

Juicio No. 03203-2021-01265.

ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA:

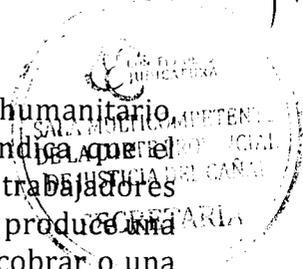


JUEZ PONENTE: DR. ANDRES ESTEBAN MOGROVEJO ABAD.

CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE CAÑAR. SALA MULTICOMPETENTE DE LA CORTE PROVINCIAL DE CAÑAR. Azogues, lunes 14 de febrero del 2022, las 14h22, **PRIMERO: IDENTIFICACION DEL PROCESO:** ACCION DE PROTECCION No. 2021-01265. El Dr. Diego Reyes Martínez, Juez de la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez, y Adolescencia de Azogues, quien en forma legal y acorde a la normativa respectiva asume su calidad de Juez Constitucional en la presente causa, luego del análisis constante en su resolución, resuelve declarar sin lugar la demanda de acción de protección propuesta por JUANA VERÓNICA CONTRERAS SANANGO, en contra del Ministerio de Salud Pública; la accionante en forma legal y oportuna, interponen recurso de apelación. Radicada la competencia en este Tribunal, y habiendo concluido la sustanciación de la instancia se considera: **SEGUNDO: COMPETENCIA Y VALIDEZ PROCESAL.**- La Sala es competente para conocer y resolver la presente acción constitucional de Garantías Jurisdiccionales de conformidad con lo dispuesto en el Art. 86.3, inciso segundo de la Constitución de la Republica, en concordancia con el Art. 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, habiéndose observado todas las solemnidades sustanciales, por lo que la validez es axiomática y así se ratifica. El Tribunal se encuentra integrado por los señores doctores: Manuel Cabrera Esquivel, José Urgiles Campos, y Andrés Mogrovejo Abad, este último en calidad de juez ponente y sustanciador. **TERCERO: ANTECEDENTES.- 3.1.- LA DEMANDA:** La parte accionante: JUANA VERÓNICA CONTRERAS SANANGO, una vez convocada la respectiva audiencia pública por parte del señor Juez a quo, a través de su defensa técnica el abogado Andrés Torres, en lo sustancial de su intervención, expresa: "La presente acción está dirigida en contra del Ministerio de Salud Pública, Coordinación Zonal 6 y Distrito de Salud 03D01 en la persona de sus respectivos representantes. Que es lo que motiva la presente acción es una omisión, es decir que la entidad no ha hecho lo que estaba obligada a hacerlo y en el tiempo que estaba obligada y esta inacción y omisión se vuelve inconstitucional cuando vulnera el contenido esencial de los derechos fundamentales que se alegarán más adelante. La omisión radica que hasta la presente fecha no se ha convocado a un concurso, tampoco se le ha declarado ganadora y tampoco no se le ha otorgado el nombramiento definitivo que me por su lucha y gestión durante la emergencia sanitaria como enfermera en la Dirección Distrital 03D01. Existe un contexto necesario de los hechos y resulta particular porque la vinculación de la actora al Ministerio de Salud Pública se da en el 2020, de enero a diciembre con un contrato de servicios ocasionales, este contrato le vincula como enfermera 3, pero como una rural de enfermera 3. Si revisamos el contrato aparejado a la acción observamos que ella cumple las funciones de enfermera común y que el contrato duró 12 meses y lo hizo como enfermera común durante la emergencia

sanitaria y estaba en contacto con todo tipo de pacientes incluso pacientes con covid 19, esto por la propia naturaleza y desarrollo de sus funciones, toda esta gestión realizada se encuentra en certificado de fecha 17 de mayo del 2021 que expresa un trabajo presencial de la actora en el centro de salud de Biblian que pertenece al Distrito hoy accionado, resaltando además el contacto con pacientes covid positivo. En este punto es importante resaltar que la Ley de Apoyo Humanitario y su Reglamento y el Acuerdo Ministerial no excluyen a los rurales expresamente de este beneficio, cosa que si pasa por ejemplo con los devengantes de becas, el legislador expresamente en la disposición transitoria octava les ha dicho que a los devengantes de beca no les conlleva un beneficio de estabilidad sino les conlleva un beneficio de conteo de cada año por dos, esa exclusión expresa que sucede con los devengantes de beca no sucede en los rurales. En este contexto es importante entender que entre los métodos de interpretación de la ley, el código civil nos da una instrucción clara sobre este principio básico, sin duda la aplicación de la ley importa, primero una interpretación literal, luego una interpretación de intención del legislador y por ultimo una interpretación del ordenamiento, estos métodos de interpretación de la ley son importantes porque no pueden ser evadidos en su orden, por lo tanto cuando la ley es clara no recurriremos a la intención del legislador en el contexto normativo y en ese contexto el legislador es claro al determinar que la Ley de Apoyo Humanitario tiene este beneficio en su Art. 25, para los trabajadores y profesionales de la salud que hayan laborado durante la emergencia sanitaria en cualquier cargo, en este punto si observamos el Art. 25 de la Ley de Apoyo Humanitario encontramos que la accionante es una profesional de la salud, es enfermera y esta ley dice ser un profesional de la salud que haya laborado durante la emergencia sanitaria en cualquier cargo y aquella ha laborado como enfermera rural, es decir en cualquier cargo, poseer un contrato de servicios ocasionales o un nombramiento, si nosotros observamos el contrato que esta aparejado a la acción y el objeto del mismo, es una prestación común y corriente como enfermera, en ese contexto estamos frente a un contrato de servicios ocasionales; haber laborado en una de las redes, haber laborado dentro del Distrito de Salud y aunque la ley no lo exige pero el Reglamento si, tener contacto con pacientes covid positivo que también se ha cumplido. De ahí que del ordenamiento jurídico, se desprende claramente que no hay una exclusión expresa para los rurales y se desprende a la vez que hay un cumplimiento de la ley, de su Reglamento y su Acuerdo, y existe una norma clara que es aquella que esta constante en el Art. 25 de la Ley de Apoyo Humanitario y que debe ser interpretada en el contexto de la disposición transitoria novena de la misma ley, que a la entidad accionada le da un tiempo máximo de 6 meses para proceder conforme dice la ley, es decir convocar a concurso, declararle ganadora y otorgarle el nombramiento y es que a la actora le recibieron la carpeta y le indicaron que el trámite de ella no puede proseguir con la misma eficiencia que la de sus compañeros, en razón de que las directrices por parte de planta central para los rurales no estaban claras, porque talento humano afirma esto? Porque en la ley no existe disposición expresa, por lo tanto erradamente talento humano de la entidad accionada en lugar de cumplir con la ley espero una directriz de planta central que no llegó. En este contexto la omisión de la entidad accionada termina por vulnerar dos derechos fundamentales: el derecho al trabajo y a la seguridad jurídica, cuyo contenido esencial ha sido definido varias

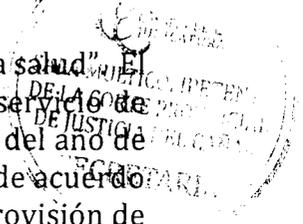
2 dos)



veces por las autoridades de justicia en los casos de la ley de apoyo humanitario, siendo importante resaltar la sentencia N. 004-18-SP-CC, que indica que el derecho al trabajo no solo se vulnera cuando hay un despido a los trabajadores sino además dice la Corte este derecho es mucho más complejo y se produce una vulneración cuando una persona no cobra el sueldo que debería cobrar o una persona no labora en la forma en la que debería laborar y en qué estado o forma debería laborar la actora? Ha cumplido con la Ley de Apoyo Humanitario por lo tanto debería laborar con un nombramiento definitivo y eso no ha sucedido, por lo tanto la inactividad de la entidad accionada ha impedido que la actora labora en la forma que debería y merece laborar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico y eso no lleva al segundo derecho, la seguridad jurídica cuyo contenido esencial definido en la sentencia N. 154-18-SP, determina que la seguridad jurídica es la certeza, previsibilidad y confianza y cuando hay certeza, previsibilidad y confianza en la administración? Cuando la administración actúa conforme indica la norma y la norma indica que se le debe dar la estabilidad a todos los trabajadores y profesionales de la salud que laboraron en cualquier cargo con una sola excepción, los devengantes de beca y porque para ellos la ley indica que para ellos hay otro beneficio, no habiendo esa exclusión expresa, sin duda lo que puede preveer aquella, es que ella se percibe como una profesional de la salud que ha laborado en cualquier cargo durante la emergencia sanitaria y al percibirse como aquella lo que puede preveer es que le convoque a concurso, se le declare ganadora y se le otorgue un nombramiento definitivo, como esto no sucede, se rompe el principio de previsibilidad, confiabilidad y certeza y aquello nos lleva a concluir que esta es la vía adecuada y eficaz para proteger este derecho, en razón de que hemos tenido que responder la única pregunta que en el ámbito constitucional importa que es, como la omisión o inacción de la entidad accionada ha vulnerado el derecho al trabajo, pues impedimento que la actora labore en la forma que debe laborar y como la omisión de la entidad accionada ha vulnerado el derecho a la seguridad jurídica rompiendo con el principio de confiabilidad, previsibilidad y certeza, porque en lugar de actuar conforme la ley indica, prefirió esperar una directriz que jamás llegó, sin embargo al pedirle la carpeta a la actora nunca se le dijo que aquella no tiene derecho y le indicaron que no hay una directriz clara para obrar frente a ellos, pero sin embargo la falta de directriz frente a la existencia de una ley no puede ser un argumento suficiente para negar que aquella es una profesional de la salud que laborado durante la emergencia sanitaria. En ese contexto solicito se declare con lugar la presente acción, se declare la vulneración del constitucional al trabajo y a la seguridad jurídica y como existe una vulneración los derechos constitucional es sin duda debe haber una reparación integral y esto es que se le imponga la Ministerios de Salud Publica un término perentorio para que cumpla con la ley, esto es que convoque a concurso, se declare ganadora a la accionante y se le otorgue un nombramiento definitivo".

3.2.- CONTESTACIÓN A LA ACCIÓN.- Interviene el Ab. Edison Idrovo Palomeque: "Manifiesto que el artículo 88 de la Constitución y el Art. 39 de la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional indican que para que opere una acción de protección esta debe cumplir con 3 preceptos básicos: 1.- violación de un derecho constitucional; 2.- acción u omisión de autoridad pública y 3.- inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial, adecuado y eficaz para proteger un derecho violado o violentado. También me referiré

al Artículo 226 de nuestra carta magna que manda: "Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución". Con ese antecedente pongo a su conocimiento el Reglamento General para el cumplimiento del año de salud rural de servicio social en la red pública integral de salud, en el que concretamente, en su artículo 2, dice: "Del año de salud rural de servicio social. Se considera año de salud rural de servicio social al tiempo de servicio profesional que prestan los profesionales de la salud, como requisito previo para su habilitación por parte de la Autoridad Sanitaria Nacional, para ejercer la profesión de la salud en el territorio ecuatoriano. El Art. 3.- Obligatoriedad y asignación de plazas. El cumplimiento del año de salud rural de servicio social será obligatorio y las plazas para su asignación responderán a la planificación y necesidades del Sistema Nacional de Salud establecidas por la Autoridad Sanitaria Nacional, conforme a lo dispuesto en la Ley. Por otra parte el artículo 9 ibídem dice: 9.- Contratación. Los contratos para el cumplimiento del año de salud rural de servicio social se suscribirán al amparo de la Ley Orgánica del Servicio Público, su Reglamento General, las disposiciones del presente Reglamento y demás normativa que para el efecto expidan la autoridad competente en materia laboral y el Ministerio de Salud Pública, en el ámbito de sus competencias. Por lo que presento mi primera prueba que es el Reglamento para el año de salud rural. Me permito citar también la norma para el cumplimiento del año de salud rural de servicio social; en la que en su artículo 15 y me refiero al Art. 15 para que se observe la importancia de año de salud rural que obligatoriamente todo funcionario tiene que cumplir y dice: "los profesionales de salud que hubieren obtenido un título de cuarto nivel, en el Ecuador o en el extranjero y no hubieren cumplido el año de salud rural de servicio social o su equivalente, deberán cumplir con este requisito en los establecimientos de salud de la Red Pública Integral de Salud para la habilitación de su ejercicio profesional". Concomitantemente el Artículo 35 ibídem nos dice: Art. 35.- "Conforme a lo establecido en el Reglamento para el Cumplimiento del Año de Salud Rural de Servicio Social en la Red Pública Integral de Salud, los profesionales de la salud deberán suscribir un contrato de servicios ocasionales al tenor de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento General, en las distintas instancias de salud de la Red Pública Integral de Salud, según corresponda. Una vez suscrito el contrato de servicios ocasionales para cumplimiento del año de salud rural del servicio social, el profesional se presentará en el lugar asignado, el día establecido para su ingreso". Es decir, como antesala para proceder a que un funcionario sea médico, obstetris, enfermera a que sea habilitado como un profesional de salud, ellos tiene la obligación de cumplir con un año de servicio rural. Por su parte, el Art. 39 dice: "Los profesionales de salud que se encuentren cumpliendo su año de salud rural de servicio social desempeñarán sus actividades en el marco de los lineamientos del Modelo de Atención Integral de Salud (MAIS), debiendo cumplir, a más de las establecidas en la normativa vigente, con las siguientes actividades: literal g): Dar atención, a través de itinerancias, a otros establecimientos de salud, cuando la Dirección Distrital lo solicite, por necesidad de las comunidades, y en



los establecimientos en los que no se cuente con otro profesional de la salud". El art. 45, manifiesta que, la culminación del año de salud rural del servicio de salud y nos dice en el literal b: " el informe de labores de finalización del año de salud rural que haya sido aprobado por su jefe inmediato superior, de acuerdo al modelo de informe establecido por la Subsecretaria Nacional de Provisión de la Salud en este caso y dice el Art. 46: La Dirección Distrital verificará el cumplimiento de todos los requisitos del año de la salud rural de los profesionales que han cumplido el año de salud rural del servicio social en los establecimientos de salud de su suscripción geográfica y emitirá el certificado correspondiente, siendo responsable el registro de sistema informático de rurales que para el efecto implementa el Ministerio de Salud Pública. En este sentido y con su venia, me permito presentar el informe de culminación del año de salud rural de la legitimada activa que tiene como fecha de iniciación el 1 de Enero y fecha de culminación el 31 de Diciembre del 2020. Quiero referirme además a un tema de trascendental importancia que se ha citado en esta audiencia y es el contrato de servicios ocasionales, el mismo que debe estar acorde como dice el Reglamento y la norma vigente y así lo dice se celebrará un contrato de servicios ocasionales y en la cláusula primera dice: " Mediante circular N. MSP-Czonal6-2020-0044-C de fecha 6 de Enero del 2020 suscrito por el Dr. Julio Cesar Molina Vázquez, Coordinador Zonal 6-Salud Subrogante, da a conocer la lista de profesionales de la salud que realizarán su año de salud rural en el periodo enero-diciembre 2020, en el Memorando suscrito por el Ing. Andrés David Murillo Arroyo". Que quiere decir esto, que lógicamente el Ministerio de Salud Pública le está concediendo para que pueda ejercer su profesión, le concede ya un beneficio que es, el de devengar su año de salud rural, por lo que ella tiene que cumplir y haber cumplido en ese tiempo las actividades de enfermera al igual que un médico, un obstetrix o un odontólogo, en este sentido lógicamente el contrato se manifiesta de esta manera y entrego dicho contrato. Además presento como prueba una parte de la Ley Orgánica de Salud Pública que en su Art. 197 dice: "Para la habilitación del ejercicio profesional y el registro correspondiente, los profesionales de salud deben realizar un año de práctica en las parroquias rurales o urbano marginales, con remuneración, en concordancia con el modelo de atención y de conformidad con el reglamento correspondiente en los lugares destinados por la autoridad sanitaria nacional, al término del cual se le concederá la certificación que acredite el cumplimiento de la obligación que este artículo establece". También presento como prueba el certificado emitido por la Eco. Amada Romero, Responsable Distrital de la Unidad de Talento Humano que dice textualmente y certifica que la Lcda. Juana Verónica Contreras Sanango, portadora de la cédula de ciudadanía N. 0301528899, realizó su año de salud rural en el centro de salud de Sageo perteneciente a la Dirección Distrital 03D01 Azogues, Biblian y Deleg, cumpliendo las funciones de enfermera rural en el periodo comprendido desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020. Presento además documentación de fecha 6 de Enero del 2021, en que por medio de la presente manifiesta a la Dra. Jessica Siguencia, que por medio de la presente realizo la entrega del informe de culminación del año de salud rural de mi persona Juana Contreras con numero de cedula 0301528899 para la revisión y aprobación del informe que la ley lo determina y luego de ello le certifica el Dr. Esteban Serrano Cisneros que la Lcda. Rural saliente del Centro de Salud de Sageo, Juana Verónica Contreras

Sanango, con numero de cedula 0301528899 realizó la entrega del informe de culminación del año de salud rural en el cual fue aprobado y revisado para su posterior entrega por ventanilla única; finalmente la Dra. Lorena Solorzano, Responsable de Activos Fijos, manifiesta que la Lcda. Juana Contreras Sanango, quien realiza su año de rural en este establecimiento desde el 1 de Enero al 31 de Diciembre del 2020, no adeuda ningún bien ni valor al centro de salud, esto con que objeto? Con el objeto de continúe con el trámite del año de salud rural. Aparejo además las acciones de personal en donde se demuestra que en este caso la Lcda. Juana Contreras cumplía su función en calidad de enfermera rural, acciones de personal concretamente las acciones de la solicitud de vacaciones. Con estos antecedentes quiero manifestar, que es obligación de la legitimada para ser profesional de la salud cumplir con este requisito sine qua non que es el año de salud rural y al cumplir el año de salud rural lógicamente ella tendría las funciones exactamente establecidas y es así que con el mismo contexto en todo el país se da las situaciones de los médicos rurales y en el supuesto de casos no consentidos que pasaría si es que su autoridad declarara con lugar, prácticamente dejaría sin poder a las personas que vienen de rango inferior que son enfermeras, médicos, odontólogos poder realizar el ámbito rural por qué? Porque lógicamente ellos no tienen una partida y solo cumplen las funciones que la ley y el reglamento lo ha manifestado en este sentido. Por lo que he sido muy claro en mi exposición y solicito se declare la presente sin lugar, puesto que la legitimada activa tiene la obligación de cumplir con el año de salud rural.

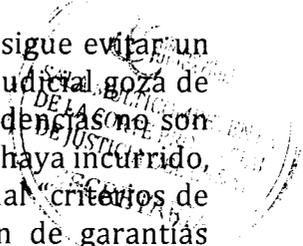
3.3.- INTERVENCIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO.-

Dr. Julio Cárdenas, quien a nombre de la señora Procuradora Regional del Estado, manifiesta: "En razón de lo que se ha venido desarrollando en la presente diligencia hemos de vislumbrar de que existe una legitima expectativa de la hoy accionante sin que tenga el derecho a accionar por cuanto no ha existido ninguna vulneración a ninguna norma de la Carta Magna, por lo que lo decimos? esta vía termina siendo a veces mal utilizada, pero en ocasiones incluso con desconocimiento de normativa infra legal e incluso del cumplimiento parcial de la normativa legal, este punto es relevante en razón de que la hoy accionante pretende beneficiarse de un artículo de que en primer lugar ya fue declarado inconstitucional por la sentencia de la Corte Constitucional del 26 de septiembre del 2021, y ratificada dentro de su contenido en su ampliación y aclaración de fecha 17 de noviembre del 2021. Sin embargo el punto al que queremos llegar es que se mal entiende o utiliza que este beneficio al cual se acogieron varios profesionales de la salud ha sido efectivamente mal entendido en razón de que las personas vinieron ejerciendo sus cargos como médicos en el año de salud rural, han interpretado que también la norma es justamente en beneficio para aquellos médicos, enfermeros, odontólogos y más, que por mandato legal e infralegal tenían la opción de prestar ese servicio rural o incluso otras opciones que les da las normas para que ellos puedan habilitarse profesionalmente, esto es relevante, si un médico, odontólogo o enfermeras no cumplierse con el año de salud rural, no puede habilitarse para ejercer su carrera. Entonces, lo que ocurre aquí es que hay un cumplimiento normativo tanto de la institución pública, en este caso el Ministerio de Salud cuanto de la accionante, en el sentido de darle la oportunidad conforme la ley manda, que preste sus servicios en la red integral de salud pública, esto no quiere decir y con esta apreciación, esperamos que la tomen como parte de su resolución, es que hay una motivación dada por

la Corte Constitucional respecto al universo de personas que quedaron ilegítimamente, ilegalmente e inconstitucionalmente fuera de la posibilidad de presentarse a un concurso de méritos y oposición, sin desmerecer las capacidades o el gran despliegue de trabajo que han realizado y que han llegado a un nombramiento definitivo, pero la base sobre la cual se motiva la referida sentencia constitucional que declara fuera del mundo jurídico el Art. 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario el Art. 10 de su Reglamento General, en dicha motivación se pueden vislumbrar en donde estuvo la inequidad y deficiencia legislativa del máximo órgano nacional de expedición de norma que es la Asamblea Nacional, al no existir los estudios correspondientes para su aplicación y lo que dice el ministerio de salud es cierto, que pasa si mañana o más tarde se emite una línea jurisprudencial de estas judicaturas de primera instancia y esa línea se vuelve un criterio unificado, unívoco al menos una línea de motivación que genere que todos los médicos del país accedan a una partida con nombramiento definitivo, eso acarrearía primero nuevamente un ejercicio de inequidad, de desigualdad para con los médicos, enfermeras, odontólogos que el día de mañana presten su contingente en salud rural si la pandemia no ha terminado, entonces quienes se encuentren actualmente en el año 2021 ejerciendo esos puestos en el área rural o en cualquier área que se desempeñen los médicos que realicen su año, previo a su habilitación profesional, estarían en una situación desigual, así mismo el Código de Orgánico de Planificación y Finanzas Publicas establece que para cualquier compromiso dinerario el Estado se debe contar con las referentes partidas presupuestarias, que es lo que ocurre aquí señor Juez, que los médicos que realizan su año de rural, realizan justamente esta contratación de servicios ocasionales por un año y no más, porque justamente mañana o más tarde los recursos que tiene el Estado para contratar médicos, especialistas u odontólogos o sus referentes gastos a nivel de toda la red integral de salud, no solo son sueldos, partidas o funcionarios sino es toda una red y que es red?. Al punto que quiero llegar es hacer una reflexión sobre qué es lo que ocurriera si esa línea jurisprudencial generara derechos porque eso es lo que se busca el reconocimiento de un derecho al cual no hay lugar, pero que ocurriría si se genera esa línea jurisprudencial, sería catastrófico para un Estado que debe brindar el servicio de salud de manera integral, reconociendo obviamente los derechos de los funcionarios, sus sueldos, pero no es desmedro de dejarle en la incapacidad de contratar nuevos médicos, nuevos equipos por contratar médicos que debían cumplir un año y no más, esa es una circunstancia previa a habilitación profesional, es un requisito legal, no es una vulneración a un derecho constitucional, bajo ningún concepto el que no se haya tomado en cuenta a los médicos rurales que realizan su año de ejercicio de la profesión en esta área específica que por ley están obligados a realizar dicha práctica de este año de rural. Debemos enfatizar en la necesidad de que se analice a fondo cual es la verdadera pretensión que se busca, si es un reconocimiento de un derecho, situación que se encuentra totalmente limitada para su autoridad en el Art. 42 numeral 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y por ende esta Procuraduría solicita se declare con lugar la presente acción. **CUARTO: SOBRE LA ACCION DE PROTECCIÓN.-** 4.1.- El artículo 86 de la Constitución de la República, establece que: *“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. 2.- Será competente la jueza o juez del lugar en el que se origina el acto o la omisión o donde se producen sus efectos, y serán aplicables las siguientes normas de procedimiento: a) El procedimiento será sencillo rápido y eficaz. Será oral en todas sus fases e instancias. b) Serán hábiles todos los días y horas. c) Podrán ser propuestas oralmente o por escrito, sin solemnidades, y sin necesidad de citar la norma infringida. No será necesario el patrocinio de un abogado para presentar la acción. d) Las notificaciones se efectuarán por los medios al alcance del Juzgador, del legitimado activo y del órgano responsable del acto u omisión. e) No serán aplicables las normas procesales que tiendan a retardar, su ágil despacho. 3.- Presentada la acción, la jueza o juez convocará inmediatamente a una audiencia pública y en cualquier momento del proceso podrá ordenar la práctica de pruebas y designar comisiones para recabarlas. Se presumirán ciertos los fundamentos alegados por la persona accionante cuando la entidad pública requerida no demuestre lo contrario o no suministre información. La jueza o juez resolverá la causa mediante sentencia y en caso de constatarse la vulneración de derechos, deberá declararla, ordenar la reparación integral, material e inmaterial, y especificar e individualizar las obligaciones positivas y negativas a cargo del destinatario de la decisión judicial y las circunstancias en que deban cumplirse". Por su parte la Ley de Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece: Art. 6: "Las garantías jurisdiccionales tienen como finalidad la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación. Las medidas cautelares tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho. Salvo los casos en que esta ley dispone lo contrario, la acción de protección, el hábeas corpus, la acción de acceso a la información pública, el hábeas data, la acción por incumplimiento, la acción extraordinaria de protección y la acción extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena, se regulan de conformidad con este capítulo". 4.2.- Respecto a la naturaleza de la Acción de Protección debe puntualizarse en primer término que, la palabra protección proviene del latín "protegeré", que significa: cubrir, resguardar, defender, favorecer, patrocinar. El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, de Cabanellas la define como "amparo, favorecimiento. Defensa. Favor que un poderoso o influyente dispensa a menesterosos o perseguidos procurándoles lo que necesitan, o librándolos de lo que los amenaza". El artículo 25 de la Convención Interamericana sobre derechos humanos sobre la Protección Judicial enuncia: "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces y tribunales competentes, para que le ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la Ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales". Se puntualiza que, la acción de tutela se instituyó exclusivamente para la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales de toda persona cuando ellos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares y no disponga el afectado de otro medio expedito de defensa judicial, acción que es eminentemente subsidiaria y sólo es viable si no existe para el ciudadano otro mecanismo expedito para

5 a - c)



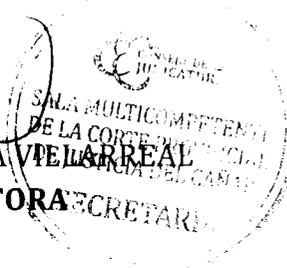
solucionar la vulneración de sus derechos, o si, teniéndolo, persigue evitar un perjuicio irremediable (art. 86 C.R). Toda actuación o decisión judicial goza de presunción de legalidad y acierto, razón por la cual tales providencias no son cuestionables por la vía de la acción de tutela, excepto cuando se haya incurrido, por lo menos, en uno de los llamados por la Corte Constitucional "criterios de procedibilidad"; es por ello que, para que proceda la acción de garantías constitucionales en el ámbito de las decisiones de las autoridades públicas o administrativas, ha de evidenciarse que ellas se profieren con error evidente o falta grosera, sin que el afectado disponga de otro medio de defensa expedito para alcanzar el desagravio o que la protección sirva de mecanismo transitorio para evitar un perjuicio de carácter iusfundamental. No, en cambio sería procedente cuando la acción de protección se sustenta en el descuido del accionante en el desarrollo del proceso, el desconocimiento de la ley o preeminencia de sus criterios con descrédito de los de la contraparte o de los juzgadores, o cuando busque dilatar u obstruir la actuación o el cumplimiento de una decisión con el velado propósito de obtener recomendación o consejo del juez de tutela a fin de utilizarlo como fundamento de peticiones futuras en la actuación judicial; o cuando se pretende el reconocimiento o declaración del derecho litigado, pues la acción de tutela no tiene por finalidad activar términos para interponer recursos que por negligencia o deliberadamente no se interpusieron ni tampoco modificar la competencia de jueces o autoridades públicas o administrativas, desplazarlos del conocimiento de sus asuntos y mucho menos es una instancia para controvertir las decisiones adoptadas en los juicios de acuerdo a las competencias establecidas en la Ley y en la Constitución; en todo caso, para que el vicio constituya alguno de los criterios de procedibilidad debe ser ostensible, esto es, que pueda constatarse en ella. En consecuencia, debe ser evidente el carácter excepcional, subsidiario y residual de ese mecanismo de amparo constitucional, pues de no ser así, se desnaturalizaría la esencia y finalidad de la acción de tutela como mecanismo de protección especial y extraordinario de los derechos fundamentales de las personas, menoscabando la facultad preventiva de tutela que los jueces tenemos frente a la amenaza o vulneración de derechos primordiales. **QUINTO: ANÁLISIS DEL TRIBUNAL.-** 5.1.- Es evidente que de conformidad con lo que dispone la Ley Orgánica de Servicio Público, el Ministerio de Salud, y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley, ha expedido a favor de la accionante, un nombramiento provisional conforme obra a fojas seis, siete y ocho de los autos; con lo que, la relación jurídica y concretamente la legitimación en esta causa no es objeto de controversia, por lo que, la accionante al considerar que en razón del referido documento contractual que le vincula para con el Ministerio de Salud Pública, al haber laborado para una entidad de las que forman parte de la RIPS, en calidad de enfermera para el Distrito de Salud 03D01, ejecutando actividades inherentes a su cargo y profesión, esto es, enfermera durante el año 2020, manteniendo indica durante el tiempo de su trabajo contacto incluso con pacientes COVID 19, indica que por ello le asiste el derecho para ser beneficiaria del contenido del Art. 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, en relación con la disposición transitoria novena ibídem. Efectivamente y como es de conocimiento público, la Organización Mundial de la Salud, declara como pandemia el Corona Virus, y como prevención, se dispone que los Estados, ejecuten una serie de medidas, situación que lleva al Ecuador, a emitir una serie

de decretos, acuerdos y resoluciones, con el fin de contener o frenar la enfermedad, para luego expedir la "Ley de Apoyo Humanitario", que establece: "Estabilidad de trabajadores de la salud.- Como excepción, y por esta ocasión, los trabajadores y profesionales de la salud que hayan trabajado durante la emergencia sanitaria del coronavirus (COVID-19) con un contrato ocasional o nombramiento provisional en cualquier cargo en algún centro de atención sanitaria de la Red Integral Pública de Salud (RIPS) y sus respectivas redes complementarias, previo el concurso de méritos y oposición, se los declarará ganadores del respectivo concurso público, y en consecuencia se procederá con el otorgamiento inmediato de nombramiento definitivo"; pero no obstante de aquello, conforme se desprende de los autos es evidente que el Ministerio de Salud Pública, al haber suscrito un contrato de servicios ocasionales con la accionante, se lo hace, bajo parámetros normativos y por circunstancias que en nada se relacionan con la intención por la que el legislador creó el Art. 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitaria, pues es necesario analizar para dilucidar si en realidad por parte del MSP existió o no violación a los derechos constitucionales que ha alegado le han sido menoscabados a la accionante, y así debemos partir primigeniamente de los antecedentes para la suscripción del referido documento contractual, y así tenemos que en el punto PRIMERO.- ANTECEDENTES, claramente se hace alusión como base para la suscripción del contrato ocasional, la siguiente documentación: 1. Circular No. MSP-CZONAL6-2020-0044-C, de fecha: 06 de enero de 2020, suscrito por el Dr. Julio Molina Vázquez, Coordinador Zonal 6 Salud, que da a conocer la lista de los profesionales de la salud que realizarán su año de Salud Rural en el período de enero diciembre de 2020; y 2. Memorando No. MSP-CZ6-DD03D01-UDAF-F-2020-022, de fecha: 22 de enero de 2020, suscrito por la Ing. Sonia Piña González, del proceso de Gestión Financiera del Distrito 03D01, que emite la certificación presupuestaria para el ingreso de 43 profesionales rurales, para el cumplimiento de Servicio Rural. En razón de la documentación descrita, es evidente que la accionante suscribió un contrato ocasional con el MSP, a efecto de cumplir su Servicio Rural, esto es, requisito previo ineludible a ser cumplido por aquella para poder ejercer su profesión en el territorio ecuatoriano, conforme el contenido del Reglamento para el Cumplimiento del Año de Salud Rural de Servicio Social en la Red Pública Integral de Salud, normativa legal que ha sido correctamente invocada por la entidad accionada y que da cuenta que el servicio rural es un requisito previo para ejercer la profesión de la salud en el territorio ecuatoriano, conforme lo prescrito en su Art. 2. 5.2.- Ahora bien, se alega por la parte accionada que la suscripción del contrato ocasional le genera el ser beneficiaria con el contenido del Art. 25 de la LOAH, pero el Reglamento del Servicio Rural, al que ya se hizo referencia, en su Art. 9, al disponer que: "Contratación. Los contratos para el cumplimiento del año de salud rural de servicio social se suscribirán al amparo de la Ley Orgánica del Servicio Público, su Reglamento General, las disposiciones del presente Reglamento y demás normativa que para el efecto expidan la autoridad competente en materia laboral y el Ministerio de Salud Pública, en el ámbito de sus competencias", por su parte el Art. 35 ibídem, dice: "Art. 35.- "Conforme a lo establecido en el Reglamento para el Cumplimiento del Año de Salud Rural de Servicio Social en la Red Pública Integral de Salud, los profesionales de la salud deberán suscribir un contrato de servicios ocasionales al tenor de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Servicio

Público y su Reglamento General, en las distintas instancias de salud de la Red Pública Integral de Salud, según corresponda. Una vez suscrito el contrato de servicios ocasionales para cumplimiento del año de salud rural del servicio social, el profesional se presentará en el lugar asignado, el día establecido para su ingreso". Encontrándose por tanto, en el contenido legal de estas dos disposiciones las razones de la suscripción del contrato de servicios ocasionales, entre la accionante y la entidad accionada, lo cual tiene por objeto única y exclusivamente, el que los profesionales médicos, cumplan con el requisito del año de servicio rural, pero de ninguna forma podemos entonces pretender desconceptualizar la naturaleza de la suscripción de un contrato de prestación de servicios ocasionales bajo el amparo de la LOSEP, para el cumplimiento del año rural de un profesional de la salud previo a poder ejercer su actividad en el país, con el contenido del Art. 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, pues si bien el Art. 25 en cita otorga el beneficio a quienes suscribieron dichos contratos, la razón, el antecedente, el fin de aquel es distinto en relación con lo dispuesto por el Reglamento para el cumplimiento del año del servicio rural, tornándose imposible pretender que quienes ni siquiera pueden aún ejercer su profesión por no cumplir los presupuestos legales para que se desempeñen como médico o enfermeros en el país, pretendan prematuramente obtener una estabilidad en la forma que la accionante ha instaurado la presente acción constitucional; siendo por otro lado imposible que esta pretensión pueda ser viable, pues bastaría con preguntarnos, ¿qué sucedería con quienes vienen de las promociones siguientes para cumplir con el requisito previo del servicio rural?, ¿qué partidas presupuestarias se las designaría?; en conclusión, es evidente que el Ministerio de Salud Pública en ningún momento ha violentado con su accionar derecho constitucional alguno en contra de la legitimada activa, quien de manera por demás absurda, pretende que se le reconozca un derecho, por haber aquella encontrarse cumpliendo con un requisito que la Ley lo exige para que pueda ejercer su profesión en el territorio nacional, conforme así lo prescribe el Art. 39, del ya citado Reglamento: "Los profesionales de salud que se encuentren cumpliendo su año de salud rural de servicio social desempeñarán sus actividades en el marco de los lineamientos del Modelo de Atención Integral de Salud (MAIS), debiendo cumplir, a más de las establecidas en la normativa vigente, con las siguientes actividades: literal g): Dar atención, a través de itineranticas, a otros establecimientos de salud, cuando la Dirección Distrital lo solicite, por necesidad de las comunidades, y en los establecimientos en los que no se cuente con otro profesional de la salud"; por su parte el art. 45, manifiesta que, "la culminación del año de salud rural del servicio de salud" y nos dice en el literal b: " el informe de labores de finalización del año de salud rural que haya sido aprobado por su jefe inmediato superior, de acuerdo al modelo de informe establecido por la Subsecretaría Nacional de Provisión de la Salud en este caso y dice el Art. 46: La Dirección Distrital verificará el cumplimiento de todos los requisitos del año de la salud rural de los profesionales que han cumplido el año de salud rural del servicio social en los establecimientos de salud de su suscripción geográfica y emitirá el certificado correspondiente, siendo responsable el registro de sistema informático de rurales que para el efecto implementa el Ministerio de Salud Pública. 5.3.- Resultando evidente para la Sala que, de conformidad con las normas citadas, el Ministerio de Salud Pública, de ninguna forma ha quebrantado normativa constitucional alguna,

pues en uso de sus competencias y facultades legales, ha suscrito un contrato ocasional con la accionante, a efecto de que aquella cumpla con un requisito indispensable para que pueda posterior al año del servicio rural ejercer su actividad profesional en el territorio nacional, sin que por tanto no se cumpla con los presupuestos que exige el Art. 25 de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitaria, la que tenía por fin otorgar un beneficio para los profesionales de la salud, que ya estaban debidamente acreditados para ejercer su profesión en los términos que la ley dispone, es decir, una vez cumplidos todos los requisitos que la ley determina, entre ello, haber culminado en debida forma el año de servicio rural. **SEXTO: DECISIÓN.-** Por lo expuesto, el Tribunal de la Sala Única Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, por mandato de la Constitución, "ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA", sin aceptar el recurso de apelación presentado por la parte accionante, CONFIRMA en su integridad la sentencia subida en grado, al no haberse determinado violación a derecho constitucional alguno de la accionante. Ejecutoriada la presente sentencia remítase a la Corte Constitucional, para los fines que contempla el Art. 86.5 de la Constitución de la República. HAGASE SABER **f)** MOGROVEJO ABAD ANDRES ESTEBAN **JUEZ (PONENTE)**, CABRERA ESQUIVEL MANUEL ENRIQUE **JUEZ**, URGILES CAMPOS JOSE FRANCISCO **JUEZ.- CERTIFICO:** Que la sentencia que antecede es fiel copia de su original, misma que se encuentra ejecutoriada por el ministerio de la Ley. Azogues, 21 de Febrero del 2022.


DRA. LUISA MARITZA MEDINA VELA
SECRETARIA RELATORA


CONSEJO DE JUDICATURES
SALA MULTICOMPETENTE
DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA
DEL CAÑAR
SECRETARIA