir del estudio de casos específicos, proporcionando así una perspectiva integral sobre la efectividad de esta herramienta jurisdiccional en la práctica ecuatoriana.

DESARROLLO

La idea de un amparo constitucional breve y sumario ha existido en la mayoría de sistemas jurídicos latinoamericanos, si bien bajo denominaciones diversas (amparo, tutela, protección, entre otras). En el país, *“la evolución de esta garantía ha estado estrechamente ligada al desarrollo de un constitucionalismo que busca proteger al ciudadano frente a las vulneraciones generadas no solo por particulares, sino también por los poderes públicos”*. (Andrade, 2021, p. 77)

“Las primeras referencias a instrumentos similares a la acción de protección se remontan a la época en que el Ecuador adoptó reformas inspiradas en la tradición

europaea y en la influencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (López, 2018, p. 18). Con el paso del tiempo, el constituyente quiso reforzar la posición del individuo ante el Estado, permitiendo que este pudiera exigir ante jueces constitucionales el restablecimiento de sus derechos de manera ágil.

En ese trayecto, la reforma constitucional de 1998 trajo consigo una ampliación de las garantías judiciales, pero fue recién la Constitución de 2008 la que consagró explícitamente el concepto de “Estado constitucional de derechos y justicia,” sentando las bases de un paradigma en el cual la tutela inmediata cobra relevancia preeminente.

La acción de protección establecida en el artículo 88 de la Carta Magna ecuatoriana se concibe, pues, como un remedio orientado a preservar la vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado. Según Landázuri (2019), entre sus notas esenciales referente a la acción de protección, se encuentra la inmediatez, la sencillez procedimental y la posibilidad de ser ejercida contra cualquier acto, omisión o amenaza de una autoridad pública. Si bien en principio se ideó para proteger derechos frente a acciones de servidores estatales, la posibilidad de utilizarla contra particulares se amplió en situaciones específicas, siempre que exista una relación de poder que coloque en desventaja al titular del derecho.

En el marco de esta evolución, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) vino a concretar —con rango de ley orgánica— las disposiciones relativas a las garantías, entre las que se encuentra la acción de protección.

Al contemplar los fines de este mecanismo, la LOGJCC buscó equilibrar la vocación de tutela inmediata con la demanda de que el recurso no se convierta en un canal procesal usado de manera indiscriminada. Esa dualidad motivó la inclusión de restricciones de procedibilidad, tales como el requerimiento de que el demandante demuestre que no existe otra vía judicial adecuada y eficaz, o, si esta existe, que sea inservible para la inmediatez buscada. Esta cláusula de subsidiariedad, contenida en el artículo 42, numeral 4, se ha constituido en uno de los ejes centrales de la discusión actual.

Según Torres-Armijos & Suqui-Romero (2022), *“la historiografía constitucional ecuatoriana ilustra cómo, en un inicio, la doctrina local veía con entusiasmo la posibilidad de un amparo robusto frente a los actos de la Administración. El discurso de finales de la década de 1990 y de los primeros años de la del 2000 se centraba en la necesidad de romper con la cultura de la burocracia excesiva y de la falta de rendición de cuenta en el poder público. En efecto, muchos juristas resaltaban que, sin un acceso veloz a la justicia, los derechos reconocidos en la Constitución quedaban en la mera retórica. Sin embargo, conforme se empezó a aplicar la acción de protección, emergió el dilema*

relativo a los choques de competencia con la jurisdicción contencioso-administrativa, encargada en principio de revisar la legalidad de los actos estatales.” (p.29)

Para algunos teóricos como Guerrero del Pozo (2020), *“considerando que la acción contencioso-administrativa y la acción de protección pueden ser interpuestas de manera simultánea, y que, además, la Constitución no contempla la subsidiariedad de la acción de protección, sostenemos que esta acción no tiene una naturaleza subsidiaria y que, por el contrario, es el mecanismo idóneo para de manera directa cuestionar la violación de derechos fundamentales y obtener su reparación.”* (p.116)

El panorama histórico y conceptual indica que el constituyente de 2008 aspiró a reforzar la efectividad de los derechos, con la acción de protección como uno de los pilares de este mandato. Sin embargo, el legislador, al dictar la LOGJCC, insertó medidas de control que se convirtieron en el nudo de las controversias actuales. El conflicto gira, sobre todo, en torno a la interpretación y aplicación del artículo 42, y a la forma de conciliar la subsidiariedad con la urgencia de evitar daños irreparables. El siguiente paso de la investigación se orienta a examinar, de manera detallada, las disposiciones normativas y el papel de la jurisprudencia, elementos que configuran la realidad operativa de la acción de protección ante actos administrativos.

El interés por este instrumento nace, además, de la constatación de que existen áreas donde la Administración ejerce facultades discrecionales que pueden, en ciertos casos, derivar en arbitrariedad o vulneración de principios constitucionales. Por ejemplo, las decisiones relativas a nombramientos, destituciones, licitaciones, sanciones disciplinarias, entre otras, pueden repercutir seriamente en la esfera de los derechos de los ciudadanos. Es aquí donde la acción de protección pasa a cobrar importancia, pues ofrece un cauce de reclamo constitucional que no descansa únicamente en la eventual revisión de legalidad por la vía contencioso-administrativa, frecuentemente más larga y compleja.

Fundamentos legales y criterios jurisprudenciales que determinan la procedibilidad de la acción de protección

La normativa aplicable a la acción de protección en Ecuador, con especial énfasis en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es objeto de un exhaustivo examen. Este análisis pretende destacar las disposiciones legales y los criterios interpretativos que determinan las condiciones bajo las cuales la acción de protección es procedente frente a actos administrativos.

El punto de partida radica en la Constitución de la República, la cual, en su artículo 88, consagra a la acción de protección como un recurso que puede presentarse contra cualquier acto o amenaza que vulnere derechos

(Landázuri, 2019). Desde el texto constitucional, se aprecia una filosofía garantista y pro persona, cuyo espíritu persigue que el ciudadano no se quede sin resguardo cuando enfrenta vulneraciones provenientes de autoridades públicas. No obstante, la LOGJCC matiza esta amplitud conceptual al indicar que la acción de protección no procederá si el ordenamiento contempla otra vía judicial ordinaria que sea “adecuada y eficaz.” Con estas dos palabras —“adecuada” y “eficaz”—, el legislador delimita la titularidad de la acción y crea un requisito de subsidiariedad

El artículo 42 de la LOGJCC enumera cuatro supuestos de improcedencia, siendo el numeral 4 el que mayor debate ha generado. Según este numeral, la acción de protección no puede ser utilizada cuando el acto administrativo puede ser impugnado en sede contenciosa, salvo que se pruebe la inidoneidad de la jurisdicción ordinaria para brindar una protección suficiente y oportuna.

El problema radica en que la ley no define de modo expresa los criterios para valorar la adecuación y eficacia de la vía contencioso-administrativa, por lo que la tarea interpretativa recae en los jueces, con los riesgos de discrecionalidad que ello conlleva (Erazo, 2023).

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha intentado llenar estos vacíos. Existen sentencias en las que se enfatiza que la mera existencia formal de un proceso contencioso no bloquea la acción de protección si, en la realidad, ese proceso resulta insuficiente para salvaguardar los derechos comprometidos con la urgencia que demandan las circunstancias.

A propósito de la procedibilidad de la acción de protección frente a actos administrativos, la Corte Constitucional del Ecuador ha emitido una serie de pronunciamientos que matizan y complejizan el alcance de la subsidiariedad de esta garantía. A continuación, se exponen tres precedentes relevantes, fundamentados y analizados a la luz de los hechos y razonamientos centrales que aportan a la comprensión de la figura.

Sentencia No. 30-18-AN/21 (21 de abril de 2021)

En este caso, los accionantes plantearon una acción por incumplimiento de norma en contra de una empresa pública, argumentando la supuesta inobservancia de disposiciones legales relativas a la estabilidad laboral (Corte Constitucional del Ecuador, 2021a). A criterio de los accionantes, la entidad había despedido a servidores públicos de carrera con base en figuras propias del sector privado, lo que, a su juicio, vulneraba su derecho al trabajo, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, la Corte determinó que la norma invocada (relativa a la clasificación del personal y las garantías de permanencia en el servicio público) no contenía un mandato claro, expreso y exigible; más bien, se trataba de una disposición de carácter descriptivo que no atribuía obligaciones concretas a la Administración.

En su análisis, la Corte profundizó en el hecho de que las acciones constitucionales de incumplimiento y de protección no pueden activarse ante meras inconformidades o interpretaciones divergentes de las normas legales. De acuerdo con el fallo, antes de presentar acciones extraordinarias, la parte afectada debe agotar o al menos analizar la vía ordinaria pertinente —generalmente la contencioso-administrativa—, siempre que esta sea idónea para el tipo de reclamo formulado. Al no demostrarse la inadecuación o la insuficiencia de dicha jurisdicción, el tribunal consideró que la vía constitucional no resultaba procedente en este supuesto. Con ello, reforzó el criterio de que la acción de protección no debe utilizarse como mecanismo sustitutivo, especialmente cuando la controversia posee un marcado contenido administrativo que cuenta con su propia ruta de impugnación.

Sentencia No. 46-14-IS/21 (7 de abril de 2021)

En este segundo precedente, un grupo de docentes universitarios presentó una acción de protección cuestionando la terminación de sus servicios, alegando que habían estado vinculados de manera ininterrumpida durante años y que se encontraban en una situación de precariedad laboral (Corte Constitucional del Ecuador, 2021b). En primera instancia, la acción fue negada; no obstante, en apelación, se ordenó su reincorporación, por considerar que la desvinculación había sido arbitraria y carente de la debida motivación. Luego, en la fase de cumplimiento, se suscitó una controversia adicional en torno a la posibilidad de obtener un nombramiento definitivo.

La Corte Constitucional, al revisar de manera integral el caso, señaló que el acceso a la carrera administrativa y la permanencia en cargos públicos están supeditados a procedimientos establecidos en la ley, como los concursos de méritos y oposición. Por consiguiente, la justicia constitucional no puede forzar la concesión de derechos adquiridos de manera automática, sin observar los procesos formales previstos en la normativa administrativa.

El fallo ratificó la idea de que la acción de protección no debe convertirse en una vía para modificar la naturaleza jurídica de los nombramientos ni para soslayar concursos y procedimientos obligatorios. Así, si bien la Corte ratificó la competencia de la justicia constitucional para remediar la vulneración de derechos en casos excepcionales, dejó claro que la reclamación principal sobre la permanencia o no en el puesto público corresponde a la vía contencioso-administrativa, a menos que se acredite que esta última no ofrece una salvaguardia inmediata y efectiva.

Sentencia No. 2006-18-EP/24 (13 de marzo de 2024)

Este precedente abordó un escenario particularmente sensible: la terminación de un nombramiento provisional de una mujer embarazada (Corte Constitucional del Ecuador, 2024). La accionante había interpuesto inicialmente una acción de protección, la cual fue negada en las instancias inferiores, bajo el argumento de que existía

un mecanismo idóneo en la jurisdicción contencioso-administrativa para dirimir controversias laborales con entidades públicas. No obstante, la Corte, al conocer el caso por vía extraordinaria, identificó que la actora se encontraba en un estado de especial vulnerabilidad y que la desvinculación podía generarle un perjuicio irreparable, al afectar derechos constitucionales reforzados en razón de su maternidad.

En su razonamiento, la Corte precisó que la existencia formal de otro mecanismo procesal no impide per se la procedencia de la acción de protección. Subrayó que el estándar a evaluar es la eficacia real de la vía ordinaria para brindar una tutela célere y adecuada, particularmente cuando la continuidad del vínculo laboral implica la protección de derechos de personas en situación de riesgo o discriminación.

Asimismo, el tribunal resaltó que las garantías constitucionales, en casos de urgencia y especial vulnerabilidad, exigen una ponderación más exhaustiva. Esto significa que la decisión de remitir invariablemente el caso a la jurisdicción contenciosa debe ceder si la demora típica de esa instancia conlleva daños irreparables o agrava la vulneración de derechos fundamentales. Con ello, la Corte sentó una base jurisprudencial en la cual la inmediatez y la urgencia se convierten en factores determinantes para la admisión de la acción de protección, pese a la regla general de subsidiariedad.

La línea jurisprudencial de la Corte Constitucional refleja un principio de subsidiariedad equilibrado con la necesidad de brindar una respuesta oportuna cuando el justiciable se halla ante la inminente afectación de derechos fundamentales. Si bien la normativa y la jurisprudencia estipulan que la acción de protección no debe suplantar la vía contencioso-administrativa, la Corte ha sido clara en que este criterio no es absoluto: su aplicación depende de la eficacia práctica de los procesos ordinarios y de la urgencia que amerite el caso, especialmente en contextos de vulnerabilidad o discriminación.

Esto reafirma la tensión existente entre la celeridad que demanda la justicia constitucional y las restricciones legales que pretenden encauzar los conflictos por la vía administrativa, una tensión que requiere criterios interpretativos uniformes para garantizar la seguridad jurídica y la protección efectiva de los derechos en el Estado constitucional ecuatoriano.

El problema central, entonces, radica en la ausencia de lineamientos claros que orienten a los jueces al momento de verificar la “eficacia” o la “inadecuación” de la vía contenciosa. Algunos tribunales de primera instancia se rigen por criterios muy formalistas, entendiendo que la sola posibilidad de presentar una demanda en el contencioso basta para desechar la acción de protección. Otros, en contraste, se adhieren a la línea garantista, reflexionando sobre la urgencia y la inminencia del daño. Esta

disparidad produce decisiones judiciales contradictorias, generando inseguridad para los accionantes, quienes no saben con certeza cuál será el criterio aplicado en su caso.

El examen de la jurisprudencia refleja, además, el rol determinante de la motivación judicial. Cuando los jueces explicitan de manera detallada los porqués de su decisión, la sentencia se alinea mejor con los principios constitucionales. Por ejemplo, si el juez describe por qué la demora típica de la vía contenciosa haría nugatorio el derecho en controversia, su razonamiento refuerza la legitimidad de admitir la acción de protección. En cambio, si se limita a invocar que “existe otro mecanismo judicial,” la resolución puede lucir arbitraria, ya que no observa las particularidades fácticas del reclamante ni el impacto que la dilación puede causar en la integridad del derecho lesionado.

Este panorama conduce a constatar que los lineamientos y la jurisprudencia de la Corte Constitucional establecen un marco de subsidiariedad que, a priori, puede armonizar con el diseño general del sistema de justicia. Sin embargo, la falta de criterios uniformes para determinar la “adecuación” y la “eficacia” de la vía contenciosa se convierte en el eslabón más débil de esa arquitectura. Es allí donde se originan los conflictos que derivan en la imposición de obstáculos para la acción de protección frente a actos administrativos, pese a la urgencia de proteger derechos fundamentales.

Del análisis se infiere que la solución implicaría una mayor concreción de estos conceptos a través de reformas legales o de precedentes jurisprudenciales vinculantes, de modo que se evite la discrecionalidad al admitir la acción de protección. Sin estos elementos, el ideal constitucional de un mecanismo rápido y expedito se ve erosionado por la incertidumbre en torno a si la persona que alega una lesión podrá efectivamente encontrar en la acción de protección un resguardo inmediato o si se verá compelida a agotar la jurisdicción contencioso-administrativa, sin importar la urgencia de su situación.

Procedimientos administrativos y principio de celeridad: análisis de la vía ordinaria

La jurisdicción contencioso-administrativa, en principio, ofrece un canal especializado para revisar la legalidad de los actos del poder público. Su instauración en el Ecuador responde a la necesidad de que la Administración se someta a controles judiciales, evitando abusos o irregularidades. En teoría, el proceso contencioso permite al ciudadano controvertir la validez de una resolución administrativa, aportar pruebas, presentar alegatos y obtener un pronunciamiento judicial con fuerza obligatoria (Landázuri, 2019). Sin embargo, el examen empírico muestra que, en muchos casos, la tramitación se dilata. Factores como la complejidad de las normas sectoriales, la escasa capacitación del personal, la sobrecarga de

casos y la falta de dotación tecnológica inciden en que la resolución final tarde meses, e incluso años, en dictarse.

El principio de celeridad, recogido en la Constitución (art. 169), reclama que toda actuación judicial y administrativa se realice sin retardos innecesarios. No obstante, la experiencia sugiere que el procedimiento contencioso-administrativo se ve condicionado por la exigencia de agotar recursos administrativos previos, lo cual añade etapas a la controversia. Asimismo, la necesidad de cumplir con plazos para la recolección de pruebas, la formulación de dictámenes periciales o la comparecencia de testigos puede aumentar la duración del proceso. En términos de derecho comparado, esta problemática no es exclusiva del Ecuador; varios países de la región enfrentan el desafío de modernizar sus sistemas contencioso-administrativos.

Cuando el asunto examinado trasciende a la esfera de los derechos fundamentales, el factor tiempo puede resultar crucial. En controversias relativas a la protección de la salud, la seguridad social, la estabilidad laboral o la integridad personal, cada día que pasa puede agravar la situación del afectado (Cevallos, 2021). Si a esto se suma la complejidad intrínseca del procedimiento, el reclamante podría verse en la disyuntiva de escoger entre una vía judicial que le prometiera un análisis detallado de la legalidad, pero con plazos prolongados, o la acción de protección, que, en principio, ofrece inmediatez. Es en este contexto donde surge la tensión con la regla de subsidiariedad establecida en la LOGJCC, ya que el afectado podría argumentar que la vía contenciosa, aunque formalmente disponible, no es realmente “eficaz” por su lentitud.

Al respecto, Oyarte et al. (2020), señalan que la ley *“obliga al accionante a demostrar la inexistencia de otra vía adecuada y eficaz mediante la cual se procure la protección de derechos que, busca, sean tutelados mediante una acción constitucional. Sobre este punto el argumento a esgrimir para manifestar que dicha garantía subsidiaria es que el acto u omisión que se impugna debe ser objeto de demanda mediante el uso de la vía contencioso-administrativa”*. (p. 24)

Este señalamiento, constituye un razonamiento erróneo de interpretación y aplicación de la ley de la materia, pues si la existencia de la vía contencioso administrativo se erige como criterio absoluto para negar la procedencia de una acción de protección, ocurriría que esta garantía jurisdiccional jamás tendría cabida, ya que los actos administrativos, en virtud del mandato constitucional, son impugnables tanto en sede administrativa, como en vía judicial.

La revisión de casos y las entrevistas a abogados litigantes revelan que las personas que afrontan afectaciones graves buscan la acción de protección como primer recurso, pues temen que la jurisdicción contenciosa no resuelva con la prontitud necesaria. Sin embargo, la admisión de

tal vía depende de la interpretación judicial de la subsidiariedad. En ocasiones, los jueces la desestiman, obligando a recurrir a la jurisdicción ordinaria. Ello termina prolongando la indefensión y, en última instancia, minando el principio de celeridad que la misma Constitución exige. No falta quien observe que esta práctica erosiona la credibilidad de la justicia, ya que el ciudadano percibe una incongruencia entre la teoría constitucional —que promete remedios pronto— y la realidad procesal —marcada por formalismos y lentitud.

Desde una perspectiva más amplia, el problema también se relaciona con la capacidad institucional de la Administración para resolver las controversias en la vía interna. Muchos litigios podrían evitarse si los procedimientos administrativos se ajustaran con mayor rigor a la legalidad y si las autoridades se pronunciaran dentro de los plazos previstos, con resoluciones claras. Lamentablemente, en la práctica se registran casos donde las instituciones no contestan a tiempo los recursos, o lo hacen de manera incompleta, forzando al administrado a recurrir a instancias externas. En consecuencia, el ciudadano llega a la jurisdicción contenciosa con una controversia que, quizá, pudo haber sido resuelta en sede administrativa.

Al analizar la relación entre los procedimientos administrativos, la jurisdicción contenciosa y la acción de protección, se advierte un círculo vicioso: la tardanza de la vía ordinaria impulsa a los justiciables a buscar la acción de protección, y la existencia del artículo 42 de la LOGJCC frena ese impulso o lo somete a prueba bajo el estándar de la “inadecuación” o “ineficacia.” Estas fuerzas opuestas generan un escenario incierto, especialmente para quienes no cuentan con asesoría jurídica experta o se encuentran en condición de vulnerabilidad. Ese grupo poblacional suele enfrentar mayores barreras para litigar y podría desistir de sus pretensiones si se les obliga a transitar procedimientos engorrosos. Esto va en contra de la filosofía de un Estado de derechos que busca priorizar la defensa de los más débiles.

Además, el principio de celeridad demanda soluciones estructurales que exceden la regulación formal de la LOGJCC. Una solución plausible implicaría la simplificación de la tramitación contencioso-administrativa mediante la digitalización de expedientes, la reducción de formalidades y el aumento del número de jueces. Tales reformas incrementan la eficacia de la vía ordinaria y reducen la necesidad de recurrir a la acción de protección para eludir la morosidad. Sin embargo, mientras estos cambios no se consoliden, el justiciable se ve tentado a acudir a la acción de protección, confiando en que la Constitución y la jurisprudencia puedan amparar su urgencia.

En este tramo de la investigación, se observa con claridad la contradicción entre la teoría, que describe a la vía contenciosa como un cauce especializado y suficiente, y la realidad, en la cual los procesos se tornan prolongados,

generando un desajuste con el ideal de celeridad. De ahí que resulte esencial examinar cómo, dentro de este marco de retrasos y formalismos, se efectiviza o se desvirtúa la acción de protección cuando el acto administrativo conlleva la lesión de un derecho fundamental. El hilo conductor desemboca en la reflexión de si, en efecto, la acción de protección mantiene su impronta de inmediatez o si queda supeditada a un formalismo legal que ignora las demandas de urgencia de algunos conflictos.

. Esta desconexión desencadena incertidumbre en los litigantes y en los propios operadores de justicia. Al no existir seguridad sobre la rapidez de la vía ordinaria, la ciudadanía puede percibir a la acción de protección como su única opción. Mas, si los jueces aplican estrictamente la subsidiariedad, el recurso se ve cerrado, quedando al arbitrio de la tramitación larga y, a veces, ineficiente de la jurisdicción contenciosa. En este ambiente de tensiones, la efectividad del amparo constitucional se torna objeto de cuestionamiento y debate.

Evaluación de la efectividad de la acción de protección ante actos administrativos

La efectividad, en un sentido jurídico y práctico, se entiende como la capacidad real del mecanismo para impedir o remediar la lesión con la celeridad y los resultados que la Constitución demanda. En la doctrina ecuatoriana, diversos autores apuntan a que la acción de protección —en su diseño teórico— posee todos los ingredientes para ser una garantía ágil: establece plazos breves, requiere escasos formalismos y faculta al juez a dictar medidas cautelares inmediatas. No obstante, estos rasgos se diluyen si se impone al reclamante la carga de agotar la vía contenciosa o de probar su ineficacia de manera contundente. Para comprender mejor cómo opera esta tensión, resulta ilustrativo examinar casos concretos y pronunciamientos jurisprudenciales.

Un referente emblemático es la sentencia 2006-18-EP/24, donde la Corte Constitucional (2024), protegió a una trabajadora embarazada que había sido separada de su cargo bajo un nombramiento provisional. La Corte razonó que el derecho a la protección reforzada de la maternidad no podía esperar un proceso contencioso —por naturaleza más prolongado— y que la urgencia del caso exigía acudir a la acción de protección. Este dictamen ejemplifica la modalidad “expansiva” de la garantía, que prioriza la tutela rápida cuando la demora produce daños irreparables. La Corte subrayó que la naturaleza temporal del nombramiento no podía ser utilizada para desconocer la estabilidad durante el embarazo.

Otros precedentes reflejan, sin embargo, la idea “restrictiva.” En esos pronunciamientos, el alto tribunal ha considerado que la mera alegación de violación de derechos no suprime la competencia contenciosa, sobre todo si la reclamación se refiere a disputas de carácter patrimonial o a la revisión de un acto administrativo cuya supuesta

ilegalidad no compromete derechos básicos como la vida, la integridad o la estabilidad de un grupo vulnerable. En estos casos, se pide al actor que justifique por qué la vía ordinaria no es apta. Si no lo hace de manera sólida, el juez niega la procedencia de la acción de protección.

Esta disparidad no solo gira en torno a la especial protección que merecen ciertos colectivos, sino también a la determinación del tipo de derecho lesionado y de la inmediatez requerida. Cuando el derecho en juego es reconocido constitucionalmente como de atención prioritaria —caso de la salud, por ejemplo—, la tendencia es más favorable a admitir la acción. Sin embargo, si la controversia se enmarca en un reclamo de orden administrativo-laboral de naturaleza puramente pecuniaria, no suele considerarse que existe un riesgo tan grave como para saltarse la jurisdicción contenciosa. De ahí que la efectividad de la acción de protección aparezca matizada por un criterio interpretativo que se centra en la urgencia y la entidad del daño.

El factor tiempo incide de manera directa en la efectividad. La acción de protección promete un trámite concentrado y la posibilidad de obtener una decisión judicial en cuestión de días o semanas. Pero, si el juez concluye que el caso no encaja en el supuesto de ineficacia de la vía ordinaria, la persona afectada debe someterse al proceso contencioso, que no siempre es breve. El desenlace puede ser que, para cuando llegue una sentencia favorable en la vía ordinaria, el afectado ya haya padecido perjuicios irreparables. Desde la óptica del principio de inmediatez, este escenario desvirtúa el fin último de la justicia constitucional, que es proteger a la persona antes de que el daño se consolide.

La acción de protección se califica, así, de efectiva solo en la medida en que el juez lleve a cabo una evaluación flexible, considerando la magnitud del derecho vulnerado. Cuando la afectación es leve o subsanable, quizá no exista razón suficiente para saltarse el proceso ordinario. Pero, si la persona demuestra que la demora del contencioso la conduciría a una lesión irrecuperable, lo lógico sería que el juez constate la ineficacia de la vía ordinaria y conceda la acción. El problema es que esta racionalidad no siempre es adoptada de modo uniforme por todos los tribunales, dada la ausencia de lineamientos claros.

La observación de cómo se ejecutan las sentencias dictadas en sede constitucional constituye un parámetro adicional para juzgar la efectividad. Incluso si la acción de protección se admite y se dicta una orden a la autoridad para que restituya el derecho, el cumplimiento a veces se retrasa, bien sea por recursos de aclaración, por dificultades administrativas o por falta de voluntad. Tales trabas prolongan la vulneración que el juez buscaba evitar. Así, la acción de protección puede ser formalmente exitosa, pero su efectividad material descender si la decisión no se ejecuta con celeridad.

En lo que atañe a los actos administrativos específicos, situaciones recurrentes como la terminación de nombramientos provisionales, la negativa de prestaciones sociales o la imposición de sanciones disciplinarias configuran el grueso de los litigios. Es frecuente que el afectado argumente una transgresión de derechos constitucionales sustantivos (igualdad, debido proceso, no discriminación) y reclame el amparo inmediato de la acción de protección. La efectividad real del recurso oscila, en función de la valoración del juez acerca del daño irreparable. Cuando existen elementos contundentes —edad avanzada, enfermedad grave, estado de embarazo, precariedad económica—, el fuero constitucional se activa de manera más decidida. En otros casos, prevalece la idea de que la materia se reduce a la legalidad del acto, siendo competencia contenciosa.

Un hallazgo significativo se relaciona con la diferencia entre la formalidad y la realidad en el ámbito de la justicia contencioso-administrativa. Aun cuando en la teoría se presenta como el cauce más especializado para revisar la legalidad de los actos de la Administración, el exceso de carga procesal, la complejidad normativa y la insuficiencia de recursos humanos y tecnológicos suelen dilatar los trámites. Esta circunstancia cobra especial importancia en asuntos laborales, de salud, de seguridad social o de cualquier esfera donde la demora pueda implicar vulneraciones irreparables. El problema científico se focaliza precisamente en cómo compatibilizar la urgencia de la acción de protección con la subsistencia de una vía contenciosa que se percibe como lenta y poco flexible.

En vista de estos resultados, la efectividad real de la acción de protección ante actos administrativos se ve comprometida cuando se aplica de manera rígida la exigencia de agotar o considerar la vía ordinaria. En términos prácticos, la imposición de este requisito sin un análisis contextual puede traducirse en un formalismo que perjudique al titular del derecho. Por tanto, se infiere la necesidad de fortalecer el estándar de evaluación judicial de la eficacia de la vía contenciosa, de modo que, ante escenarios de urgencia o de afectaciones graves, se permita el acceso directo a la acción de protección. Esta línea de razonamiento se encuentra respaldada por la jurisprudencia constitucional, que en más de un pronunciamiento ha reconocido la procedencia del amparo incluso cuando exista otra vía, siempre que esta no ofrezca un remedio oportuno.

En definitiva, la efectividad de la acción de protección frente a actos administrativos no radica solo en la norma, sino en la praxis judicial y en la capacidad de comprobar la urgencia de la protección. La Constitución y la LOGJCC proporcionan bases para un remedio rápido, pero la subsidiariedad establecida en el artículo 42 introduce una barrera que puede anular o, al menos, entorpecer esa inmediatez. El reto consiste en que los operadores adopten una lectura razonable y proporcionada de la

subsidiariedad, de modo que no se sacrifiquen derechos en aras de la formalidad, pero tampoco se abuse de la acción en supuestos que, de hecho, encajan en la competencia contenciosa.

Cada elemento de este análisis confluye en la noción de que la acción de protección retiene una alta potencialidad de eficacia, siempre que el juez identifique el contexto concreto y no aplique de modo automático la cláusula de improcedencia. Cuando tal discernimiento se ejerce con sentido garantista, la acción se erige como un instrumento que, en verdad, defiende los derechos fundamentales ante la Administración. Sin este matiz, la acción de protección puede perder su esencia ágil y quedar sujeta a la interpretación más restrictiva de la ley, con el consecuente detrimento de la tutela judicial efectiva en el Ecuador.

CONCLUSIONES

Del análisis efectuado de la LOGJCC y de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, se concluye que la acción de protección se concibe como una garantía de inmediatez para salvaguardar derechos fundamentales. No obstante, esta normativa introduce un criterio de subsidiariedad que impone la existencia de una vía judicial ordinaria “adecuada y eficaz” como requisito previo. Se constató que la ley no delimita con precisión el alcance de estos términos, lo cual genera un amplio margen de interpretación por parte de los jueces. Por un lado, la Constitución y la LOGJCC fortalecen la protección de derechos, pero, por otro, la imposición de condicionamientos formales puede restringir el acceso a la tutela constitucional cuando existe algún proceso contencioso-administrativo disponible. Esta tensión normativa explica el debate doctrinal y las diferencias en la aplicación de la acción de protección en sede judicial.

El estudio de la praxis contencioso-administrativa y la confrontación con el principio constitucional de celeridad, evidencian un desfase entre la teoría y la realidad. Si bien la vía ordinaria ofrece un marco formal especializado para revisar la legalidad de los actos administrativos, con frecuencia adolece de demora por sobrecarga de expedientes, excesivos trámites e insuficiente modernización de la gestión judicial. Tal lentitud puede afectar gravemente los derechos de las personas, sobre todo cuando se trata de situaciones urgentes o de clara vulnerabilidad. Como resultado, muchos ciudadanos optan de inmediato por la acción de protección; sin embargo, al exigirse la vía ordinaria como regla general, puede producirse un efecto paradójico: la demora prolongada de la jurisdicción contenciosa deja en incertidumbre la defensa efectiva de los derechos que se pretendía proteger con la acción constitucional.

La efectividad de la acción de protección frente a actos de la Administración depende en gran medida del criterio judicial aplicado al determinar la idoneidad o ineficacia de la vía contencioso-administrativa. Los pronunciamientos

de la Corte Constitucional ilustran que, en casos de urgencia o de riesgo de daño irreparable (particularmente ante situaciones de vulnerabilidad), la acción de protección resulta un mecanismo idóneo y no debe ser bloqueada por la mera existencia formal de otra instancia. Sin embargo, se observan prácticas judiciales disímiles: algunos tribunales exigen evidencias robustas de la ineficacia de la vía ordinaria para admitir la acción, mientras que otros se concentran más en la necesidad inmediata de protección. Esta dualidad genera inseguridad y pone de relieve la urgencia de contar con criterios interpretativos uniformes que garanticen la coherencia y la celeridad en la tutela de los derechos fundamentales.

En conjunto, el análisis de la normativa, la jurisprudencia y la realidad operativa revela que la acción de protección conserva su esencia de mecanismo inmediato para la defensa de los derechos fundamentales; no obstante, su efectividad se ve condicionada por el carácter subsidiario que la LOGJCC le confiere. Cuando la jurisdicción contenciosa no ofrece una tutela pronta y eficaz, resulta imperioso que los jueces constitucionales permitan la procedencia de la acción de protección para evitar daños irreparables, respetando así el principio de celeridad. Al mismo tiempo, para no desnaturalizar el diseño general del sistema, deben impulsarse reformas legales y procesales que agilicen los trámites administrativos y contencioso-administrativos, así como lineamientos jurisprudenciales claros que uniformen la aplicación del requisito de subsidiariedad. Solo de esta forma puede salvaguardarse la máxima eficacia del Estado constitucional de derechos y justicia, garantizando al ciudadano el acceso a remedios efectivos y oportunos frente a la vulneración de sus derechos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Andrade, A. (2021). El uso de la acción de protección frente a actos administrativos en Ecuador. *Revista Ecuatoriana de Derecho*, 18(2), 75-98.

Cevallos Cabezas, K. (2021). La inversión de la carga de la prueba en la acción de protección. *Kairós, Revista de Ciencias Económicas, Jurídicas y Administrativas*, 4(7). <https://doi.org/10.37135/kai.03.07.02>

Corte Constitucional del Ecuador. (2021a). Sentencia No. 30-18-AN/21. https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE-6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic5ZTY3NDQyMi00M-GZILTQyMmEtODgwNC0yNDNhZmJiMMD5OTUuc-GRmJ30=

Corte Constitucional del Ecuador. (2021b). Sentencia No. 46-14-IS/21. https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE-6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidiMGI0MjM4Ny03Y-ji2LTRiMjQtYjFkMC03Nzk0MwZiZjUyOWEucGR-mJ30=

Corte Constitucional del Ecuador. (2024). Sentencia No. 2006-18-EP/24. https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcnBldGE-6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic1MWI4MGM3MC00Z-Dg5LTRmYzltYTZkYi1jM2YzZmYzNjExODMucGR-mJ30=

Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4864-registro-oficial-no-449.html>

Ecuador. Asamblea Nacional. (2009). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento 52. <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4209-segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-52>

Landázuri Salazar, L. F. (2019). Procedibilidad de la acción de protección frente al acto administrativo en el Ecuador. (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar.

Torres-Armijos, R., & Suqui-Romero, G. (2022). La acción de protección como garantía constitucional de protección a los derechos humanos en Ecuador. *Polo del Conocimiento*, 7(5), 984-1009. doi:<https://doi.org/10.23857/pc.v7i5.4006>