

Quito, D.M., 23 de septiembre de 2020

**CASO No. 56-10-AN**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La presente sentencia analiza la procedencia de una acción por incumplimiento que se fundamenta, principalmente, en la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas, actualmente derogada.

**I. ANTECEDENTES**

**A. Actuaciones procesales**

1. El 12 de agosto de 2010, Marlon René Santi Gualinga y Walter Uyungana Zambrano, en sus respectivas calidades de presidente de la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador CONAIE y presidente del Consejo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador CONAPI, demandaron al Ministerio de Salud Pública mediante una acción por incumplimiento de las siguientes disposiciones:

- a) artículo 18 y disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas;
- b) artículos 1, 10, 11.2, 56 y 57.12 de la Constitución de la República;
- c) artículos 24.1 y 25 de Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y,
- d) artículos 25.1 y 33 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

2. Con auto de 12 de septiembre de 2012, la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la demanda de acción por incumplimiento. En virtud del sorteo realizado el 4 de abril de 2019, la sustanciación del caso correspondió al juez Alí Lozada Prado.

3. Con providencia de 10 de enero de 2020, el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa, solicitó al Ministerio de Salud un informe de descargo y convocó a las partes a una audiencia pública, la que se efectuó el 23 de enero de 2020. Acudieron a la misma únicamente los representantes de la entidad pública demandada y la Procuraduría General del Estado.

#### **B. Disposiciones cuyo cumplimiento se demanda**

4. Las disposiciones cuyo cumplimiento se demanda establecen:

c) Artículo 18 y disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas:

*Art. 18.- El Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador-CODENPE; la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador; y, el Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador-FODEPI, se financiarán con los recursos establecidos en los Decretos Ejecutivos No. 386 publicado en el Registro Oficial No. 86, de 11 de diciembre de 1998, reformado mediante Decreto No. 180 de 13 de junio de 2005; No. 01642 publicado en el Registro Oficial No. 284, de 24 de septiembre de 1999 ; y, No. 436 publicado en el Registro Oficial No. 90, de 2 de junio de 2000 , referentes al CODENPE, a la Dirección Nacional de Salud Indígena y al FODEPI, respectivamente; así como con recursos de entidades oficiales nacionales o extranjeras, de créditos externos e internos, de la autogestión, de donaciones, legados u otro tipo de aportes hechos por personas naturales o jurídicas.*

*El Estado ecuatoriano, a través del Ministerio de Economía y Finanzas hará las asignaciones presupuestarias adecuadas y necesarias; autorizará los desembolsos oportunos y suficientes para que las instituciones públicas indígenas cumplan con las funciones establecidas en esta Ley.*

#### **Disposiciones Transitorias**

*Primera.- Los recursos humanos, financieros, de infraestructura, los bienes muebles e inmuebles del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador-CODENPE; de la Dirección Nacional de Salud de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas; y, del Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador -FODEPI, pasarán, a formar parte de las instituciones creadas mediante esta Ley.*

d) Artículos 1, 10, 11.2, 56 y 57.12 de la Constitución de la República:

*Art. 1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera*

*descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.*

**Art. 10.-** *Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.*

**Art. 11.-** *El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: [...] 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. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.*

**Art. 56.-** *Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.*

**Art. 57.-** *Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: [...] 12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora. Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas.*

e) Artículos 24.1 y 25 de Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas:

**Artículo 24 1.** *Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de*

*sus plantas medicinales, animales y minerales de interés vital. Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna, a todos los servicios sociales y de salud.*

**Artículo 25** *Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras.*

f) Artículos 25.1 y 33 del Convenio N° 169 de la OIT:

**Artículo 25** *1. Los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.*

**Artículo 33** *1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.*

### C. La pretensión y sus fundamentos

5. Los accionantes pretenden que se declare que el Ministerio de Salud Pública incumplió las disposiciones referidas en la sección precedente y, en consecuencia, que se ordene a la entidad pública la inmediata transferencia a favor de la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de los recursos humanos, financieros, la infraestructura, bienes muebles e inmuebles con los que contaba la ex Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas y se declare al Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador y al Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, como entidades públicas estratégicas para la construcción del Estado Intercultural y Plurinacional.

6. Como fundamento de sus pretensiones, los accionantes expusieron las siguientes razones:

a) Que el Ministerio de Salud, al no transferir a la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador los recursos humanos, financieros, de infraestructura, bienes muebles e inmuebles pertenecientes a la ex Dirección de Salud, que formaba parte del Ministerio de Salud Pública, incumplió el artículo 18 y disposición

transitoria primera de la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas.

- b) Que el Ministerio de Salud, al no efectuar el traspaso de bienes y recursos a la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, incumplió los artículos 25.1 y 33 Convenio N° 169 de la OIT, relativos a la obligación de proporcionar a los pueblos indígenas los medios que les permitan organizar, controlar y prestar los correspondientes servicios de salud.
- c) Que el Ministerio de Salud, al no transferir los bienes y recursos económicos a la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, incumplió los artículos 1, 10, 11.2, 56 y 57.12 de la Constitución de la República, así como los artículos 44.1 y 25 de la Declaración Universal sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, en los que se reconocen como derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas el mantener y proteger su medicina tradicional, así como recuperar, promover y proteger sus lugares, rituales sagrados, así como su ecosistema.

#### **D. Contestación del Ministerio de Salud Pública**

7. En la audiencia pública celebrada el 23 de enero de 2020, la representante del Ministerio de Salud Pública sostuvo que la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas fue derogada mediante la disposición derogatoria primera de la Ley Orgánica para los Consejos de Igualdad, razón por la que las obligaciones contenidas en el artículo 18 y en la disposición transitoria primera, cuyo incumplimiento se demanda, han dejado de ser exigibles. Por lo tanto, solicitó que se desestime la demanda.

#### **E. Contestación de la Procuraduría General del Estado**

8. En la audiencia pública, el representante de la Procuraduría General del Estado, ante la ausencia de los legitimados activos, solicitó que se declare el desistimiento de la acción, petición que fue negada por el juez sustanciador al considerar que este tipo de audiencias tiene como fin que el legitimado pasivo justifique el incumplimiento alegado<sup>1</sup>, por lo que no es indispensable la presencia de los accionantes y, por lo tanto, no se cumplen las condiciones para declarar el desistimiento tácito<sup>2</sup>. En lo demás, la

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, artículo 57, párrafos segundo y tercero: En caso de considerar admisible la demanda, inmediatamente se designará mediante sorteo a la jueza o juez ponente y dentro de las veinticuatro horas siguientes, se notificará a la persona accionada para que cumpla o justifique el incumplimiento en una audiencia que se realizará en el término de dos días, ante la jueza o juez ponente. En la audiencia, la persona accionada comparecerá y contestará la demanda y presentará las pruebas y justificativos que considere pertinentes.

<sup>2</sup> *Ibid.*, artículo 15.1: [...] Se considerará desistimiento tácito cuando la persona afectada no compareciere a la audiencia sin justa causa y su presencia fuere indispensable para demostrar el daño [...].

Procuraduría expresó los mismos argumentos expuestos por el representante del Ministerio de Salud Pública.

## II. COMPETENCIA

9. De conformidad con lo establecido en el artículo 93 y en el artículo 436.5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, este Pleno es competente para conocer y resolver el presente caso.

## III. PLANTEAMIENTO Y RESOLUCIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

10. En el párrafo 12 de la sentencia N° 7-12-AN/19, se afirmó:

*Siempre que la Corte debe resolver una demanda de acción por incumplimiento, a ella le corresponde abordar cuatro cuestiones: a) la de si la obligación cuyo incumplimiento alega el accionante se deriva o no de la disposición normativa que él mismo invoca; b) si la mencionada obligación es o no clara, expresa y exigible; c) si la obligación antedicha se incumplió o no; y, d) cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de tal obligación.*

11. Como se desprende del párr. 6 *supra*, los accionantes sostienen que se ha incumplido la siguiente obligación: El Ministerio de Salud Pública (obligado) debe transferir a la Secretaría Nacional de Salud Intercultural (beneficiario), los recursos humanos, financieros, infraestructura, bienes muebles e inmuebles con los que contaba la ex Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas (objeto).<sup>3</sup>

### F. Primer problema jurídico

12. En atención a los dos párrafos anteriores, corresponde a la Corte Constitucional responder a este *primer problema jurídico*: las disposiciones cuyo cumplimiento se demanda, ¿contienen la obligación del Ministerio de Salud Pública de transferir a la Secretaría Nacional de Salud Intercultural los recursos con los que contaba la ex Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas?

13. Las disposiciones invocadas para exigir el cumplimiento de esa obligación fueron las siguientes: i) artículo 18 y disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas, ii) artículos 1, 10, 11.2, 56 y 57.12 de la Constitución de la República, iii) artículos 24.1 y 25 de Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas y, iv) artículos 25.1 y 33 del Convenio N° 169 de la OIT.

---

<sup>3</sup> Este análisis se fundamenta en el examen realizado en el párr. 34 de la sentencia 38-12-AN/19.

14. Respecto a i), las dos disposiciones invocadas tienen contenidos divergentes entre sí. Así, mientras que el artículo 18 prevé la asignación presupuestaria y autorización de desembolso de recursos económicos para el funcionamiento de entidades como la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, la disposición transitoria primera establece, entre otros aspectos, el deber de transferir a la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador los recursos y bienes pertenecientes a la ex Dirección de Salud de Pueblos Indígenas<sup>4</sup>. Como lo que se demanda es la obligación de transferencia de recursos (conforme se estableció en el párrafo 11 *supra*) y no la asignación o ejecución presupuestaria, solo tiene cabida el análisis respecto de la disposición transitoria primera de la Ley, pues este y no el artículo 18 contiene la obligación demandada.

15. En relación con ii), se evidencia que dichos preceptos no contienen la obligación cuyo cumplimiento exigen los accionantes, pues no se refieren a ninguna transferencia de recursos<sup>5</sup>. Lo mismo ocurre con las disposiciones referidas en iii) y iv), las que, siendo normas internacionales, no se refieren a transferencias de recursos entre entidades del estado ecuatoriano<sup>6</sup>.

### **G. Segundo problema jurídico**

16. Como se ha establecido que la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas contiene la obligación cuyo cumplimiento se exige en la demanda, el *segundo problema jurídico* que corresponde abordar, en concordancia con la jurisprudencia citada en el párr. 10 *supra*, es el siguiente: la obligación del Ministerio de Salud Pública de transferir a la Secretaría Nacional de Salud Intercultural los recursos con los que contaba la ex Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas, ¿es clara, expresa y exigible?

17. La disposición citada en el párrafo 4.a) establece de manera clara y expresa una obligación de hacer plenamente determinada en cuanto a su objeto y a sus sujetos, activo y pasivo.

---

<sup>4</sup> Si bien, la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas se refiere a la transferencia de recursos financieros y bienes del CODENPE, FODEPI y Dirección Nacional de Salud de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas a las entidades creadas en la referida ley, únicamente nos referimos al traspaso de bienes y recursos entre la Dirección Nacional de Salud y la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, por cuanto los accionantes solamente exigen el cumplimiento de este traspaso.

<sup>5</sup> Adicionalmente, cabe recalcar que el artículo 56.2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina que la acción por incumplimiento no procede, entre otros, “*Si se trata de omisiones de mandatos constitucionales*”.

<sup>6</sup> Además, es pertinente resaltar que, conforme a lo previsto en el artículo 93 de la Constitución, las disposiciones contenidas en tratados y declaraciones internacionales de derechos humanos, cuyo incumplimiento se demanda, no constituyen por sí mismas, sentencias o informes internacionales de derechos humanos, por lo que su cumplimiento no es exigible mediante este tipo de acción.

18. Ahora bien, el Ministerio de Salud Pública sostuvo que la derogatoria de la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas (constante en la disposición derogatoria primera de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, publicada en el segundo suplemento del registro oficial N°283, de 7 de julio de 2014<sup>7</sup>) determinó que la obligación dejó de ser exigible (párr. 7 *supra*), pero no hay razones que fundamenten tal conclusión. Así, dado que la norma fue válida, tenía la virtualidad de generar efectos jurídicos, entre ellos, establecer obligaciones, lo que no se afecta por su posterior pérdida de vigencia. Por ejemplo, si hoy se derogara el artículo 113 del Código del Trabajo, que prevé la decimocuarta remuneración, ello no significaría que las obligaciones previamente generadas dejen de ser exigibles.

19. No obstante, la Corte constata, por un lado, que la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas creó la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, y, por otro lado, que la ley que la derogó y que se encuentra en vigencia, la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, dispuso:

*Tercera.- De los Activos y Pasivos. Los activos y pasivos, así como la información institucional del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, del Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador, de la Corporación de Desarrollo del Pueblo Afroecuatoriano, del Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral, del Consejo Nacional de Discapacidades y Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que garantice la Igualdad entre Hombres y Mujeres; previo inventario pasarán a formar parte del patrimonio institucional de los respectivos Consejos Nacionales para la Igualdad [...]*

*Sexta.- Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador. Los recursos financieros, de infraestructura, los bienes muebles e inmuebles del Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador pasarán a formar parte de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, creada en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, fortaleciendo y ampliando la cobertura de los servicios de banca de segundo piso para las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios. El recurso humano que actualmente presta sus servicios en el Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, podrá pasar a la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, previa evaluación y calificación por parte del Ministerio de Relaciones Laborales y de conformidad con los requerimientos institucionales.*

---

<sup>7</sup> Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad “Disposiciones Derogatorias [...] Primera.- Deróguese la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas de Ecuador, Ley No. 86, publicada en el Registro Oficial No. 175 de 21 de septiembre de 2007, que creó el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador; la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador; y, el Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador”.

20. Conforme a lo expuesto, la ley vigente hoy en día eliminó la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador sin establecer qué entidad se subroga en sus derechos ni disponer la transferencia de sus activos, como sí lo hizo con el Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador y el Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador.

21. Consecuentemente, dado que dejó de existir la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador y ninguna entidad se subrogó en sus derechos, la obligación dejó de ser exigible.

22. Establecido lo anterior, no es necesario continuar con el análisis, debiéndose, sin más, desestimar la presente acción.

#### IV. 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 las pretensiones de la demanda en el caso N° 56-10-AN.
2. Notifíquese, publíquese y archívese.

LUIS HERNAN  
BOLIVAR SALGADO  
PESANTES

Firmado digitalmente por  
LUIS HERNAN BOLIVAR  
SALGADO PESANTES  
Fecha: 2020.09.29  
09:48:55 -05'00'

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, Agustín Grijalva Jiménez, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Enrique Herrería Bonnet; en sesión ordinaria de miércoles 23 de septiembre de 2020.- Lo certifico.

AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA  
BERNI

Firmado  
digitalmente  
por AIDA  
SOLEDAD  
GARCIA BERNI

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**