

Quito, D.M., 21 de febrero de 2024

CASO 1531-20-EP

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

SENTENCIA 1531-20-EP/24

Resumen: La Corte Constitucional acepta la acción extraordinaria de protección presentada en contra de una sentencia de la Corte Provincial, tras verificar que los jueces del tribunal de apelación rechazaron la demanda presentada sin haber analizado la alegada violación del derecho a la salud de los accionantes, quienes pertenecían a una comunidad indígena de Nabón-Oña.

1. Antecedentes procesales

1.1. Antecedentes del proceso de origen

1. El 01 de julio de 2020, Walter Olmedo Morocho Morocho, Alfredo Franklin Morocho Carchi, en su calidad de miembros del Consejo de Gobierno de la Unión de Comunidades Indígenas del Azuay, y Hermel Patricio Sagbay Lalvay, en su calidad de ciudadano de la Unión de Comunidades Indígenas del Azuay (“**accionantes**”), presentaron una acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”), la Coordinación Zonal 6 del MSP y la Procuraduría General del Estado,¹ impugnando el Acuerdo Ministerial

¹ Proceso número 01618-2020-00060. Los accionantes impugnan el Acuerdo Ministerial 00019-20, emitido por el Ministerio de Salud Pública y publicado en la edición especial 641 del Registro Oficial de 5 de junio de 2020. A su criterio, el Acuerdo Ministerial convirtió al Distrito de Salud de Nabón-Oña en una oficina técnica sin competencia administrativa, ni financiera, adscrita al Distrito de Salud de Santa Isabel 01D03, lo cual vulnera sus derechos de participación consagrados en el artículo 61 numeral 4 de la Constitución, en concordancia con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, debido a que no fueron consultados para su expedición. Además, señalaron que se vulneró su derecho a la salud, ya que la oficina técnica no tendría las mismas competencias que el distrito y tampoco existiría una entidad financiera que permita su operatividad. Esto habría implicado que la adquisición de insumos médicos ya no esté a disposición de la población de Nabón-Oña. Por ende, ante una necesidad médica, deberían trasladarse al cantón Santa Isabel para que la entidad competente autorice la adquisición de los insumos médicos. Señalan que aquello pondría en peligro el derecho a la salud de las personas. Estos antecedentes, a su criterio, resultarían de especial gravedad en el contexto de la pandemia de COVID-19.

00019-20,² el cual fue derogado mediante el Acuerdo Ministerial 00077-2022 de 27 de diciembre de 2022.³

2. El 14 de julio de 2020, la Unidad Judicial Multicompetente de Nabón (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección propuesta.⁴ Inconforme con esta decisión, el MSP, la Coordinación Zonal 6 de Salud y la Procuraduría General del Estado interpusieron recurso de apelación.
3. El 31 de agosto de 2020, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“**Corte Provincial**”) aceptó el recurso de apelación y revocó la sentencia subida en grado; en consecuencia, declaró la improcedencia de la acción de protección propuesta.⁵

² El Acuerdo Ministerial disponía la reorganización de la presencia territorial del Ministerio de Salud Pública, de conformidad con lo dispuesto en el acuerdo interinstitucional SENPLADES-MEF-MDT-001-2019, por el cual se expidieron las directrices para la reorganización de la presencia institucional territorio y la reestructura orgánica de la administración pública central. Las disposiciones contenidas en el Acuerdo Ministerial eran aplicables a las coordinaciones zonales de salud y direcciones distritales de salud a nivel nacional. Además, indicaba que la presencia institucional en territorio debía darse mediante coordinaciones zonales de salud, direcciones distritales de salud y oficinas técnicas. Particularmente, se crearon 9 coordinaciones zonales, que tienen facultades de planificación, coordinación, control, gestión y evaluación; 99 direcciones distritales de salud con competencia de planificación, control y gestión y se suprimieron 9 oficinas técnicas, entre las que se encontraba la oficina técnica 01D05 de Nabón-Oña.

³ El Acuerdo Ministerial 00077-2022 dispuso la reorganización de la presencia institucional del Ministerio de Salud Pública en territorio. Estableció una Coordinación Zonal de Salud en la provincia de Azuay, cantón Cuenca, cuya cobertura abarca las provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago. Asimismo, estableció una Dirección Distrital con facultades de planificación, control, gestión y evaluación, entre otros, en el cantón Nabón, cuya cobertura se ampliaba también a Oña.

⁴ La Unidad Judicial consideró que el acto impugnado vulneró el derecho a la salud de la comunidad. En la sentencia, indicó que en Nabón y Oña existe una numerosa población originaria que, históricamente, se ha encontrado en condiciones de pobreza, exclusión y discriminación. Los efectos del acuerdo ministerial impugnado, a su criterio, no habrían sido ejecutados en su totalidad y, en consecuencia, no habría concluido la transformación a oficina técnica del distrito de salud Nabón-Oña. La Unidad Judicial consideró que, en caso de efectivizarse el acto administrativo, vulneraría el derecho a la salud de los habitantes de Nabón y Oña, puesto que habría provocado que los ciudadanos se transporten hasta 126 kilómetros hacia la ciudad de Santa Isabel. Así también, indicó que los pueblos indígenas de los cantones indicados no habían sido considerados para la expedición del acuerdo ministerial.

⁵ La Corte Provincial consideró que el acuerdo ministerial impugnado no vulneró el derecho a la salud de la comunidad, debido a que, al expedirlo, el Ministro de Salud Pública estaba ejerciendo la atribución conferida por el artículo 154 numeral 1 de la Constitución. Además, el acuerdo ministerial fue realizado de conformidad con las directrices del acuerdo interinstitucional SENPLADES-MEF-MDT-001-2019, por el cual se expidieron los lineamientos para la reorganización de la presencia institucional en el territorio y la reestructuración orgánica de la administración pública central. En consecuencia, el acuerdo ministerial se limitaba a la reorganización administrativa, a través de una política pública, sin vulnerar el derecho a la salud. Así también, indicó que el derecho a la consulta no había sido vulnerado ya que, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, se limita a las relaciones que vinculan al Estado y los derechos colectivos de los pueblos, comunidades y nacionalidades respecto de sus territorios, usos, costumbres, cultura, entre otros. A su criterio, el Convenio 169 no se refiere al derecho a ser consultado como un ejercicio de participación política o democracia directa. Finalmente, concluyó que el acto demandado debía ser impugnado en la vía contencioso-administrativa.

1.2. Procedimiento ante la Corte Constitucional

4. El 10 de septiembre de 2020, los accionantes presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia emitida por la Corte Provincial. Por sorteo, el conocimiento de la causa se radicó en el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.
5. El 18 de diciembre de 2020, el Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional del Ecuador admitió a trámite la causa⁶ y dispuso que la Corte Provincial presente su informe de descargo.
6. El 4 de enero de 2021, la Secretaria General emitió la certificación que indicaba que no se había presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.
7. El 22 de enero de 2021, los jueces de la Corte Provincial presentaron su informe de descargo.
8. El 17 de febrero de 2022, se resorteó la causa y su conocimiento correspondió a la jueza constitucional Alejandra Cárdenas Reyes, quien avocó conocimiento del caso el 26 de julio de 2023.
9. El 10 de marzo de 2021, el alcalde del GAD Municipal de Camilo Ponce Enríquez, provincia de Azuay, presentó un escrito de *amicus curiae*.⁷

2. Competencia

10. En los artículos 94 y 437 de la Constitución y 191 numeral 2 literal d) de la LOGJCC, se establece la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre las acciones

⁶ La Sala de Admisión estaba conformada por la jueza constitucional Carmen Corral Ponce, el juez constitucional Alf Lozada Prado y por el entonces juez constitucional Agustín Grijalva Jiménez.

⁷ En su escrito indicó que el Acuerdo Ministerial 00019-20 vulneraba el derecho a la igualdad y no discriminación porque había sido emitido sin consulta o socialización a las comunidades indígenas y porque demostraba un “privilegio para una provincia y discrimina a otros que necesitan de la presencia institucional del distrito”. Además, señaló que el acto impugnado vulneraba el derecho a la salud ya que la oficina técnica implementada carecía de capacidad financiera, lo cual implicaba que los insumos médicos ya no serían adquiridos en el cantón Nabón y Oña, sino en Santa Isabel. En consecuencia, el traslado a Santa Isabel sería un factor necesario para la adquisición de un insumo médico, lo cual pondría en grave riesgo la vida del paciente. Así también, indicó que el Acuerdo Ministerial impugnado no satisfacía los elementos del test de proporcionalidad.

extraordinarias de protección en contra de sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia que han vulnerado derechos constitucionales.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1. Argumentos de los accionantes

- 11.** Los accionantes sostienen que el Acuerdo Ministerial 00019-20 (“**Acuerdo Ministerial**”), emitido por el MSP, afectó su derecho a la salud, debido a que la oficina técnica del Distrito de Salud de Nabón-Oña, creada a través del Acuerdo Ministerial, no tenía una entidad financiera para su operatividad. Esto implicaría que la adquisición de insumos médicos ya no estaría a disposición de la población del cantón Nabón y Oña, sino del cantón Santa Isabel, ambos de la provincia de Azuay.
- 12.** Además, señalan que el MSP violó su derecho a ser consultados sobre el plan de reorganización administrativa, consagrado en el artículo 61 numeral 4 de la Constitución, en concordancia con el artículo 57 numerales 7 y 17 de la Norma Suprema, puesto que no habría existido una consulta o socialización con las comunidades indígenas de Nabón-Oña.
- 13.** Así también, indicaron que el Acuerdo Ministerial violó su derecho a la seguridad jurídica, consagrado en el artículo 82 de la Constitución, debido a que “al no contar con una entidad administrativa de salud en territorio se está privando el derecho de acceso a la salud de la cual gozamos las comunidades pueblos y nacionalidades”.
- 14.** Al cuestionar la sentencia emitida por la Corte Provincial, los accionantes indican que en ella no se “analizan a fondo todos [los] argumentos esgrimidos en la Acción de protección [sic]” y que “no se ha [sic] considerado los elementos de la diversidad cultural del cual goza el cantón Nabón en donde habitan pueblos ancestrales, no existe una interpretación intercultural, ni una valoración a las necesidades críticas que vive esta población [sic]”. Además, señalan que el objeto de su demanda no era atacar las facultades constitucionales del MSP, sino indicar que el Acuerdo Ministerial vulneraba derechos constitucionales e implicaba una “precarización del servicio a la salud en los habitantes del cantón Nabón-Oña”.
- 15.** También argumentan que la sentencia impugnada “no ha respetado los derechos constitucionales ni la ley” por lo que vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

3.2. Argumentos de la judicatura accionada

16. La Corte Provincial, en su informe de descargo, señaló que el Acuerdo Ministerial impugnado se limita a la “reorganización administrativa de los operadores de salud pública”, lo que no implicaría la afección de la prestación de salud. Además, indicó que en la disposición general primera del Acuerdo Ministerial se establecía que los servicios de salud debían seguirse prestando con eficacia, calidad y calidez y que en los cantones de Nabón y Oña no se había dejado de prestar atención médica y de salud.
17. La Corte Provincial expuso que el Acuerdo Ministerial había sido desarrollado con la aprobación de la Secretaría Técnica de Planificación. Por lo tanto, no era cierta la alegación de los accionantes sobre la inexistencia de un estudio de la reorganización territorial de las direcciones distritales de salud.
18. Así también, indicó que la acción de protección de origen fue tramitada y resuelta de conformidad con la normativa legal vigente y aplicable al caso y que la sentencia impugnada se encontraba suficientemente motivada, pues realizó “un análisis de los hechos expuestos por los accionantes como atentatorios a sus derechos constitucionales”. Finalmente, concluyó que el Acuerdo Ministerial no vulneró el derecho a la salud, ya que se limitaba a realizar una reorganización administrativa a través de la aplicación de políticas públicas para alcanzar una administración pública descentralizada.
19. Con respecto a la alegada vulneración del derecho a la consulta, la Corte Provincial indicó que:

[L]as consultas obligatorias que deben de realizarse a los pueblos y nacionalidades indígenas [...] se encuentra establecida únicamente como obligatoria, por mandato constitucional a planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; lo cual no se ajusta a los hechos expuestos en la Acción de Protección [...] [sic].

4. Planteamiento de los problemas jurídicos

20. Los problemas jurídicos que deben ser resueltos en una acción extraordinaria de protección surgen, principalmente, de los cargos formulados por la parte accionante; es decir, de las acusaciones que esta realiza en contra del acto procesal objeto de la acción por considerarlo lesivo de sus derechos fundamentales.⁸

⁸ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 16.

21. Esta Corte ha establecido que los accionantes tienen la obligación de desarrollar argumentos completos (deben incluir una tesis o conclusión, una base fáctica y una justificación jurídica),⁹ que le permita analizar la presunta violación de derechos.
22. Sobre los cargos planteados en los párrafos 11, 12 y 13 *supra*, los accionantes cuestionan el acto impugnado en el proceso de origen. Al respecto, este Organismo estima que los accionantes buscan que esta Magistratura examine el fondo de la acción de protección. Sobre este punto, resulta importante recordar que la acción extraordinaria de protección tiene por objeto determinar si una actuación judicial vulneró algún derecho constitucional de forma directa e inmediata; solo de forma excepcional y de oficio, cuando la acción tiene origen en un proceso de garantía jurisdiccional y se verifica el cumplimiento de ciertos presupuestos,¹⁰ este Organismo podría revisar el fondo de tales decisiones. Por lo tanto, esta Corte no formulará un problema jurídico al respecto.
23. De lo expuesto en el párrafo 14 *supra*, esta Magistratura evidencia que los accionantes cuestionan la motivación de la sentencia impugnada, ya que la Corte Provincial no habría considerado “los elementos de la diversidad cultural” del cantón Nabón, dado que allí habitan pueblos ancestrales ni habrían analizado los argumentos expuestos en la acción de protección. Así también, indican que el objeto de su demanda no era impugnar la facultad constitucional del MSP, sino indicar que el Acuerdo Ministerial vulneró sus derechos constitucionales.
24. A la luz de lo expuesto, y en referencia al cargo indicado en el párrafo precedente, este Organismo advierte que los accionantes cuestionan que la Corte Provincial no consideró su situación de vulnerabilidad y no analizó los argumentos expuestos en su demanda y, por otro lado, que equivocó el objeto de la controversia. Bajo estas consideraciones, este Organismo resolverá estos cargos a través del siguiente problema jurídico:

¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes, al adolecer de insuficiencia motivacional, por no haber analizado la vulneración de derechos constitucionales alegada?

25. Con relación al cargo expuesto en el párrafo 15 *supra*, este Organismo advierte que el argumento de los accionantes no cumple con los requisitos desarrollados por la

⁹ CCE, sentencia 1967-14-EP/20, 13 de febrero de 2020, párr. 18.

¹⁰ CCE, sentencia 176-14-EP/19, 16 de octubre de 2019, párr. 55-57.

jurisprudencia de la Corte Constitucional para ser considerado claro,¹¹ ya que carece de una tesis, una base fáctica y una justificación jurídica. Por lo tanto, aun haciendo un esfuerzo razonable, esta Corte no formulará un problema jurídico al respecto.

5. Resolución del problema jurídico

5.1. Problema jurídico: ¿La Corte Provincial vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes, al adolecer de insuficiencia motivacional, por no haber analizado la vulneración de derechos constitucionales alegada?

26. La Constitución, en su artículo 76 numeral 7 literal l), reconoce el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, el cual consiste en que: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos [...]”.
27. Este Organismo, en la sentencia 1158-17-EP/21, determinó que la garantía de la motivación exige que esta sea suficiente, independientemente de si es correcta o no. Para tal efecto, la motivación debe contener: i) una fundamentación normativa suficiente y ii) una fundamentación fáctica suficiente. En el marco de garantías jurisdiccionales, el análisis de suficiencia motivacional incluye un tercer elemento: el análisis de los derechos constitucionales presuntamente vulnerados.¹² En esta línea, esta Corte ha indicado que es indispensable: “[que en la decisión judicial se haya verificado] la existencia o no de vulneración de derechos, si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos, sino más bien conflictos de índole infraconstitucional, le corresponde al juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto”.¹³

¹¹ Sobre el argumento claro que debe ser presentado en la demanda de acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional, en la sentencia 1967-14-EP/20, determinó los tres parámetros básicos para la existencia de un argumento claro sobre una eventual vulneración de derechos constitucionales: i) una tesis o conclusión, en la que se afirme cuál es el derecho fundamental cuya vulneración se acusa; ii) una base fáctica consistente en el señalamiento de cuál es la “acción u omisión judicial de la autoridad judicial cuya consecuencia habría sido la vulneración del derecho fundamental; y, iii) una justificación jurídica que muestre por qué la acción u omisión judicial acusada vulnera el derecho fundamental en forma “directa e inmediata”.

¹² CCE, sentencia 1285-13-EP/19, 4 de septiembre de 2019, párr. 28.

¹³ *Ibíd.*

- 28.** El análisis del tercer elemento de la motivación en garantías jurisdiccionales les impone a las autoridades judiciales la obligación de observar si las presuntas víctimas se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad¹⁴ o, en su defecto, si pertenecen a una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena. En estos casos, deben observar el principio de interculturalidad.¹⁵ Esto resulta importante a fin de precautelar la no afectación a derechos fundamentales,¹⁶ atendiendo a sus condiciones particulares de acceso a la salud.
- 29.** A la luz de las consideraciones expuestas, esta Corte debe verificar si la sentencia impugnada cumple con los elementos determinados en los párrafos precedentes, para concluir si esta cuenta o no con una motivación suficiente.
- 30.** Así, de la revisión de la sentencia impugnada, este Organismo advierte que:
- 30.1** En el considerando primero, la Corte Provincial reconoce su jurisdicción y competencia. En el considerando segundo declara la validez de las actuaciones procesales y en el tercero detalla los antecedentes que dieron origen a la acción constitucional. En el considerando cuarto recoge las intervenciones de las partes procesales en la audiencia convocada.
- 30.2** En el considerando quinto, la Corte Provincial indica que uno de los requisitos de procedencia de la acción de protección es que se encamine a tutelar un derecho constitucional y que el ordenamiento jurídico no tenga una garantía especial distinta a esa acción. Además, reconoce que los accionantes impugnan el Acuerdo Ministerial por considerarlo “ilegítimo, inconstitucional e inconsulto” y lesivo del derecho a la salud de las comunidades indígenas y de los habitantes del cantón Nabón.

¹⁴ CCE, sentencia 219-20-EP/23, 12 de octubre de 2023, párr. 35-36.

¹⁵ CCE, sentencia 112-14-JH/21, 21 de julio de 2021, párr. 42 a 43. Ver también, sentencias 273-19-JP/22, 27 de enero de 2022 y sentencia 134-13-EP/20, 22 de julio de 2020. La Corte Constitucional ha establecido que los principios de plurinacionalidad e interculturalidad tienen una “especial relevancia en relación con los derechos constitucionales. Ambos son esencial y estructuralmente complementarios. La interculturalidad reconoce “el entramado de relaciones que tienen lugar entre diversas culturas y propicia su convivencia sobre las bases de la igualdad sin descaracterizar los elementos que configuran su identidad”. La plurinacionalidad “reconoce, respeta y articula las diversas formas de organización social, política y jurídicas que deben coexistir sin jerarquización bajo un proyecto político común que es el Estado Constitucional. Ver también, Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 24, que dispone: “Principio de interculturalidad. - En toda actividad de la Función Judicial, las servidoras y servidores de justicia deberán considerar elementos de la diversidad cultural relacionados con las costumbres, prácticas, normas y procedimientos de las personas, grupos o colectividades que estén bajo su conocimiento. En estos casos la servidora y el servidor de justicia buscará el verdadero sentido de las normas aplicadas de conformidad a la cultura propia del participante”.

¹⁶ CCE, sentencia 105-10-JP/21, 10 de marzo de 2021, párr. 70.

- 30.3** Después, indica que la demanda no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 40 de la LOGJCC porque el Acuerdo Ministerial no violaba el derecho a la salud. A su criterio, el Ministro de Salud estaba ejerciendo sus facultades constitucionales establecidas en el artículo 154 numeral 1 de la Constitución y la expedición del Acuerdo Ministerial se había realizado en consideración de las directrices para la reorganización de la presencia institucional en territorio y la reestructuración orgánica de la administración pública, de conformidad con el Informe Técnico Acuerdo Interinstitucional, emitido por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- 30.4** Además, la Corte Provincial sostuvo que el MSP no vulneró el derecho a la consulta, consagrado en el artículo 61 numeral 4 de la Constitución, ya que la controversia radicaba en un asunto “técnico administrativo”, por lo que no era necesaria su realización. Al respecto, añadió que el derecho a la consulta se encuentra regulado por la propia Constitución y la ley; y que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (“OIT”) regula las especiales relaciones jurídicas que vinculan al Estado y los derechos colectivos de los pueblos, comunidades y nacionales respecto de sus territorios, usos, costumbres, cultura, entre otros. A su criterio, el Convenio 169 de la OIT no se refería al derecho a ser consultado como ejercicio de participación política o democracia directa.
- 30.5** Finalmente, concluyó que el acto impugnado debía ser conocido por la jurisdicción contencioso administrativa y no por la justicia constitucional.
- 31.** Por su parte, los accionantes en su demanda alegaron que el MSP vulneró sus derechos constitucionales a la salud, a la consulta, el principio de progresividad y no regresividad de los derechos, el derecho a la igualdad formal y material y no discriminación y a la seguridad jurídica. Específicamente, los accionantes, en su demanda, argumentaron lo siguiente:
- 31.1** El MSP vulneró su derecho a la salud ya que las atribuciones de la oficina técnica no equivalían a las de la dirección distrital que fue suprimida a través del Acuerdo Ministerial, pues esta se habría convertido en una “oficina técnica sin potestad financiera”. Además, señalaron que “las instituciones creadas al servicio de un cantón son parte del desarrollo de un pueblo y constituyen derechos adquiridos”. En consecuencia, para poder adquirir “alguna necesidad”

deberán trasladarse al cantón Santa Isabel para que la Dirección Distrital autorice la adquisición de insumos médicos.

- 31.2** El MSP violentó su derecho a la consulta ya que no les consultaron sobre el plan de reorganización administrativa. Asimismo violó su derecho a la igualdad y no discriminación y el principio de progresividad y no regresividad de los derechos ya que el Acuerdo Ministerial discriminaba “gravemente” a la comunidad indígena al dejarle sin “una institución administrativa de salud en el territorio” y anuló “injustificadamente el derecho a tener una institución como [...] el Distrito de Salud en el Cantón Nabón-Oña [sic]”.
- 31.3** Además, el MSP vulneró su derecho a la seguridad jurídica ya que “al no contar con una entidad administrativa de salud en territorio, se está privando el derecho de acceso a la salud” de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.
- 32.** Bajo las consideraciones expuestas, esta Magistratura advierte que la Corte Provincial, en su decisión, no realizó un análisis profundo de la vulneración del derecho a la salud que fue alegada por los accionantes, en atención a si esta transformación implicaba un obstáculo real o no para que los miembros de la comunidad accedan a medicamentos y servicios de salud de manera oportuna. La judicatura accionada, previo a determinar que no había violación a los derechos constitucionales alegados, no identificó si el Acuerdo Ministerial vulneró el derecho a la salud de los accionantes al transformar al Distrito de Salud de Nabón-Oña en una oficina técnica, ni si esto constituía un obstáculo para acceder a servicios de salud de la comunidad indígena.¹⁷
- 33.** La jurisprudencia de esta Corte ha determinado que los jueces y juezas constitucionales deben adoptar un rol activo.¹⁸ Por lo tanto, al resolver garantías jurisdiccionales, deben realizar un análisis profundo de la real existencia de la vulneración de un derecho constitucional y sobre la real ocurrencia de los hechos del caso bajo su conocimiento. Únicamente cuando no encuentren violaciones a derechos fundamentales, pueden determinar la vía idónea y eficaz para resolver el asunto.¹⁹

¹⁷ Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, estableció que los Estados deben otorgar una protección efectiva que tome en cuenta las particularidades propias de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas, así como “su situación de especial vulnerabilidad”.

¹⁸ CCE, sentencia 223-18-SEP-CC dentro del caso 1830-16-EP, 20 de junio de 2018, pág. 38.

¹⁹ CCE, sentencia 1158-17-EP/21, 20 de octubre de 2021, párr. 103.1.

- 34.** Asimismo, esta Magistratura ha indicado que, cuando las presuntas víctimas de la violación de derechos constitucionales pertenecen a un grupo de atención prioritaria, debe precautelarse la no afectación a sus derechos fundamentales.²⁰ Si bien no pertenecen a un grupo de atención prioritaria, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Constitución, sí son, individualmente, titulares de derechos constitucionales y también de derechos colectivos específicos, a la luz del artículo 57 de la Constitución.
- 35.** A criterio de esta Magistratura, los jueces de la Corte Provincial debían identificar si efectivamente existía una vulneración a los derechos de los miembros de la comunidad indígena, a la luz de sus características propias, en atención del principio de interculturalidad.²¹ Esto resulta importante precisamente por las condiciones de acceso a la salud y la permanente exclusión en la que han permanecido las comunidades indígenas.²² Particularmente, y con el fin de tutelar de manera reforzada los derechos de la comunidad indígena, debían identificar si la transformación del Distrito de Salud de Nabón-Oña implicaba o no un obstáculo real para que los miembros de la comunidad accedieran a medicamentos, a los servicios de salud de forma oportuna y de acuerdo a sus características particulares.
- 36.** En el caso concreto, si bien se discuten derechos propios de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas que, a la luz del artículo 57 de la Constitución, poseen derechos colectivos específicos. Por tanto, los jueces de la Corte Provincial debían analizar si las entidades accionadas en el proceso de origen vulneraron los derechos constitucionales alegados, considerando que las presuntas víctimas pertenecían a una comunidad indígena.²³

²⁰ CCE, sentencia 219-20-EP/23, 12 de octubre de 2023, párr. 36.

²¹ Esta Corte Constitucional, en la sentencia 273-19-JP/22, determinó que los principios de plurinacionalidad e interculturalidad tienen una especial relevancia en relación con los derechos constitucionales. Por su parte, en el dictamen 9-19-RC/19 consideró que ambos principios son esencial y estructuralmente complementarios. La interculturalidad reconoce “el entramado de relaciones que tienen lugar entre diversas culturas y propicia su convivencia sobre la base de la igualdad sin descaracterizar los elementos que configuran su identidad”. La plurinacionalidad “reconoce, respeta y articula las diversas formas de organización social, política y jurídicas que deben coexistir, sin jerarquización, bajo un proyecto político común que es el Estado Constitucional”.

²² Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, estableció que los Estados deben otorgar una protección efectiva que tome en cuenta las particularidades propias de los pueblos, comunidades y nacionalidades indígenas, así como “su situación de especial vulnerabilidad”.

²³ Al respecto, la Constitución, en su artículo 1, prevé que el Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional. El artículo 83 numeral 10 de la Constitución dispone que la promoción de la unidad y la igualdad en la diversidad y en las relaciones interculturales es un deber y responsabilidad del Estado. Asimismo, el artículo 380 numeral 1 de la Constitución dispone que el Estado debe velar, mediante políticas permanentes, por la identificación, protección, defensa, entre otros, de la memoria colectiva y del conjunto de valores y manifestaciones que configuran la identidad plurinacional, pluricultural y multiétnica del Ecuador. Esta Corte, en la sentencia 273-19-JP/22, estableció que los principios de plurinacionalidad e interculturalidad tienen

37. Bajo estas consideraciones, esta Corte concluye que la sentencia de 31 de agosto de 2020, emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay, vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación de los accionantes, al no haber realizado un análisis sobre la real existencia de la vulneración del derecho a la salud y por no haber considerado su condición de particularidad y vulnerabilidad por pertenecer a una comunidad indígena.
38. Finalmente, esta Corte considera importante destacar que, el examen realizado al resolver la presente acción extraordinaria de protección, se ha limitado a indicar si la decisión impugnada es si el razonamiento de los jueces es suficiente. Por lo tanto, no puede ser entendida como el análisis de si esta era o no correcta.

6. Decisión

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

1. *Aceptar* la acción extraordinaria de protección.
2. *Declarar* la vulneración del derecho al debido proceso en la garantía de la motivación.
3. *Dejar sin efecto* la sentencia de 31 de agosto de 2020 emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay.
4. *Disponer* el reenvío del proceso para que, tras el sorteo respectivo, sea otro tribunal del mismo nivel quien sustancie y resuelva el recurso de apelación.
5. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

especial relevancia en relación con los derechos constitucionales, hasta el punto de que la propia Carta Fundamental establece un catálogo específico de derechos colectivos de las nacionalidades, pueblos y comunidades indígenas.

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Jhoel Escudero Soliz, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín; y, dos votos salvados de los Jueces Constitucionales Carmen Corral Ponce y Enrique Herrería Bonnet, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 21 de febrero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

SENTENCIA 1531-20-EP/24

VOTO SALVADO

Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet

1. El 21 de febrero de 2024, el Pleno de la Corte Constitucional aceptó la acción extraordinaria de protección del caso 1531-20-EP, declaró la vulneración al derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, dejó sin efecto la sentencia de segunda instancia y dispuso el reenvío del proceso para que un nuevo tribunal del mismo nivel sustancie y resuelva el recurso de apelación. Disiento del análisis efectuado en la sentencia de mayoría porque no existía un cargo para formular el problema jurídico que se efectúa. Considero que la sentencia de 31 de agosto de 2020 emitida por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay sí se encuentra motivada y que se generan apreciaciones tendientes a la corrección de la motivación, en lugar de la verificación de la suficiencia de la motivación. A continuación, explicaré las razones por las que, a mí criterio, se debió desestimar la acción extraordinaria de protección.

1. Improcedencia de formular un problema jurídico relativo a la falta de análisis de vulneración de derechos

2. En la demanda del caso 1531-20-EP, los accionantes establecieron que “[los jueces de la Corte Provincial] no analizan a fondo todos [los argumentos] esgrimidos en la Acción de protección” y que “no se ha [sic] considerado los elementos de la diversidad cultural”. Así, la sentencia del caso 1531-20-EP sostiene que “los accionantes cuestionan que la Corte Provincial no consideró su situación de vulnerabilidad y no analizó los argumentos expuestos en su demanda”. Es claro que no existe una justificación jurídica respecto a este cargo. Esto no fue reconocido por la sentencia de mayoría que, sin identificar la base fáctica de este cargo en particular, formula un problema jurídico que no está relacionado con los argumentos de los accionantes.
3. La Corte debió establecer un problema jurídico con el fin de evaluar si existía o no una incongruencia frente a las partes, pues sobre esto se circunscribía el cargo de la demanda.

2. La sentencia de segunda instancia no adolece de insuficiencia motivacional porque sí existe un análisis de la vulneración de derechos alegada

4. La Corte Constitucional, en su sentencia, realiza una síntesis sobre la decisión impugnada. Del resumen, es evidente que sí existe un análisis de la vulneración de derechos alegada. Pero, no en los términos que desearía la Corte Constitucional. Como se evidencia de la sentencia objeto de la acción extraordinaria de protección, existe un pronunciamiento de la Sala de la Corte Provincial sobre la vulneración de los derechos constitucionales a la salud, a la consulta, el principio de progresividad y no regresividad de los derechos, el derecho a la igualdad formal y material y no discriminación y a la seguridad jurídica. De forma autónoma, la Sala de la Corte Provincial analiza cada uno de estos derechos. *Ergo*, la sentencia impugnada tiene una motivación suficiente pues sí se analiza la vulneración de derechos alegada. El análisis sobre motivación de la sentencia 1531-20-EP/24 confunde la suficiencia y la incongruencia, lo cual es un error. Además, realiza apreciaciones sobre la corrección de la motivación, lo que se explicará a continuación.

3. El voto de mayoría realiza apreciaciones sobre la corrección de la motivación de la sentencia impugnada

5. En el párrafo 34 de la sentencia, la Corte Constitucional señala que:

[...] los jueces de la Corte Provincial debían identificar si efectivamente existía una vulneración a los derechos de los miembros de la comunidad indígena, a la luz de sus características propias, en atención del principio de interculturalidad. Esto resulta importante precisamente por las condiciones de acceso a la salud y la permanente exclusión en la que han permanecido las comunidades indígenas. Particularmente, y con el fin de tutelar de manera reforzada los derechos de la comunidad indígena, debían identificar si la transformación del Distrito de Salud de Nabón-Oña implicaba o no un obstáculo real para que los miembros de la comunidad accedieran a medicamentos, a los servicios de salud de forma oportuna y de acuerdo a sus características particulares.

6. En múltiples sentencias la Corte ha establecido que no le corresponde verificar la “corrección de la motivación de la providencia impugnada Si bien tal motivación puede adolecer de incorrecciones o imperfecciones, la labor de esta Corte se debe limitar, en este caso (en atención a los cargos formulados), a establecer el cumplimiento o no de los

elementos mínimos de la garantía de motivación, a la luz de la Constitución”.¹ Por ello, es improcedente que solo porque un caso tenga connotaciones de una presunta vulneración de derechos colectivos, la Corte delimite qué debió contener una sentencia. La falta de competencia de la Corte para verificar la corrección de una sentencia, debería aplicarse a todos los casos por igual. Este tipo de apreciaciones por parte de la Corte Constitucional son improcedentes, pues exceden el ámbito de la garantía de la motivación.

4. Conclusión

7. En mérito de lo desarrollado en este voto salvado, considero que se debió desestimar la acción extraordinaria de protección.

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet, anunciado en la sentencia de la causa 1531-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 05 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 16:20; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL

¹ CCE, sentencia 1442-13-EP/20, párr. 19.2.

SENTENCIA 1531-20-EP/24

VOTO SALVADO

Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce

1. En relación con la sentencia 1531-20-EP/24 de 21 de febrero de 2024, expreso mi respeto a los argumentos esgrimidos por la jueza ponente y por quienes votaron a favor de esta. Sin embargo, me permito disentir con el voto de mayoría, en los siguientes términos:
2. La sentencia en mención analiza la acción extraordinaria de protección presentada por Walter Olmedo Morocho Morocho, Alfredo Franklin Morocho Carchi, en calidad de miembros del Consejo de Gobierno de la Unión de Comunidades Indígenas del Azuay, y Hermel Patricio Sagbay Lalvay, en calidad de ciudadano de la Unión de Comunidades Indígenas del Azuay, en contra de la sentencia de apelación dictada el 31 de agosto de 2020, por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Azuay (“**Corte Provincial**”). Esta decisión fue emitida dentro del proceso de acción de protección presentada por los ahora accionantes en contra del Ministerio de Salud (“**MSP**”), en el que impugnaron el acuerdo ministerial 00019-2020 publicado en la Edición Especial 641 del Registro Oficial de 5 de junio de 2020.
3. A partir de los cargos formulados por los accionantes, la sentencia de mayoría analizó si la Corte Provincial -al emitir la sentencia de apelación- vulneró el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación, al adolecer de insuficiencia motivacional, por no haber analizado la vulneración de derechos constitucionales alegada. La sentencia de mayoría concluyó que sí se vulneró dicha garantía por cuanto la Corte Provincial:

[...] en su decisión, no realizó un análisis profundo de la vulneración del derecho a la salud que fue alegada por los accionantes, en atención a si esta transformación implicaba un obstáculo real o no para que los miembros de la comunidad accedan a medicamentos y servicios de salud de manera oportuna. La judicatura accionada, previo a determinar que no había violación a los derechos constitucionales alegados, no identificó si el Acuerdo Ministerial vulneró el derecho a la salud de los accionantes al transformar al Distrito de Salud de Nabón-Oña en una oficina técnica, ni si esto constituía un obstáculo para acceder a servicios de salud de la comunidad indígena.
4. Adicionalmente, en la sentencia de mayoría se determinó que la Corte Provincial vulneró la garantía de la motivación, al no haber considerado la condición particular de los accionantes y su vulnerabilidad por pertenecer a una comunidad indígena.

5. Contrario a lo que se sostiene en la sentencia de mayoría, este voto considera que la sentencia de la Corte Provincial sí está motivada. Sobre la sentencia de apelación, en la misma sentencia de mayoría, se advirtió lo siguiente:

30.1 En el considerando quinto, la Corte Provincial indica que uno de los requisitos de procedencia de la acción de protección es que se encamine a tutelar un derecho constitucional y que el ordenamiento jurídico no tenga una garantía especial distinta a esa acción. Además, reconoce que los accionantes impugnan el Acuerdo Ministerial por considerarlo “ilegítimo, inconstitucional e inconsulto” y lesivo del derecho a la salud de las comunidades indígenas y de los habitantes del cantón Nabón.

30.2 Después, indica que la demanda no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 40 de la LOGJCC porque el Acuerdo Ministerial no violaba el derecho a la salud. A su criterio, el Ministro de Salud estaba ejerciendo sus facultades constitucionales establecidas en el artículo 154 numeral 1 de la Constitución y la expedición del Acuerdo Ministerial se había realizado en consideración de las directrices para la reorganización de la presencia institucional en territorio y la reestructuración orgánica de la administración pública, de conformidad con el Informe Técnico Acuerdo Interinstitucional, emitido por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

30.3 Además, la Corte Provincial sostuvo que el MSP no vulneró el derecho a la consulta, consagrado en el artículo 61 numeral 4 de la Constitución, ya que la controversia radicaba en un asunto “técnico administrativo”, por lo que no era necesaria su realización. Al respecto, añadió que el derecho a la consulta se encuentra regulado por la propia Constitución y la ley; y que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (“OIT”) regula las especiales relaciones jurídicas que vinculan al Estado y los derechos colectivos de los pueblos, comunidades y nacionales respecto de sus territorios, usos, costumbres, cultura, entre otros. A su criterio, el Convenio 169 de la OIT no se refería al derecho a ser consultado como ejercicio de participación política o democracia directa.

30.4 Finalmente, concluyó que el acto impugnado debía ser conocido por la jurisdicción contencioso administrativa y no por la justicia constitucional.

6. Entonces, se observa que la Corte Provincial en su análisis verificó la existencia o no de vulneración de los derechos de los accionantes, e incluso determinó la vía judicial que consideró adecuada para la solución del conflicto.

7. Así, la Corte Provincial concluyó que no existe una afectación al derecho a la salud de los accionantes, por lo que sí dio una respuesta sobre este cargo; al respecto, explicó que, a través del acuerdo ministerial, el Ministro de Salud estaba ejerciendo sus facultades constitucionales establecidas en el artículo 154 numeral 1 de la Constitución y que su expedición se había realizado en consideración de las directrices para la reorganización de la presencia territorial del MSP; además, la Corte Provincial expuso los motivos por

los que esta entidad pública no habría vulnerado el derecho a la consulta de los accionantes, al pertenecer a una comunidad indígena; con lo que también se atendió esta alegación. Finalmente, la Corte Provincial explicó que el acuerdo ministerial constituye un acto administrativo de carácter normativo, que podía ser impugnado por los accionantes a través de una acción objetiva de anulación o por exceso de poder.

8. La Corte Provincial sí expuso razones por las que a su criterio fue improcedente la acción de protección en este caso; en este sentido, las consideraciones de la sentencia de mayoría más bien cuestionan la corrección de la decisión impugnada; asunto que como se ha reiterado no le corresponde a la Corte Constitucional.
9. Considero necesario resaltar que las alegaciones de los accionantes estarían dirigidas a cuestionar la adecuación constitucional y legal del acuerdo ministerial; por lo que, resulta del todo improcedente que dichas alegaciones sean atendidas a través de una acción de protección dirigida a la declaración y reparación de derechos constitucionales violados en casos concretos.
10. A pesar de que la decisión impugnada cuenta con motivación suficiente, en la sentencia de mayoría, se acepta la acción extraordinaria de protección, en un caso en el que era improcedente la impugnación de un acuerdo ministerial a través de una acción de protección; ello, por cuanto los acuerdos ministeriales, por su naturaleza, tienen efectos generales; en el caso en particular y tal como lo sostuvo la Corte Provincial, el Ministro de Salud emitió dicho acuerdo en ejercicio de las competencias que le faculta la CRE, en la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo; y, existían otros mecanismos judiciales adecuados para atender las alegaciones de los accionantes.
11. Por lo dicho, la Corte Constitucional debió desestimar la acción extraordinaria de protección y ratificar la actuación de la Corte Provincial, ante un caso evidente de desnaturalización de la acción de protección por la impugnación, a través de esta vía, de un acto administrativo de carácter general.

Carmen Corral Ponce
JUEZA CONSTITUCIONAL

Razón: Siento por tal, que el voto salvado de la Jueza Constitucional Carmen Corral Ponce, anunciado en la sentencia de la causa 1531-20-EP, fue presentado en Secretaría General el 06 de marzo de 2024, mediante correo electrónico a las 18:54; y, ha sido procesado conjuntamente con la sentencia.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL