

SALA ESPECIALIZADA DE LA FAMILIA, NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y ADOLESCENTES INFRACTORES DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE PICHINCHA

JUICIO: 17160-2021-00241

14- 07-2021

VISTOS: El Tribunal de la Sala, integrado por los señores Jueces Provinciales: Doctora Ana Intriago Ceballos, doctor Lenin López Guzmán, en reemplazo por ausencia temporal de la doctora Cecilia Acevedo Palacio; y, doctor Darwin Aguilar Gordón (Ponente), para resolver el recurso de apelación interpuesto por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica y Delegada del Secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT), dentro de la acción de protección No. 17160-2021-00241, considera: **PRIMERO: COMPETENCIA:** Este Tribunal, es competente para conocer el presente recurso de apelación, en virtud de lo prescrito en el Art. 86 numeral 3 inciso segundo de la Constitución de la República, en concordancia con los Arts. 8 numeral 8, 24 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. **SEGUNDO: ANTECEDENTES DE LA DEMANDA Y TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA: 2.1.-** El abogado Roberto Augusto Veloz Navas, Delegado Provincial de Pichincha de la Defensoría del Pueblo y, la abogada Atalía Moreno Carvajal, servidora de la Defensoría del Pueblo, en ejercicio de la facultad conferida en el numeral 1 del Art. 215 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el literal b) del Art. 9 y Arts. 26, 39, 40 y 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y, de conformidad con el literal a) del Art. 6 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, comparecen de fs. 77 a 86 del expediente de primera instancia, con la acción de protección, interpuesta por los señores: VIVIANA CAROLINA ACOSTA VILLACRÉS, KATHERINE GISELLA BRAVO BRAVO, CARLOS WALTERIO MENDOZA MURILLO, SHIRLEY TAMARA RIVERA CARRILLO, MARÍA AUGUSTA ROBAYO UVILLUZ, WALTER GUILLERMO VILLAFUERTE CASTRO, GUILLERMO SEBASTIÁN FREIRE CASTRO, CÉSAR AUGUSTO MENDOZA ARGANDOÑA, NATALY SOFÍA VALDIVIEZO ALLAUCA, MARÍA JOSÉ CAJAS ROMERO, MARIANA LIZBETH PÉREZ ZURITA, PAOLA ANDREA TOAPANTA ARMAS, CAROL JENNY TRUJILLO NOBOA, SARA VANESA RAMIREZ CASTILLO, GARDENIA BELÉN VALENCIA SIGCHA, SILVIA GABRIELA NARANJO SERRANO, ANDRÉS MARCELO VINTIMILLA MÁRQUEZ, YAHAIRA FERNANDA ALBÁN POMA, IVONNE CAROLINA RECALDE TELLO, CARLA ELIZABETH CAICEDO TORRES, ANDREA ELIZABETH REYES VÁZQUEZ, CARLOS MATHEUS MACÍAS RÍOS, MAYRA ANDREA SANGOQUIZA PUMA, GUILLERMO ANDREE SÁNCHEZ PLUAS, CÉSAR WLADIMIR AGUIRRE ROMERO, PAÚL FERNANDO RON FLORES, CATALINA MARICELA FIERRO GUANUCHI, TULIO ANDRÉS JARAMILLO PERALTA, DIANA CAROLINA CHAMORRO CRUZ Y VÍCTOR MANUEL ZHIMINAY VEGA, en contra del doctor **MARCO LUCIO MUÑOZ HERRERÍA, DIRECTOR NACIONAL DE NORMALIZACIÓN DEL TALENTO HUMANO EN SALUD;** doctor **AGUSTÍN ALBÁN MALDONADO, SECRETARIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN (SENESCYT);** doctor **FERNANDO SEMPÉRTEGUI ONTANEDA, RECTOR DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR;** doctor **RODOLFO ENRIQUE FARFÁN JAIME, MINISTRO DE SALUD PÚBLICA.** Piden que se cuente también con el señor **PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO. 2.2.-** Argumentan: Que, el 15 de diciembre de 2019 la Universidad Central del Ecuador (en adelante UCE), realizó la convocatoria a Programas de Posgrado en Especializaciones Médicas de: Anestesiología, Imagenología, Medicina Crítica y Terapia Intensiva, Medicina de Emergencias y Desastres, Medicina Interna, Nefrología, Oncología Clínica y Urología. Que, los/as accionantes realizaron el trámite correspondiente para acceder a un cupo para la especialización de su preferencia; al resultar ganadores/as del concurso de merecimientos y

oposición, el Ministerio de Salud Pública mediante Acuerdo No. 2870 otorgaría una beca, misma que abarca el pago de la matrícula y el estipendio, posterior a la suscripción del contrato con el referido Ministerio. Que, el 30 de enero de 2020, se realizó la publicación de resultados definitivos e inapelables a la oposición en la página web oficial UCE y cartelera ISIP; el 31 de enero de 2020, se efectuó la selección de plazas y becas con instituciones financiadoras y entrega de los certificados de ganadores del concurso, quienes debían estar a disposición de los coordinadores de cada especialidad y las actividades académicas se iniciaron el 03 de febrero de 2020. Que, como posgradistas deben cumplir con dos presupuestos: la formación académica previo a la obtención del título de médicos especialistas directamente con la UCE y, la formación práctica en áreas hospitalarias denominadas unidades asistenciales docentes, donde brindan sus servicios a pacientes en diversos hospitales del Distrito Metropolitano de Quito, según la asignación dispuesta por las autoridades llevando a cabo turnos cada cuatro días de más de 24h00. Que, en virtud del Estado de excepción, por los contagiados de COVID-19, bajo disposición expresa de la UCE se suspendieron los asistenciales que se llevaban a cabo en un horario de siete de la mañana hasta el mediodía, debiendo asistir a los turnos de rotación, siendo cada posgradista asignado/a a un hospital, de acuerdo a la programación realizada por cada coordinador/a de la especialización a fin de cumplir con la totalidad de años correspondientes. Que, el Ministerio de Salud Pública tiene la obligación de suscribir un contrato de beca con cada uno/a de los/as posgradistas en un plazo no mayor a 45 días contados desde la fecha de la convocatoria de becas, a fin de que las Coordinaciones Zonales registren a cada posgradista en el sistema E-SIGEF. Así mismo, al ofertar un posgrado, la UCE debía llevar a cabo todas las diligencias administrativas correspondientes para formalizar las matrículas y así proceder al pago del estipendio. Que, en agosto de 2020 los/as accionantes fueron convocados/as a una reunión telemática, a la cual asistieron representantes del Ministerio de Salud Pública y SENESCYT quienes manifestaron que el presupuesto asignado para ellos/as lo tenía a su disposición la SENESCYT, pero al no contar con una lista de posgradistas debidamente matriculados/as en la UCE, se les imposibilitaba acreditar el pago del estipendio; pero la UCE, a su vez manifiesta haber cumplido con ofertar los cupos, que la responsabilidad de acreditar los haberes pendientes corresponde al Ministerio de Salud Pública. Que, en días posteriores, tomaron contacto con el Director Nacional de Normatización del Talento Humano en Salud, quien los direccionó al ingeniero Juan Carlos Chávez Vallejo, analista de la Subsecretaría Nacional de Provisión de Servicios de Salud, responsable de realizar el documento “plurianual” en el que debía constar el presupuesto asignado a los/as becarios/as de cada especialización, mismo que debió haber sido presentado al inicio del año (2020), previo a realizar la oferta de posgrados y que por negligencia del ingeniero Chávez no ha sido presentado. Que, hasta la presente fecha los/as accionantes no han suscrito el contrato de beca con el Ministerio de Salud Pública, no constan en las listas de posgradistas debidamente matriculados en la UCE, tampoco se les ha acreditado los valores pendientes por concepto del estipendio, pese a múltiples requerimientos realizados. Que, los hechos relatados reflejan, una completa inobservancia a los derechos constitucionales de un grupo de personas que han venido realizando rotaciones en hospitales, brindando atención en primera línea durante toda la pandemia, arriesgando su vida e integridad por dar cumplimiento a la formación práctica del posgrado, así mismo, devela actos y omisiones discriminatorias para el grupo de médicos posgradistas de la convocatoria del año 2019, pues bajo el Acuerdo No. 2870, anteriores cohortes de posgradistas han suscrito el contrato con normalidad y las entidades hoy accionadas han dado cumplimiento a cada uno de los presupuestos establecidos en dicha normativa. **2.3.-** Dentro de los

derechos vulnerados mencionan: El derecho a la igualdad y no discriminación, previsto en el Art. 11 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador; en el Art. 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos; el derecho a la seguridad jurídica previsto en el Art. 82 de la Constitución de la República; el derecho a la vida digna e integridad personal (Art. 66 de la Constitución de la República); al proyecto de vida y el derecho al buen vivir. **2.4.-** Solicitan *“Se declare la violación de los derechos ut supra. Se ordene a las autoridades accionadas coordinar acciones a fin de que se suscriba el convenio de beca con el Ministerio de Salud Pública y se realice la legalización de la matrícula de las y los estudiantes becarios R2 por parte de la Universidad Central del Ecuador. La inmediata acreditación de los haberes pendientes por pago de estipendio de beca a cada uno de los/as accionantes, desde la fecha que iniciaron sus actividades como médicos posgradistas becarios/as, esto es, el 03 de febrero de 2020. (...)”*. **2.5.-** El conocimiento de esta acción le correspondió en primera instancia a la doctora Andrea Cabrera Arias, Jueza de la Unidad Judicial de Contravenciones Penales y de Tránsito de Tumbaco, quien el 16 de marzo de 2021 (fs. 89), calificó y admitió a trámite la demanda; y, dispuso la notificación a los legitimados pasivos y, al Procurador General del Estado.- Los días 29 de marzo, 12 y 26 de abril de 2021 se ha realizado la audiencia pública, con la presencia de los accionantes y las entidades accionadas; se ha contado con la intervención del Ministerio de Economía y Finanzas. La Procuraduría General del Estado, habiendo sido notificada en la casilla judicial y correos electrónicos no ha comparecido a la audiencia, a fs. 126 únicamente ha señalado casilla judicial para sus notificaciones; en dicha audiencia la jueza de la causa, aceptó la acción de protección, declaró la vulneración de los derechos a la igualdad, buen vivir, seguridad jurídica y vida digna de los accionantes y ordenó varias medidas de reparación; resolución que fue reducida a escrito en sentencia, de 19 de mayo de 2021 (fs. 214 a 223 y vuelta).- La Coordinadora General de Asesoría Jurídica y Delegada de la SENESCYT, el 21 de mayo de 2021, esto es, dentro del término de tres días, interpone recurso de apelación (fs. 233 y vuelta), recurso que ha sido concedido en providencia de 25 de mayo de 2021 (fs. 235), permitiendo que el proceso llegue a conocimiento de este Tribunal, en virtud del sorteo practicado en esta instancia. **TERCERO: CONTESTACIÓN DE LOS LEGITIMADOS PASIVOS: 3.1.-** Por parte de la **Universidad Central del Ecuador**, en lo principal, se ha señalado que la acción no reúne los requisitos del Art. 88 de la Constitución de la República y Arts. 40 y 42 numerales 1 y 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; que los posgradistas acceden a los establecimientos en función de los convenios marco suscritos, en este caso, con el Ministerio de Salud Pública, el cual tiene la obligación de otorgar y suscribir el contrato de beca con los posgradistas. Que la UCE realizó la convocatoria, los accionantes participaron en la convocatoria, el Ministerio de Salud Pública debía concretar el contrato de beca y se procedería con el pago. Se ha presentado copias notariadas de la certificación de 31/01/2020, documento que avala que fueron declarados ganadores del concurso en la promoción 2019, pero su matrícula se encuentra en trámite al 08/06/2020; pues, el Ministerio de Salud Pública no ha suscrito el contrato de beca con los ganadores del concurso; que la UCE no ha vulnerado ningún derecho, por lo que, no procede la acción de protección en su contra. **3.2.-** Por parte del **Ministerio de Salud Pública**, en lo principal, se ha indicado: Que el Ministerio ha celebrado un convenio tripartito con la SENESCYT y la UCE, no ha suscrito un contrato con los becarios; que no ha violentando el derecho a la igualdad ya que se les otorgó la posibilidad de acceder a una beca para estudios, tesis y manutención. Que, como prueba de estar realizando las gestiones necesarias para la financiación, presentó: **i)** proceso

de adjudicación de becas de 17/03/2021; **ii**) oficio SENESCYT de 10/02/2021; **iii**) oficios de trabajo con las partes actoras para el proceso de adjudicación de becas; **iv**) oficio de 12/03/2020 de la Dirección de Normatización de Talento Humano del Ministerio de Salud Pública; **v**) oficio de 18/03/2020 de la SENESCYT; **vi**) oficio de fecha 20/03/2020; **vii**) oficio de fecha 08/06/2020 de la Dirección de Normatización de Talento Humano del Ministerio de Salud Pública; **viii**) Oficio de 11/05/2020 de la Dirección de Normatización de Talento Humano del Ministerio de Salud Pública.

3.3.- Por parte de la SENESCYT, en lo principal, se ha señalado: Que, no eluden responsabilidades del convenio suscrito en el año 2013; las atribuciones del Instituto Ecuatoriano de Talento Humano fueron absorbidas por la SENESCYT, el concurso se dio a mediados de diciembre de 2019, que a ese momento se tenía el dinero para las bases de postulación. Que, la SENESCYT necesita los siguientes insumos: Listado de posgradistas, que en total son 58; listado de ganadores que debe entregarles la UCE y el Ministerio de Salud Pública; el presupuesto en los programas de especialidad. Que la SENESCYT no tiene el personal que trabajaba en el Ministerio de Salud Pública para la revisión de las bases del programa. Que, para hacer el lanzamiento del programa se debe tener los insumos, pero sin presupuesto, personal, no se puede hacer nada. La SENESCYT no desconoce que existen derechos inobservados. **3.4.-** Ante el pedido de la SENESCYT, se contó con el **Ministerio de Economía y Finanzas**, quien en lo principal, ha expresado: Que el Subsecretario de Presupuesto de Economía, emitió su pronunciamiento del presupuesto, las asignaciones presupuestarias del año, en base a los informes de la SENESCYT (que de acuerdo al Art. 24 de la Ley de Educación Superior, es quien elabora la forma de entrega de valores en cada ejercicio fiscal); que ésta Secretaria ha entregado las asignaciones presupuestarias, y no ha emitido certificaciones presupuestarias para el programa de pregrado y posgrado, programa de salud del año 2020; la Subsecretaria del Tesoro de la Nación, mediante memorando MEDSPN20210242 del 12 de abril 2020, ha informado que no se visualiza pagos pendientes de acuerdo al cronograma de pregrado y postgrado. Que, el Art. 74 del Código de Planificación y Finanzas, establece asignar recursos públicos a las entidades del sector público en el marco de los planes, entregar los valores pertinentes; que el Ministerio de Economía y Finanzas ha entregado todos los valores solicitados, no existen valores pendientes. **CUARTO: ANÁLISIS SOBRE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN:** Conforme lo determina el Art. 88 de la Constitución de la República, *“La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando suponga la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, se actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión, o discriminación”*. De lo expuesto, se desprende que las condiciones que determinan la procedencia de la Acción de Protección, son: **1.** La existencia de un acto u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular; **2.** Que el acto u omisión vulnere derechos constitucionales; y, **3.** Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado, requisito incorporado por el Art. 40 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional. El Art. 42 de la citada Ley Orgánica, por su parte, entre los casos de improcedencia de la acción de protección, contempla: *“1.- Cuando de los hechos no se desprenda que existe una violación de derechos constitucionales. [...] 3. Cuando en la demanda exclusivamente se impugne la constitucionalidad o legalidad del acto u omisión, que no conlleven la violación de derechos. 4. Cuando el acto administrativo pueda ser*

impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz. 5. Cuando la pretensión del accionante sea la declaración de un derecho. 6. Cuando se trate de providencias judiciales (...)". **QUINTO: ASPECTOS JURÍDICOS QUE SUSTENTAN LA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL.-** **5.1.-** De acuerdo con lo expresado en la demanda y en la audiencia celebrada en esta causa ante la señora jueza de primera instancia, la parte accionante alega la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación, seguridad jurídica; a la vida digna e integridad personal, al proyecto de vida y el derecho al buen vivir, contenidos en el Art. 11 numeral 2, Art. 83 y 66 de la Constitución de la República del Ecuador. **5.2.-** La Corte Constitucional ha señalado que: **a)** "[...] *la acción de protección es la garantía idónea y eficaz que procede cuando el juez efectivamente verifica una real vulneración a derechos constitucionales, con lo cual, no existe otra vía para la tutela de estos derechos que no sean las garantías jurisdiccionales. No todas las vulneraciones al ordenamiento jurídico tienen cabida para el debate en la esfera constitucional, ya que para conflictos en materia de legalidad (aplicación de normas infraconstitucionales) existen las vías idóneas y eficaces dentro de la jurisdicción ordinaria*". (Sentencia No. 016-13-SEP-CC, caso No. 1000-12-EP; sentencia No. 061-13-SEP-CC, caso No. 0862-11-EP; sentencia No. 073-14-SEP-CC, caso No. 0846-11-EP); **b)** En la sentencia No. 065-13-SEP-CC, caso No. 1144-10-EP, ha señalado que: "[...] *el juez al asumir una acción de garantías jurisdiccionales de derechos, ineludiblemente, debe reflexionar y discernir, si el caso sometido a su conocimiento y resolución no esté amparado por otro tipo de acción o mecanismos de defensa judicial. Es decir, corresponde dilucidar sobre dos niveles: i) el de legalidad y ii) el de constitucionalidad [...]*". Más adelante agrega: "[...] *El juez constitucional está obligado a examinar la descripción de los fundamentos fácticos que ante él se exponen, así como las pretensiones del actor, y a verificar si por sus características, el caso puede ser resuelto en relación con los derechos constitucionales posiblemente afectados y con la efectividad indispensable para su salvaguardia [...]*"; **c)** En la sentencia vinculante No. 001-16-PJO-CC, de 22 de marzo de 2016, dictada por la Corte Constitucional, se dispone: "*Las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, 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. Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido*". **5.3.-** Siendo la acción de protección un medio directo, ágil y eficaz para la defensa de los derechos constitucionales, que busca evitar o remediar una acción u omisión del Estado, corresponde en esta acción analizar la presunta vulneración de los derechos constitucionales alegados por la parte accionante, en base de lo previsto en la Constitución de la República, según lo señalado por la Corte Constitucional, máximo órgano de control, interpretación y de administración de justicia constitucional. En la sentencia de primera instancia, se indica que, "*si los accionantes se sometieron a un procedimiento administrativo de concurso de oposición y méritos (fojas 2 a 53), debían recibir el mismo tratamiento de todos quienes participaron y ganaron en su oportunidad los concursos de mérito y oposición organizado por la entidad accionada, lo que no ha sucedido en el presente caso (...) dado que pese a haber iniciado las actividades respectivas, los accionantes no pueden sustentarse porque no se les ha otorgado los valores que se consideran en el programa de becas para el "Fortalecimiento del Talento Humano en Salud"(...) es indudable que se ha conculcado el derecho a la igualdad (...) y por lo tanto la actuación de la entidad accionada ha devenido en discriminación hacia los accionantes...*"; agrega

que, al no permitir a los accionantes suscribir el contrato de beca, no constar en las listas de posgradistas matriculados en la Universidad Central y no haberseles acreditado el estipendio, conculca el derecho a la dignidad humana, se violenta también el derecho al buen vivir; que se ha violentado el derecho a la seguridad jurídica porque a los accionantes se les ha dejado de manera arbitraria sin la certeza de que se cumplan las consecuencias de haber sido ganadoras de un concurso de merecimientos, más aún cuando en esta situación de emergencia sanitaria el personal médico se encuentra en primera línea enfrentando la pandemia del COVID-19. **5.4.-** El Art. 86 de la Constitución de la República, contempla: *“Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones: 1. Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución”*, por lo que, en aplicación de dicha normativa la comparecencia de los accionantes, se encuentra debidamente legitimada, pues la violación a derechos fundamentales no puede ser ajena a persona o grupo de personas alguna. **5.5.-** El Art.11 numeral 2 de la Constitución de la República, prohíbe la discriminación directa *que tiene por objeto* y, la discriminación indirecta *que tiene por resultado*, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. *“Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos”*. Al respecto, es importante destacar que la discriminación que se encuentra prohibida es aquella que otorga un tratamiento distinto por el simple hecho de contar con una de las condiciones mencionadas en el citado numeral 2 del Art. 11 de la Constitución de la República (étnia, lugar de nacimiento, sexo, etc.) o haber sido tratado injustamente por el hecho de tener determinada condición; la discriminación implica hacer una distinción que atenta contra la igualdad de oportunidades; en el caso, no se menciona cuestión social, racial, religiosa, orientación sexual, de género u otra circunstancia; en forma genérica mencionada la presunta vulneración, pero desconocemos en qué circunstancias idénticas o similares a las relacionadas por los actualmente accionantes se actuó en forma diferente, que ese trato diferente sea arbitrario, injusto e impone una desventaja que limita o anula el ejercicio de los derechos humanos de forma injustificada o irrazonable; de la propia afirmación realizada por los accionantes, se desprende que quienes participaron en la convocatoria para el programa de becas de posgrado en especializaciones médicas del año 2019, se encuentran en la misma situación, no han firmado el contrato de beca, no se les ha realizado la acreditación de los valores correspondientes a estipendio ni constan en la lista de posgradistas matriculados en la Universidad Central; y, de la afirmación realizada por los accionados se conoce que la situación de los posgradistas del 2018, fue diferente, existía certificación presupuestaria de años anteriores. La Corte Constitucional, ha señalado: *“Ahora bien, vale la pena tener en consideración que generalmente se usa la no discriminación para referirse a la violación de la igualdad de derechos para los individuos por cuestión social, racial, religiosa, orientación sexual, razones de género o étnico culturales, entre otros. De ahí que, tomando una parte del artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación, se encuentra que la discriminación positiva o la acción afirmativa se produce cuando se observa las diferencias y se favorece a un grupo de individuos de acuerdo a sus características o circunstancias, sin perjudicar*

de ninguna manera a otros grupos; en cambio, la discriminación negativa se concreta cuando se realiza un prejuicio, una valoración previa que contradiga las observaciones científicas o las disposiciones legales con el afán de causar perjuicio”; en el presente caso, no se evidencia, el afán de causar perjuicio, sino una omisión en que incurren las instituciones accionadas, relacionadas con el desarrollo del Programa de Posgrado en Especializaciones Médicas 2019. Por lo expuesto, el Tribunal de la Sala, concluye que no existe vulneración del derecho a la igualdad material, formal y no discriminación de los accionantes, previsto en el Art. 66 numeral 4 de la Constitución de la República en concordancia con el Art. 11 numeral 2 de la misma Constitución. **5.6.-** Con las certificaciones notarizadas que obran de fs. 2 a 53 del expediente de primera instancia, se conoce que los accionantes participaron y ganaron el concurso de Merecimientos y Oposición, para el Programa de Posgrado de Especializaciones en Medicina del año 2019, a partir del 3 de febrero de 2020, han iniciado las rotaciones hospitalarias y las clases teóricas, de acuerdo al cronograma constante a fs. 155 del expediente, como lo han reconocido también las entidades accionadas. De acuerdo a los oficios de fs. 106 a 111, 117 a 120 e informe técnico de fs. 190 a 195 y vta., el Ministerio de Salud Pública, no ha remitido en su oportunidad el listado de posgradistas seleccionados por la Universidad Central del Ecuador, haciendo constar el período de estudios, carrera, rubros de financiamiento; ni ha solicitado oportunamente la certificación presupuestaria plurianual y la descripción total del presupuesto que se asignará en el programa de becas para el “Fortalecimiento del Talento Humano en Salud”. La SENESCYT, no ha publicado oportunamente las Bases de Postulación para el Programa de Becas para el Fortalecimiento del Talento Humano en Salud 2020, pedido que le fue realizado por el Ministerio de Salud, el 22 de diciembre de 2019 mediante oficio MSP-DNNTHS-2019-2723-O; las bases de postulación para el programa de becas para el fortalecimiento del talento humano en Salud para el año 2021 han sido actualizadas, de acuerdo al oficio No. SENESCYT-SENESCYT-2021-0029-CO, de 15 de enero de 2021; y, mediante oficio No. SENESCYT-SGCT-SDFTH-2021-0036-O, de 10 de febrero de 2021, se ha remitido a la Subsecretaría Nacional de Gobernanza en Salud, el proyecto de bases para publicar la convocatoria para el nuevo programa de becas 2021, encontrándose pendiente: a) El informe técnico motivado por el cual, el Ministerio de Salud Pública remitirá el listado de los 54 becarios seleccionados, periodo de estudios, carrera, rubros y montos de financiamiento; b) la certificación presupuestaria plurianual y la descripción total del presupuesto que se asignará para el programa de becas; evidenciando también que se encuentra pendiente la actualización del dictamen favorable de prioridad del proyecto de “Formación, Capacitación y Certificación del Talento Humano en Salud” hasta el año 2022. La Universidad Central del Ecuador, con el patrocinio del Ministerio de Salud Pública, el 15 de diciembre de 2019, convocó a los profesionales médicos del país, a postular al concurso de merecimientos y oposición 2019, para optar por cupos académicos en programas de posgrado para la obtención de títulos en diferentes Especializaciones Médicas; teniendo conocimiento de la publicación de los resultados definitivos e inapelables de los ganadores de dicho proceso, la entrega de los certificados respectivos realizada por la misma Universidad Central como ganadores del concurso para el programa de especialidades en medicina y, el inicio de actividades académicas teóricas y prácticas, de fecha 3 de febrero de 2020, no ha realizado la debida coordinación con el Ministerio de Salud Pública, en el cumplimiento de sus fines, para hacer efectivo el goce y el ejercicio de los derechos constitucionales, como lo dispone el Art. 226 de la Constitución de la República, en cuanto a la regularización de las matrículas de los accionantes en las diversas especializaciones de posgrado en Medicina; la omisión en que ha incurrido el Ministerio de Salud, la falta de oportuna

atención de la SENESCYT y la falta de coordinación de la Universidad Central con el Ministerio de Salud, ha ocasionado que los accionantes, pese a encontrarse asistiendo a clases y cumpliendo las rotaciones hospitalarias desde el 3 de febrero de 2020, hasta la presente fecha, no hayan firmado los contratos de financiamiento de beca, no se encuentren debidamente matriculados ni hayan percibido los rubros de manutención, que corresponden ser entregados durante el tiempo de la formación académica, afectando con ello el derecho constitucional a la vida digna y, al proyecto de vida de los accionantes, quienes postularon al programa de posgrado, ganaron el respectivo concurso de méritos y oposición e iniciaron sus estudios y formación práctica en las áreas hospitalarias asignadas por las autoridades competentes. **5.7.-** Los derechos deben aplicarse en forma obligatoria, toda vez que se desarrollan en el marco del principio de irrenunciabilidad, interdependencia e indivisibilidad, tienen como antecedente la Declaración y Programa de Viena aprobado por la conferencia mundial de 1993, que en el punto I.5, afirma: *“Todos los derechos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen en deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y libertades fundamentales”*; y, de igual forma el Art. 11 de la Constitución de la República, ha señalado que, el ejercicio de los derechos se rige, por los siguientes principios: *“...6. Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía”*. En el conocimiento de una acción de protección, a los jueces constitucionales corresponde analizar y discernir, si el caso, de acuerdo a los fundamentos fácticos que se exponen y las pretensiones, puede ser resuelto en la vía constitucional, en base de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados. La Corte Constitucional en la sentencia No. 293-SEP-CC, caso No. 0638-16-EP, ha señalado *“El juez que conoce de garantías jurisdiccionales de los derechos debe adecuar sus actuaciones a las normas constitucionales, legales y jurisprudenciales que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano; por tanto, los filtros regulatorios para determinar su competencia se circunscriben a la vulneración de derechos constitucionales”*, los accionantes alegaron la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, a la vida digna e integridad personal, a su proyecto de vida y al buen vivir. La vulneración del derecho a la seguridad jurídica, no ha sido mencionado en forma clara para que el Tribunal pueda analizarla. El derecho de los accionantes al pago oportuno del estipendio de la beca, es una garantía que, no se agota en la simple enunciación de un deber del Ministerio de Salud y de la SENESCYT, involucra también parte del derecho fundamental a la vida digna, pues está ligada íntimamente a la protección de valores y principios básicos del ordenamiento jurídico que velan por el respeto a la dignidad humana, el ideal de un orden justo, el material mínimo sobre el cual puede concretarse el libre desarrollo de la personalidad y, el amparo de la familia como institución básica de la sociedad. No puede olvidarse que la figura de la manutención en los programas de becas, está directamente relacionada con la satisfacción del derecho fundamental de las personas a la subsistencia (vida digna), comprende gastos de alimentación, salud, vivienda, servicios básicos de agua, luz, etc.; la entrega oportuna del estipendio de beca, constituye un derecho que no se agota en la satisfacción de las necesidades de mera subsistencia biológica del individuo, pues debe permitir el ejercicio y realización de los valores y propósitos de vida individual y su falta compromete el logro de las asignaciones legítimas del grupo familiar que depende del becario. Alrededor del

becario se desarrolla una compleja dinámica social que está ligada a la realización de proyectos de vida digna y desarrollo, tanto individuales como colectivos que, por estar garantizados por la Constitución de la República como fundamento del orden justo, en el Estado Constitucional de derechos y justicia, corresponde que sean considerados en el presente caso. La Corte Constitucional en la sentencia No. 380-17-SEP-CC, expresó que: "...la Constitución de la República (Art. 11 numeral 3 y 7) recoge el principio pro ser humano, el cual se encuentra fundado en la dignidad humana. De acuerdo con ese mandato las normas han de ser interpretadas en favor de la protección y goce efectivo de los derechos de los individuos, en procura que los preceptos legales se conviertan en instrumentos que respeten en la mayor medida posible, las garantías y prerrogativas esenciales para la materialización de la mejor calidad de vida de las personas". La cancelación oportuna de la manutención del becario se orienta entonces a garantizar que aquellos puedan cubrir sus necesidades básicas y las de su familia, como núcleo fundamental de la sociedad, indispensables para una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, vivienda, educación, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios, como lo dispone el Art. 66 numeral 2 de la misma Carta Constitucional. La falta de acreditación puntual, imposibilita al becario atender sus necesidades básicas de carácter personal y familiar incrementados en este tiempo de pandemia en el que los médicos accionantes han pasado más de un año del inicio de sus actividades académicas, sin respuesta a sus requerimientos y cumpliendo su misión en primera línea, incurriendo en gastos de cuidado y protección personal, traslados a los hospitales, con sus propios recursos; tal vulneración del derecho constitucional puede subsanarse o evitarse a través de la acción de protección, mecanismo idóneo y eficaz para su protección urgente, de allí que, las dificultades presupuestarias que puedan generar la falta de la oportuna acreditación del estipendio de beca no deben ser soportados por el becario o por su familia. **5.8.-** El Art. 86 de la Constitución de la República, en el numeral 3, dispone: "Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información", es decir que, existe una reversión de la carga de la prueba, siendo los legitimados pasivos a quienes les corresponde desvirtuar dicha presunción; pero dentro del expediente, no existe elementos probatorios que permitan desvirtuar la no vulneración del derecho a la vida digna y, al proyecto de vida de los accionantes. **5.9.-** La Corte Constitucional, ha señalado que se debe acudir a la justicia constitucional, solamente si la vía ordinaria es ineficaz o inadecuada. *"Precisamente la subsidiaridad de la acción de protección surge porque ante la inadecuación o ineficiencia de la justicia ordinaria, el legislador ha optado por considerar a la vía constitucional como el mecanismo último para resolver un conflicto que, pudiendo solucionarse en la vía ordinaria, no lo ha hecho por inadecuación o ineficiencia de la misma o porque el asunto controvertido carece de vía en la justicia ordinaria."* (Sentencia 01-16-PJO-CC, de 22 de marzo de 2016, Corte Constitucional); para el caso, por el tiempo que demora la solución de un conflicto dentro del ámbito contencioso administrativo, los derechos relacionados a la vida digna, que exigen una oportuna protección, los mecanismos judiciales ordinarios resultan ineficaces para lograr la protección inmediata del derecho a la vida digna y al proyecto de vida. **5.10.-** La falta de certificación presupuestaria plurianual y de descripción total del presupuesto asignado al programa de becas, así como la falta de actualización del dictamen favorable de prioridad del proyecto de formación, capacitación y certificación del Talento Humano en Salud, no pueden ser imputables a los accionantes, son temas administrativos que debían ser gestionados y resueltos por el Ministerio de Salud Pública, en coordinación con la SENESCYT, la Secretaría de Planificación y Desarrollo; y, el

Ministerio de Economía y Finanzas, pues no existe excepción alguna para la falta de entrega del estipendio respectivo; más aún cuando se ha demostrado, que los accionantes han participado y ganado el concurso de merecimientos y oposición promoción 2019, en el Programa de Postgrado, en las diferentes especialidades de medicina constantes en la convocatoria realizada por la Universidad Central y, a partir de 3 de febrero de 2020, se encuentran realizando rotaciones hospitalarias y asistiendo a clases. **5.11.-** En la sentencia impugnada, la señora Jueza A quo, ordenó como medidas de reparación, que: *“a) El Ministerio de Salud Pública, SENESCYT y Universidad Central del Ecuador procedan a realizar las funciones asignadas, en este caso, el Ministerio de Salud Pública, asigne las partidas presupuestarias, transferencias de fondos públicos, subvención de becarios, remuneración mensual unificada así como los rubros de alimentación; b) Se pague la remuneración a favor de los accionantes desde el 3 de febrero de 2020, fecha en la que fueron declarados ganadores del concurso y comenzaron sus funciones de becarios; c) La SENESCYT firme los contratos que correspondan; d) La Universidad Central del Ecuador proceda a regularizar la matriculación y afiliación al IESS de los becarios y, a la cancelación de los valores adeudados; e) El Ministerio de Salud Pública extienda las disculpas públicas a los accionantes, lo cual deberá ser publicado en el portal web institucional; e) Se investigue a las personas responsables de esta dilatación de procedimiento y de ser el caso se inicien las acciones administrativas que correspondan, que cada institución se encargue de garantizar que no se vuelva a incurrir en esta demora en esta cohorte ni cohortes siguientes”*. Al respecto, de lo expresado en la audiencia y los informes de 20 de marzo de 2020 (fs. 112 a 116) y de 23 de abril de 2021 (fs. 190 a 195 y vta.) el Ministerio de Salud Pública lleva el proceso de formación del talento humano del Ministerio y le corresponde solicitar la emisión de la certificación presupuestaria plurianual para el programa de becas y ayudas económicas para el fortalecimiento del talento humano en salud. Una de las funciones de la SENESCYT es, *“Diseñar, administrar e instrumentar la política de becas del gobierno para la educación superior ecuatoriana...”*, por lo que, en coordinación con el Ministerio de Salud, le correspondió el análisis y publicación de las bases de postulación para el Programa de Becas para el Fortalecimiento del Talento Humano en Salud; por otra parte, los estipendios de beca, no constituyen sueldo ni remuneración, es una asignación económica que entrega el Ministerio de Salud Pública al becario, durante el tiempo de formación académica; en el Art. 12 del Reglamento para el Otorgamiento y la Devengación de Becas de Estudio de Pregrado y Posgrado, concedidas por el Ministerio de Salud Pública, dispone que: *“El Ministerio de Salud Pública, luego de la firma del contrato correspondiente, asignará el valor del estipendio de la beca, que en el caso de posgrados será el valor referente a la remuneración mensual unificada que percibe un profesional de igual nivel en funciones en el Ministerio de Salud Pública”*; y, de acuerdo al Informe para el Establecimiento de los Rubros de Beca de los Programas de Formación para el Fortalecimiento del Talento Humano en Salud del Ministerio de Salud Pública, los rubros de manutención en las especializaciones médicas, corresponden a un máximo mensual de USD. 1.118. **5.12.-** Por la naturaleza de la acción de protección que busca el *“amparo directo y eficaz”* de los derechos fundamentales y, lo que se pretende con ella: evitar, cesar y reparar la vulneración de tales derechos, nuestro análisis se ha centrado en la vulneración de derechos constitucionales y, en la respuesta que debe darse a tal vulneración; según el Art. 88 de la Constitución de la República, al existir una vulneración de un derecho constitucional no puede condicionarse su protección a la presentación de una acción judicial adicional, que impida o retarde la defensa del derecho, pues aquello, desnaturaliza la esencia de la acción de protección, prevista en la citada norma

Constitucional, cuyo objeto, también lo desarrolla el Art. 39 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, como “el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales de derechos humanos”; por lo que, el Tribunal de la Sala, al considerar la vulneración de derecho constitucional a la vida digna y, el respeto al proyecto de vida de los accionantes, mediante la entrega oportuna de los valores de estipendio de beca, estima pertinente modificar las medidas de reparación ordenadas, a fin de que se orienten a la efectiva protección de los derechos constitucionales frente a la omisión en que ha incurrido el Ministerio de Salud Pública y, la falta de coordinación de acciones entre la Universidad Central del Ecuador, Ministerio de Salud y SENESCYT. **SEXTO: DECISIÓN.-** En virtud de las consideraciones de orden constitucional y, legal expuestas, el Tribunal de la Sala con fundamento en lo previsto en el Art. 88 de la Constitución de la República, Art. 39, 40, 41 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DE LA REPÚBLICA,** resuelve aceptar parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la señora Coordinadora General de Asesoría Jurídica y Delegada del Secretario de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT); en consecuencia, se declara la vulneración del derecho constitucional a la vida digna y, al proyecto de vida de los accionantes, señores VIVIANA CAROLINA ACOSTA VILLACRÉS, KATHERINE GISELLA BRAVO BRAVO, CARLOS WALTERIO MENDOZA MURILLO, SHIRLEY TAMARA RIVERA CARRILLO, MARÍA AUGUSTA ROBAYO UVILLUZ, WALTER GUILLERMO VILLAFUERTE CASTRO, GUILLERMO SEBASTIÁN FREIRE CASTRO, CÉSAR AUGUSTO MENDOZA ARGANDOÑA, NATALY SOFÍA VALDIVIEZO ALLAUCA, MARÍA JOSÉ CAJAS ROMERO, MARIANA LIZBETH PÉREZ ZURITA, PAOLA ANDREA TOAPANTA ARMAS, CAROL JENNY TRUJILLO NOBOA, SARA VANESA RAMIREZ CASTILLO, GARDENIA BELÉN VALENCIA SIGCHA, SILVIA GABRIELA NARANJO SERRANO, ANDRÉS MARCELO VINTIMILLA MÁRQUEZ, YAHAIRA FERNANDA ALBÁN POMA, IVONNE CAROLINA RECALDE TELLO, CARLA ELIZABETH CAICEDO TORRES, ANDREA ELIZABETH REYES VÁZQUEZ, CARLOS MATHEUS MACÍAS RÍOS, MAYRA ANDREA SANGOQUIZA PUMA, GUILLERMO ANDREE SÁNCHEZ PLUAS, CÉSAR WLADIMIR AGUIRRE ROMERO, PAÚL FERNANDO RON FLORES, CATALINA MARICELA FIERRO GUANUCHI, TULIO ANDRÉS JARAMILLO PERALTA, DIANA CAROLINA CHAMORRO CRUZ Y VÍCTOR MANUEL ZHIMINAY VEGA. Como medidas de reparación integral se dispone que: **1.-** El Ministerio de Salud Pública y la SENESCYT, en el ámbito de sus competencias y en forma coordinada, realicen las gestiones pertinentes para la obtención del presupuesto para el programa de becas de posgrado en especializaciones médicas convocado en el 2019, previa determinación de los montos del financiamiento. **2.-** El Ministerio de Salud Pública, proceda con la suscripción de los contratos de financiamiento y devengación de beca con cada uno de los accionantes; acredite o transfiera los valores correspondientes al estipendio de beca (manutención), matrícula y colegiatura, seguro social, costos de investigación y demás pertinentes de acuerdo a su naturaleza, desde el 3 de febrero de 2020, fecha en la que iniciaron sus actividades académicas. **3.-** La Universidad Central del Ecuador proceda a regularizar la matriculación de los accionantes en la correspondiente especialización médica que se encuentran cursando. **4.-** El Ministerio de Salud Pública extienda disculpas públicas a los accionantes, mediante una publicación en el portal web institucional que se mantendrá por el espacio de seis meses. Se investigue a las personas responsables de la dilatación del procedimiento y de ser el caso se inicien las acciones administrativas pertinentes. **5.-** A fin de evitar la repetición de estas vulneraciones constitucionales, se exhorta al Ministerio de Salud Pública y a la Universidad Central del Ecuador, la observancia del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y, el

Reglamento para la Implementación de Programas de Becas, según los cuales, para el inicio de un proceso, requiere la existencia una certificación presupuestaria, con la cual se cumplirán las obligaciones. Para la determinación de los montos económicos que se deban cancelar a los accionantes de conformidad con lo señalado en el Art. 19 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ejecutoriada la presente sentencia, remítase copias certificadas de este proceso al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en ciudad de Quito para que en proceso de ejecución determine los valores que les corresponda según lo señalado en el numeral 2 de esta sentencia. Sin costas ni honorarios que regular en esta instancia. Ejecutoriada esta resolución, por Secretaría remítase copias certificadas a la Corte Constitucional, para los efectos determinados en el numeral 5 del Art. 86 de la Constitución de la República, en concordancia con el numeral 1 del Art. 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, luego devuélvase el expediente a la Unidad Judicial de origen, para los fines legales pertinentes. **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.-**