

Quito, D.M., 02 de diciembre de 2020

CASO No. 1-15-IA

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

SENTENCIA

En la sentencia, se desestima la acción de inconstitucionalidad presentada en contra de las Resoluciones No. RPC-SE-02-No. 006-2012, No. RPC-SO-016-No. 093-2012, No. RPC-SO-33-No.334-2013, No.RPC-SO-46-No. 481-2013; y, No. RPC-SO-24-No. 254-2014 emitidas por el Consejo de Educación Superior por no vulnerar el derecho constitucional a la igualdad y no discriminación.

I. Antecedentes y procedimiento

1. El doctor Luis Arturo Casanova Dueñas, en su calidad de procurador común de Sonia Inelda Acosta Montalván, Marisol Liduvina Pico Baidal y otros, el 23 de enero de 2015, propuso Acción Pública de Inconstitucionalidad en contra del Consejo de Educación Superior (en adelante “CES”) y la Procuraduría General del Estado (en adelante “PGE”) acusando la inconstitucionalidad de las resoluciones No. RPC-SE-02-No.006-2012, No. RPC-SO-016-No.093-2012, No. RPC-SO-33-No.334-2012, No. RPC-SO-46-No. 481-2013; y, No. RPC-SO-24-No. 254-2014 emitidas por el CES.
2. El 24 de marzo de 2015, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa, ordenó la publicación de la demanda en el Registro Oficial; y, dispuso notificar con la providencia al legitimado pasivo y a la PGE, con la finalidad de que “*intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de las resoluciones acusadas.*”
3. En atención a lo anterior, la demanda de esta acción se publicó en el Suplemento del Registro Oficial No. 477 de 10 de abril de 2015.
4. El 23 y 24 de abril de 2015, el CES y la PGE, respectivamente, dieron contestación a la demanda y presentaron los fundamentos jurídicos por los cuales solicitaron se rechace la acción pública de inconstitucionalidad.
5. De conformidad con el sorteo realizado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional de 11 de noviembre de 2015, la sustanciación de la causa correspondió al ex juez constitucional Francisco Butiñá Martínez. El día 05 de febrero de 2019 fueron posesionados ante el Pleno de la Asamblea Nacional los actuales jueces constitucionales.
6. El 17 de septiembre de 2020, la Jueza Ponente, Carmen Corral Ponce, avocó conocimiento de la presente causa.

II. Actos normativos impugnados

7. El legitimado activo propuso Acción Pública de Inconstitucionalidad en contra de las resoluciones No. RPC-SE-02-No. 006-2012¹, No. RPC-SO-016-No. 093-2012², No. RPC-SO-33-No.334-2013³, No. RPC-SO-46-No.481-2013⁴; y, No. RPC-SO-24-No. 254-2014⁵ emitidas por el CES.

III. Fundamentos de la acción de inconstitucionalidad

III.1. Fundamentos de la acción y pretensión

8. El doctor Luis Arturo Casanova Dueñas, en su calidad de procurador común, consideró que las referidas resoluciones infringen y vulneran lo prescrito en los artículos 3; 11 numerales 2, 8 y 9; 66 numeral 4; 76 numeral 7 literal 1); 82; y, 426 de la Constitución de la República del Ecuador.
9. El accionante alegó que *“las resoluciones mencionadas han producido un discrimen y falta de igualdad formal y material, atentan contra la igualdad formal no cabe duda que son inconstitucionales por la forma y por el fondo.”*
10. Adicionalmente, el accionante considera que han sido discriminados *“al no reconocerse nuestros títulos de hecho, pese a que cumplimos con los requisitos que exige el CES (...). Al dictar la Resolución No. RPC-SO.016-No. 093-2012 de fecha 30 de mayo de 2012, se nos discriminó al considerar únicamente a los médicos que han realizado el ejercicio profesional hasta el 31 de octubre del 2000. (sic).”*
11. Con estos antecedentes, el accionante, respecto de las resoluciones impugnadas, solicitó *“se las expulse totalmente del ordenamiento jurídico, y se disponga la reparación de todos derechos (sic.) que nos han sido conculcados por efecto de la vigencia de la (sic.)”*

¹ Resolución mediante la cual el CES solicita al Ministerio de Salud Pública, entre otros aspectos, la derogatoria del Acuerdo Ministerial 0453 de 10 de julio de 2009, publicado en el Registro Oficial No. 646 de 31 de julio de 2009 mediante el cual se expidió el Reglamento Único para la Selección mediante concurso para la provisión de cargos médicos a nivel nacional de las entidades de la salud, tanto en el sector público como en las instituciones privadas con la finalidad social o pública a nivel nacional.

² Mediante esta Resolución se dictaron las normas para el reconocimiento académico del ejercicio profesional de los especialistas médicos de hecho; en el cual se determina el proceso, requisitos y trámite para la homologación de las especialidades de hecho.

³ Con esta Resolución se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2013 el plazo de vigencia de la resolución No. RPC-SO-016-No. 093-2012 y su Disposición General Primera.

⁴ Resolución mediante la cual se prorrogó el plazo establecido en la Disposición General Primera de la Resolución RPC-SO-016-No. 093-2012, hasta el 30 de diciembre de 2014.

⁵ A través de esta Resolución, el CES (i) autorizó a la Universidad de Guayaquil concluir el proceso de homologación académica del ejercicio profesional de los especialistas médicos de hecho que hubieren iniciado tal proceso hasta el 30 de diciembre de 2013; y, (ii) que dicha universidad no podía seguir homologando las especializaciones de los médicos de hecho, por cuanto la misma fue ubicada en la categoría “D” en el proceso de evaluación realizado por el CEAACES.

resoluciones impugnadas; esto es se disponga que las Universidades de Guayaquil, y Universidad Católica de Guayaquil, procedan a homologar a los especialistas Médicos de hecho en las especializaciones que cada quien haya solicitado y que han presentado en su solicitud (...); y, solicita que “se declare vigente de pleno derecho el Acuerdo Ministerial 00000370 A (...).”

III.2. Argumentos del órgano emisor de las resoluciones impugnadas

12. El presidente del CES, respecto de las vulneraciones alegadas por el accionante sostiene que tanto la Ley Orgánica de Educación Superior del 2000 así como la de 2010, *“establecen que la educación superior se regirá por varios principios entre el que encontramos el principio de calidad (...) razón por la cual y en aplicación de dicho principio, se ha establecido claramente los niveles de formación en el sistema de educación superior, definiendo a la especialización como programa destinado a la capacitación profesional avanzada en el nivel de posgrado, en concordancia con lo establecido en el artículo 9 literal b) del Reglamento de Régimen Académico (...).”*
13. Adicionalmente, el accionado señala que *“durante los últimos años, muchos de los programas de posgrado de especialización médica que se han desarrollado en el país no se han ejecutado con normalidad, lo que ha provocado un déficit de especialistas en el área de la salud, en desmedro del buen funcionamiento del Sistema Nacional de Salud, constituyendo un perjuicio al régimen del Buen Vivir consagrado en la Constitución de la República, razón por la cual el Consejo de Educación Superior, expidió la Resolución RPC-SO-16-NO. 093-2012, mediante la cual emitió Normas para el reconocimiento académico del ejercicio profesional de los especialistas médicos de hecho. En nuestro sistema actual de Educación Superior los artículos 61 y 63 del Reglamento de Régimen Académico establecen las formas de reconocimiento y homologación de asignaturas, cursos o sus equivalentes (...).”*
14. Respecto de la pretensión del accionante relacionada con el Acuerdo Ministerial 00000370 “A” dictado por el Ministerio de Salud Pública, el accionado indica que el ente que deroga dicho Acuerdo es el Ministerio de Salud Pública y en ese sentido, no corresponde responsabilizar al CES por la expulsión de esta norma del ordenamiento jurídico. Adicionalmente, menciona que *“ninguna de las atribuciones contenidas en el artículo 436 de la Constitución de la República ni en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se establece que la Corte Constitucional pueda revivir una norma que ya no existe en el ordenamiento jurídico.”*
15. En relación a la alegada inconstitucionalidad de la Resolución No. RPC-SO-016-No. 093-2012, señaló que *“el entonces CONESUP, órgano que se encargaba de la regulación del sistema de educación superior reguló en su momento las especialidades de hecho y de derecho, estableciendo claramente que pueden ser regularizados quienes hasta el 31 de octubre de 2000, hubiesen iniciado su ejercicio profesional hasta el 31 de octubre de 2000.”* En este contexto, el CES, manifiesta que *“la Resolución (...) lo que hace es mantener el criterio que fuera debidamente aplicado por el ex CONESUP, que*

determinaba que solamente pueden aplicarse esta homologación a los profesionales médicos que ejercían su especialidad hasta ante (sic.) del 31 de octubre de 2000 (...).” En este sentido, el CES afirma que “era y sigue siendo vital para la correcta regulación del sistema de educación superior, establecer normativa que determine los alcances de reconocimiento de los títulos de hecho, estableciendo por una parte permitir a quienes hayan tenido tiempo de especialistas regulen sus títulos, y por otro establecer que quienes a partir del 31 de octubre de 2000, pretendan un título de especialización en el área de la medicina, acudan a una institución de educación superior, para obtener su especialización.”

16. En cuanto a la supuesta inconstitucionalidad alegada de las Resoluciones No. RPC-SO-033-No. 334-2013 y No. RPC-SO-46-No. 481-2013 el CES indica que *“el objeto y alcance de las mismas, fue ampliar los plazos de la vigencia de la Resolución RPC-SO-016-No. 093-2012 (...). En tal virtud, lo que se colige es que el CES amplió la vigencia de una norma a fin de precautelar la situación de los profesionales que no habían alcanzado a regular su situación de reconocimiento de sus títulos de hecho en una institución de educación superior (...).”*
17. Finalmente, la entidad accionada sostiene que la Universidad de Guayaquil fue categorizada con calificación “D” por el CEAACES, razón por la cual esta institución de educación superior no podía continuar homologando a los médicos especialistas de hecho de conformidad a lo establecido por el Reglamento Transitorio para la tipología de universidades y escuelas politécnicas y de los tipos de carrera o programas que podrían ofertar cada una de las instituciones. Por el motivo mencionado, el CES, respecto de la Resolución No. RPC-SO-24-No. 254-2014 resolvió que la Universidad de Guayaquil debía concluir con el proceso de homologación de los médicos especialistas de hecho que hayan iniciado el proceso hasta el 30 de diciembre de 2013, observando el principio de seguridad jurídica de los solicitantes.

III.3. Argumentos de la Procuraduría General del Estado

18. De igual manera, compareció el doctor Marcos Arteaga Valenzuela, exdirector Nacional de Patrocinio de la Procuraduría General del Estado, quien sostuvo que las Resoluciones impugnadas se adecuaban a los artículos 350, 351 y 353 de la Constitución de la República. Adicionalmente, mencionó que dichas Resoluciones responden a los principios que rigen a la educación superior y a las competencias otorgadas por la Ley Orgánica de Educación Superior a las instituciones que componen el sistema nacional de educación superior.
19. Adicionalmente, respecto de la supuesta inobservancia del principio de progresividad de los derechos constitucionales con la emisión de las Resoluciones impugnadas, la PGE manifiesta que *“las exigencias para homologar los títulos de hecho de aquellos profesionales de la salud que cursaban sus estudios en la Universidad de Guayaquil, es alcanzar mayores estándares de calidad en la educación superior. El CES ha entendido que la medicina es una de las áreas más sensibles para la sociedad ecuatoriana y que, desde esta perspectiva, es necesario que el Estado intervenga, dentro del marco*

constitucional y legal, para alcanzar los más altos niveles en la enseñanza de esta ciencia y, de este modo, que los profesionales médicos ecuatorianos logren parámetros de excelencia académica que garanticen un mejor servicio a la colectividad.” En ese contexto, concluye que “aunque los requisitos exigidos por el CES para homologar los títulos de hecho de medicina, puedan significar una intervención en el ejercicio de los derechos de los profesionales médicos, de ninguna manera puede considerarse que la imposición de estos requisitos implique una regresión injustificada de derechos constitucionales.”

20. En relación a la supuesta vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación, la PGE establece que *“el concepto de igualdad no significará una igualdad de trato uniforme por parte del Estado, sino un trato igual a situaciones idénticas, pero diferentes entre otras situaciones; es decir, dentro del ordenamiento jurídico existen causas previamente establecidas en disposiciones legales que serán aplicables a situaciones concretas presentadas a un hecho fáctico y/o por actores sociales determinados, de manera que se configura un trato diferente a determinados agentes en virtud de ciertos presupuestos, circunstancias y hechos, existiendo un margen dentro de la configuración legislativa que permite realizar dicha diferenciación.”*
21. Además, señala que *“las resoluciones del CES procuraban garantizar un nivel de enseñanza y excelencia mayor dentro de la enseñanza superior. Por ello, dentro de un análisis objetivo y razonable, estableció ciertos condicionamientos para homologar los títulos de hecho para especialistas médicos.”*
22. Finalmente, sobre el derecho a la motivación, menciona que *“era necesario que los accionantes demuestren que las resoluciones o actos administrativos emanados del CES, no se fundan en principios o normas jurídicas y que no han explicado la pertinencia de su aplicación a los hechos descritos en tales actos. Esta omisión de los accionantes implica que su demanda no contiene el requisito establecido en el artículo 79, numeral 5, letra b de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (...).”*
23. Con estos antecedentes, la PGE solicita a este organismo rechace la acción pública de inconstitucionalidad propuesta por improcedente.

IV. Competencia

24. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer las acciones públicas de inconstitucionalidad respecto de los actos normativos y de los actos administrativos con efectos generales emitidos por las autoridades públicas de conformidad con los numerales 2 y 4 del artículo 436 de la Constitución, en concordancia con los artículos 75 numeral 1 literal d) y 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Por lo tanto, esta Corte Constitucional tiene competencia para ejercer el control abstracto de constitucionalidad tanto de actos normativos como de actos administrativos con efectos generales.

V. Análisis constitucional

25. De la lectura integral de la demanda, se desprende que el accionante vertió argumentos para impugnar el fondo de las Resoluciones descritas en el numeral II de esta sentencia; por lo tanto, esta Corte Constitucional para iniciar con el análisis de constitucionalidad de las Resoluciones impugnadas determina el siguiente problema jurídico:

Las resoluciones No. RPC-SE-02-No. 006-2012, No. RPC-SO-016-No. 093-2012, No. RPC-SO-33-No.334-2013, No. RPC-SO-46-No. 481-2013; y, No. RPC-SO-24-No. 254-2014 emitidas por el CES, ¿vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación?

26. Previo a desarrollar el problema jurídico planteado, esta Corte Constitucional encuentra la necesidad de realizar las siguientes consideraciones respecto de los sistemas de educación superior y de salud.

27. La Constitución de la República en el artículo 351 de la Constitución de la República, específicamente sobre el sistema de educación superior establece que *“estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento (...)”* Asimismo, el artículo 353 numeral 1 de la Constitución establece que el sistema de educación superior se regirá por *“un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva.”*

28. Como se deriva de lo anterior, corresponde a las autoridades educativas de nivel nacional planificar, regular y coordinar el sistema de educación. Al respecto, el artículo 15 de la Ley Orgánica de Educación Superior (en adelante “LOES”) reconoce como organismos públicos del sistema de educación superior al Consejo de Educación Superior, al Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (en adelante “CACES”); y, al órgano rector de la política pública de educación superior. Adicionalmente, el artículo 166 de dicho cuerpo normativo, reconoce que el CES *“tiene a su cargo la planificación, regulación y coordinación del Sistema de Educación Superior, y la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva y la sociedad ecuatoriana.”* En este sentido, los organismos públicos antes mencionados tienen la facultad de regular - en atención a los principios previstos en el artículo 351 de la Constitución - el sistema de educación superior. Por lo que, las Resoluciones No. RPC-SE-02-No. 006-2012, No. RPC-SO-016-No. 093-2012, No. RPC-SO-33-No.334-2013, No. RPC-SO-46-No.481-2013; y, No. RPC-SO-24-No. 254-2014 emitidas por el CES, atienden a esta disposición.

29. En este contexto, resulta importante mencionar que, en atención al principio de calidad⁶ de la educación el CES y CACES regularon la categorización de las universidades, institutos y demás instituciones pertenecientes al sistema nacional de educación superior con la finalidad de precautelar el derecho a la educación, que repercute en varios derechos, entre los que se incluye el derecho a la salud constitucionalmente reconocido.
30. Adicionalmente, la Constitución de la República en su artículo 31 reconoce el derecho a la salud de todos los ecuatorianos; y, en su artículo 361 prescribe que es el Estado quien ejerce la rectoría del sistema nacional de salud por lo que es responsable de formular la política nacional de salud; y, de normar, regular y controlar todas las actividades relacionadas con la salud, así como el funcionamiento de las entidades del sector.
31. Con las consideraciones anteriores, esta Corte Constitucional procede a resolver el problema jurídico planteado en párrafos anteriores, en los siguientes términos.
32. El numeral 1 del artículo 3 de la Constitución de la República establece como deber del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos. Por su parte, la Constitución de la República dentro de los principios para el ejercicio de los derechos, en el numeral 2 del artículo 11 prescribe lo siguiente:

2. 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. La ley sancionará toda forma de discriminación.

33. Este Organismo ha expresado que la Constitución de la República “*marca una distinción entre igualdad formal y material (...) que pretende expandir el contenido (...) de la igualdad en sentido formal a fin de que aquella no solo busque proporcionar un trato igual a los iguales, sino también, conceder un trato desigual a los desiguales, de manera que se considere las diferencias legítimas que existen entre las personas dadas sus condiciones reales de existencia y que justifica un tratamiento jurídico diferente, con la finalidad de alcanzar una equiparación real de oportunidades y acceso a todos los derechos reconocidos y garantizados en la Constitución.*”⁷

⁶ LOES, Art. 93.- *El principio de calidad establece la búsqueda continua, auto-reflexiva del mejoramiento, aseguramiento y construcción colectiva de la cultura de la calidad educativa superior con la participación de todos los estamentos de las instituciones de educación superior y el Sistema de Educación Superior, basada en el equilibrio de la docencia, la investigación e innovación y la vinculación con la sociedad, orientadas por la pertinencia, la inclusión, la democratización del acceso y la equidad, la diversidad, la autonomía responsable, la integralidad, la democracia, la producción de conocimiento, el diálogo de saberes, y valores ciudadanos.*

⁷ Corte Constitucional, sentencia No. 344-16-SEP-CC.

34. En el presente caso, los accionantes alegan que deben ser reconocidos como “*especialistas de hecho*”, categoría que se encontraba reconocida en el artículo 17 del derogado Reglamento Único de concursos para la provisión de cargos médicos a nivel nacional⁸. Por lo tanto, para verificar si existe el elemento de comparabilidad en el presente caso, se debe analizar si existe un grupo en iguales o parecidas condiciones.
35. El capítulo IV del derogado Reglamento Único de concursos para la provisión de cargos médicos a nivel nacional realizaba una distinción entre los profesionales médicos, dividiendo en dos categorías a los mismos: los especialistas de derecho y los especialistas de hecho.
36. El artículo 15 de dicho Reglamento establecía que “*son especialistas de derecho los profesionales que tengan título de Especialistas expedido por universidades ecuatorianas o extranjeras debidamente refrendado e inscrito en el Colegio Médico respectivo, y en el Ministerio de Salud Pública.*”
37. Por su parte, el artículo 17 prescribía que:

Se reconocerá como especialistas de hecho a los profesionales médicos que cumplan los siguientes requisitos: a) Residencia de tres (3) años de duración, como mínimo, a tiempo completo y dedicación exclusiva en servicios hospitalarios docentes y en puesto ganado por concurso de acuerdo con la Ley y Reglamento de la Federación Médica Ecuatoriana y que hacen relación a los concursos y calificación de los servicios hospitalarios; b) Presentación del pensum o programa de estudios elaborados por la respectiva Comisión Académica de la Unidad Operativa que cumpla los parámetros de calificación y aprobado por la Comisión Técnica de Residencias Médicas del Consejo Nacional de Salud; c) Aprobación de acuerdo con el pensum de las evaluaciones periódicas obligatorias; d) Haber realizado al menos tres (3) cursos de treinta (30) horas de duración de la especialidad; e) Haber asistido por lo menos a un congreso de especialidad; f) Haber presentado o publicado un trabajo científico original sobre un tema de la especialidad; g) Aprobar, al finalizar el entrenamiento, por lo menos el 70% de una prueba de oposición de doscientas (200) preguntas, de opciones múltiples de la especialidad, rendida ante un tribunal conformado por: un delegado del Colegio Médico que lo presidirá, un delegado de AFEME, un delegado de la Sociedad Científica respectiva, uno escogido entre los docentes del curso por la Jefatura de Docencia de la institución empleadora. Este tribunal funcionará con la mayoría simple de sus miembros; h) Para las especialidades quirúrgicas, presentar un certificado contenido por la Jefatura de docencia, de haber actuado por lo menos en cien (100) operaciones como Cirujano Principal y en trescientas (300) como Ayudante. Para el efecto el residente consignará mensualmente los partes operatorios correspondientes.

38. De lo anterior, se observa que la distinción que realizaba dicho Reglamento respondía a la diferenciación en la obtención del título del profesional médico. No obstante, no se

⁸Derogado mediante Decreto 1785 publicado en R.O. Nro. 622 de 29 de junio de 2009.

encuentra que después de la derogatoria de dicho Reglamento se haya mantenido dicha diferenciación. Al contrario, con la finalidad de precautelar la calidad del sistema de salud ecuatoriano, se estableció un nuevo régimen de regulación dentro del cual el reconocimiento del “especialista de hecho” no se contempla en el nuevo estándar del sistema nacional de educación superior.

39. Lo expuesto, permite advertir que las Resoluciones impugnadas distinguen la homologación de los médicos de hecho, toda vez que responden a la categorización que se hacía en el Reglamento Único de concursos para la provisión de cargos médicos a nivel nacional que se diferencian en la obtención del título del profesional médico, régimen que sí reconocía a los médicos de hecho.
40. Por su parte, el CES precautelando el derecho a la seguridad jurídica emitió las Resoluciones No. RPC-SO-033-No. 334-2013, No. RPC-SO-46-No. 481-2013 y No. RPC-SO-24-No. 254-2014, impugnadas en la presente acción, extendiendo el plazo del proceso de homologación y respetando el derecho de aquellos médicos especialistas de hecho que presentaron su solicitud de homologación observando los requisitos que establecía la normativa vigente a esa fecha. Lo dicho, guarda concordancia con la nueva regulación de categorización de las universidades del sistema de educación superior.⁹
41. Al respecto, se tiene entonces que las Resoluciones impugnadas regularon específicamente el derecho que tenían los especialistas de hecho a obtener su título una vez que cumplían con los requisitos previstos en el Reglamento Único vigente a esa época. Una vez que fue derogado dicho Reglamento, dichas Resoluciones perdieron efectividad.
42. Así, se debe considerar dentro del análisis que la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el numeral 8 del artículo 76 prescribe que *“Cuando normas derogadas tengan la potencialidad de producir efectos contrarios a la Constitución, se podrá demandar y declarar su inconstitucionalidad”*. En este sentido, sobre la teoría de la ultractividad, este Organismo ha señalado que *“para que una norma derogada pueda ser sometida al examen de constitucionalidad (...) debe tener la capacidad de causar efectos jurídicos más allá de la fecha de su derogatoria”*¹⁰; por lo que, corresponde en el presente caso analizar si la diferenciación que se realizaba entre médicos de hecho y médicos de derecho tiene la potencialidad de producir efectos jurídicos pese a que la misma ha sido derogada (Registro Oficial No. 459 de 31 de mayo de 2011, derogado mediante Acuerdo No. 547 publicado en Registro Oficial No. 688 de 23 de abril de 2012).

⁹ Por regla general, la Resolución No. RPC-SO-016-No.093-2012 emitida por el CES, establece que las universidades catalogadas en categoría “D” están impedidas de homologar títulos, como ocurre en el presente caso, pues la Universidad de Guayaquil - en el proceso de categorización que realiza el CEAACES - fue ubicada en la categoría “D”. Adicionalmente, la disposición transitoria tercera de dicha Resolución, menciona que, en casos excepcionales, se podrá autorizar la homologación a universidades que no se encuentran en categorías “A” y “B”.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia No. 15-18-IN/19 acumulado.

43. Con base en lo desarrollado anteriormente, no se deriva que la derogada diferenciación entre especialistas médicos de hecho y especialistas médicos de derecho pueda producir efectos que perduren en el tiempo. En este sentido, las Resoluciones impugnadas en esta acción, si bien regularon dicha diferenciación en su momento, previendo el efecto que la derogatoria de las mismas podía tener a futuro, prorrogaron el plazo para el reconocimiento académico del ejercicio profesional de los especialistas médicos de hecho, inclusive hasta diciembre de 2014, esto es dos años más después de derogada la norma. Por lo tanto, una vez que no se ha verificado que se cumple el primer elemento para establecer un trato discriminatorio, no se revisarán los elementos mencionados en el párrafo 33 *supra*.
44. Por otro lado, esta Corte encuentra que la derogatoria de la categorización de los especialistas médicos de hecho, responde a la directa observancia del principio de calidad en el sistema de educación considerando la injerencia que dicha categoría tenía directamente en el sistema de salud.
45. Como ya ha quedado señalado anteriormente, el ordenamiento jurídico, en su momento, realizó la diferenciación entre especialistas médicos de hecho y especialistas médicos de derecho, diferenciación que se encontraba debidamente justificada por los regímenes que las regulaban y también por la forma de obtención del título de médicos. Se evidencia del análisis que las Resoluciones No. RPC-SE-02-No.006-2012, No. RPC-SO-016-No.093-2012, No. RPC-SO-33-No.334-2013, No. RPC-SO-46-No.481-2013; y, No. RPC-SO-24-No. 254-2014 emitidas por el CES, únicamente regularon el proceso, requisitos y plazo para el reconocimiento académico del ejercicio profesional de los especialistas médicos de hecho; regulación que respondía directamente al derogado Reglamento Único de concursos para la provisión de cargos médicos a nivel nacional.
46. Por todo lo anteriormente expuesto, no se observa que en el presente caso se configure el elemento de comparabilidad, toda vez que como se mencionó en párrafos anteriores no se encuentra que la distinción entre especialistas de hecho y especialistas de derecho siga vigente y tampoco se encuentra que la diferenciación que se realizaba tenga efectos ultractivos; por lo que no se aprecia ha existido un acto discriminatorio en las Resoluciones impugnadas.

VI. Decisión

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

1. Desestimar la acción pública de inconstitucionalidad No. 0001-15-IA.
2. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Dr. Hernán Salgado Pesantes
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado (voto concurrente), Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín (voto concurrente) y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 02 de diciembre de 2020; el Juez Constitucional Agustín Grijalva Jiménez no consigna su voto, en virtud de la excusa presentada en la causa, la misma que fue aprobada en esta misma sesión.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA No. 1-15-IA/20

VOTO CONCURRENTE

Jueces Constitucionales Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín

1. Con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, formulamos este voto concurrente respecto de la sentencia No. 1-15-IA/20, emitida por la Corte Constitucional en sesión del Pleno de 2 de diciembre de 2020. Si bien estamos de acuerdo con la decisión de desestimar la acción, discrepamos de su fundamentación, como se detallará a continuación.
2. Creemos que habría sido conveniente aclarar que algunos de los actos impugnados no son actos administrativos con efectos generales. Así, por ejemplo, no lo era la resolución No. RPC-SE-02-No.006-2012, ya que no produjo efectos jurídicos de forma directa porque únicamente requería al Ministerio de Salud la derogatoria de un reglamento. Tampoco lo era la resolución No. RPC-SO-016-No.093-2012 que contenía las normas para el reconocimiento académico del ejercicio profesional de los especialistas médicos de hecho, por lo que constituía un acto normativo. Ahora bien, esta clarificación no habría sido impedimento para que se continúe con el examen de inconstitucionalidad, pues los actos normativos son susceptibles de control abstracto de constitucionalidad, al igual que los actos administrativos con efectos generales.
3. En lo principal, la sentencia respecto de la cual presentamos este voto consideró que para analizar la vulneración al derecho a la igualdad, correspondía verificar si existía una diferencia de trato entre los especialistas médicos de hecho y los especialistas médicos de derecho. Tras analizar las diferencias entre estos dos tipos de especialistas, la sentencia concluye que no se encuentran en situaciones comparables, ya que el “Reglamento único de concursos para la provisión de cargos médicos a nivel nacional” que reconocía los especialistas de hecho, había sido derogado y no generaba efectos ultractivos, lo que supone mezclar dos asuntos distintos: el de si el acto impugnado todavía produce efectos jurídicos y la de si aquel contenía un trato discriminatorio; de lo primero no se sigue nada acerca de lo segundo.
4. Más importante todavía es que el análisis de la sentencia parte de un error en la apreciación de los alegatos presentados en la demanda, pues los accionantes no cuestionaron una diferencia de trato entre quienes eran reconocidos como especialistas médicos de hecho y quienes eran reconocidos como especialistas médicos de derecho. De la demanda¹ se evidencia que los accionantes –todos ellos

¹ Entre otras afirmaciones, en la demanda se sostiene: “*se dictó las referidas resoluciones, de forma discriminatoria y violatoria a la igualdad formal y material, atentando contra el Art. 66 numeral 4 de la Constitución, ya que todos los accionantes hemos iniciado el ejercicio profesional después del 31 de*

médicos que iniciaron su ejercicio profesional después del 31 de octubre del 2000—consideraban que existía una diferencia de trato arbitraria en su contra puesto que el artículo 2 de la Resolución No. RPC-SO016-No.093-2012 del Consejo de Educación Superior (CES) estableció que la homologación para obtener el título de especialistas de hecho se realizaría a aquellos profesionales *“que hubieren iniciado el ejercicio profesional hasta el 31 de octubre del 2000, fecha en que entró en vigencia el Reglamento a la Ley de Educación Superior del mismo año”* (énfasis añadido).

5. En consecuencia, el problema jurídico que la Corte debía resolver no guardaba relación con la diferencia entre especialistas de hecho y de derecho. Al contrario, lo que debía verificar la Corte es si existía una diferencia de trato entre (a) los médicos que iniciaron su ejercicio profesional hasta antes del 31 de octubre del 2000 y podían acceder al reconocimiento de especialistas de hecho y, (b) aquellos médicos que por haber iniciado su ejercicio profesional después de esa fecha, ya no podían acceder a este reconocimiento. De existir una diferencia de trato, la Corte debía determinar si esta constituía o no una discriminación.
6. Se observa que, efectivamente, existió un trato diferenciado. Si dos profesionales médicos cumplían todos los requisitos para solicitar el reconocimiento de una especialidad de hecho, la fecha de inicio de sus actividades profesionales sería el único elemento que determinaría que al primero se le otorgue el reconocimiento y al segundo no.
7. Al existir una diferencia de trato, corresponde verificar que exista una justificación adecuada para ello. Al no tratarse de una diferenciación basada en una de las categorías protegidas por el artículo 11 numeral 2 de la Constitución², no es necesario aplicar un escrutinio estricto y basta con que el CES pueda proveer una justificación objetiva y razonable para permitir el reconocimiento de especialistas de hecho al primer grupo de personas y negárselo al segundo.
8. Por regla general, una especialidad en cualquier ámbito del conocimiento requiere la aprobación de determinadas materias impartidas por una institución de educación superior en el marco de un programa académico. Como consecuencia de la falta de

octubre del 2000, lo cual no es motivo para que se nos discrimine, ya que cumplimos con los requisitos de la mencionada Resolución”; “Art. 66 numeral 4. Derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación. Al dictar la mencionada Resolución No. RPC-SO-016- No. 093-2012, de fecha 30 de mayo de 2012, se nos discriminó al considerar únicamente a los médicos que han realizado el ejercicio profesional hasta el 31 de octubre del 2000” (énfasis añadido)

² Constitución, Art. 11.2. 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. La ley sancionará toda forma de discriminación.

suficientes especialistas médicos para cubrir las necesidades de salud en Ecuador, a partir del Reglamento a la Ley de la Federación Médica de 1980³, se permitía la expedición de certificados de “especialistas de hecho” a los profesionales médicos, luego del cumplimiento de prácticas hospitalarias por un tiempo no menor a cinco años. Este régimen se modificó con la emisión de la Ley Orgánica de Educación Superior del año 2000, que establecía en su artículo 46 que únicamente los centros de educación superior podían otorgar títulos profesionales de todo nivel y que tales títulos debían corresponder a carreras y programas ofertados por los centros de educación superior.

9. La distinción entre los médicos que podían acceder al reconocimiento de especialistas de hecho y aquellos que no, fue justificada por el CES con base en la fecha en que entró en vigencia el Reglamento a la Ley de Educación Superior. Tanto en la resolución impugnada como en el marco de este proceso, el CES explicó que únicamente extendió la posibilidad de solicitar el reconocimiento de la especialidad de hecho a los médicos que iniciaron su ejercicio profesional con la vigencia del régimen anterior, es decir hasta el 31 de octubre del 2000, fecha en la que se emitió el mencionado reglamento.
10. El CES señaló, además, que este criterio fue establecido por el ex Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), que determinó que la Ley de Educación Superior y la entrada en vigencia de su reglamento el 31 de octubre de 2000, establecían disposiciones destinadas a garantizar la calidad de la educación superior que no permitían continuar otorgando la homologación de especialistas de hecho a los profesionales médicos⁴. A partir de la expedición del citado reglamento, el CONESUP consideró que en el Ecuador ninguna entidad que no sea una institución de educación superior podía dictar o emitir títulos, como era el caso de las federaciones y colegios médicos.
11. De lo anterior se desprende que el establecimiento del 31 de octubre de 2000 como la fecha máxima de inicio de actividades profesionales no fue arbitrario ya que se dio como resultado de la emisión de nuevas normas que regulaban la educación superior. Estas normas impusieron requisitos de calidad y de otorgamiento de títulos que debían derivar en la desaparición paulatina de este tipo de homologación. La homologación de una especialidad de hecho, por su carácter excepcional, solo podría ser concedida en la medida en que la legislación lo permita, por lo que es razonable que el CES haya extendido el reconocimiento de este tipo de especialidad únicamente a quienes habían iniciado sus actividades profesionales bajo la normativa anterior.

³ Publicado mediante Registro Oficial 134 del 26 de febrero de 1980.

⁴ En particular, el artículo 31 del Reglamento a la Ley de Educación Superior del año 2000, determinó que se excluirían los títulos emitidos por entidades que no funcionen de conformidad con la ley aunque se denominen “*universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos o tecnológicos*” o “*de cualquier entidad que no disponga de la ley o acto administrativo de autoridad competente que le acredite como una universidad o escuela politécnica, o instituto superior técnico o tecnológico*”.

12. En suma, el criterio de diferenciación aplicado por el CES en la resolución impugnada es razonable, objetivo, y guarda una relación aceptable respecto del objetivo de asegurar la calidad de la educación superior, objetivo que a nuestro juicio protege un interés legítimo y constitucional. Por los razonamientos expuestos, coincidimos con el voto de mayoría en la decisión de desestimar la pretensión de los accionantes.

Alí Lozada Prado
JUEZ CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón.- Siento por tal que el voto concurrente de los Jueces Constitucionales Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, en la causa 1-15-IA, fue presentado en Secretaría General el 11 de diciembre de 2020, mediante correo electrónico a las 11:35; y, ha sido procesado conjuntamente con la Sentencia.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL