

Jueza ponente: Daniela Salazar Marín

SALA DE ADMISIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. - Quito, D.M., 19 de noviembre de 2021.

VISTOS. - El Tribunal de la Sala de Admisión, conformado por los jueces constitucionales Ramiro Avila Santamaría y Enrique Herrería Bonnet, y la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, en virtud del sorteo realizado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión de 20 de octubre de 2021, **avoca** conocimiento de la causa **No. 89-21-IN, acción pública de inconstitucionalidad.**

I. Antecedentes procesales

1. El 24 de septiembre de 2021, ochenta integrantes¹ del Colectivo de Médicos Especialistas afectados por la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior (“**accionantes**” o “**Colectivo de Médicos Especialistas**”) presentaron acción pública de inconstitucionalidad por el fondo en contra de la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Superior, expedido mediante decreto ejecutivo No. 742, de 16 de mayo de 2019 y publicado en el Registro Oficial No. 503 de 6 de junio de 2019².
2. La norma impugnada dispone:

¹ La demanda de inconstitucionalidad fue presentada por: Olga Elena Díaz Chacón, Nelson Alberto Betancourt Rivero, Tomás Guido Guerra Rodríguez, Saúl Legra Carnet, Isis Riquelme Vizcaíno, Gisel Pérez Rodríguez, Wendy Solsona Abella, Nelson Armando Fernández Morales, Michel Martínez Lamas, Ivette Carolina Carruido García, Nolvís Argota Matos, Damarys Desdin Ortíz, Luis Simón Leyva, Pedro Pereira Guevara, Anaisy Cruz San Román, Ulises Villalón García, Leónides Laguna Salvia, Alicia Isabel Nonell Rodríguez, Aury Arellys de Freitas García, Freddy Aguilera Santiesteban, Carmen Josefina Ramos Díaz, Larimar Briceño Zapata, Lileska Andreina Hernández Bello, Eliana Belén Gómez Lizarazo, Milvia Fabiana Pérez Molina, Manuel Gerardo Amador Antuña, Johanna Mariela Negrette Acosta, Pedro Luis Finol Pirela, Noris Rodríguez Martínez, Paola Andrea Leiva González, Thaelys Coromoto Rodríguez Rodríguez, Humberto Manuel Ameijeiras Ruano, Sayuris Rodríguez Rojas, Sandra Vannesa Hidalgo Díaz, Celenia del Carmen Delgado Pacheco, Yuneisis Orias Rodríguez, Joaquín Reynaldo Guerra Pompa, Eladio José Chourio Ortiz, María Eugenia Fuentes Rondón, Modesto Bienvenido Borell Pérez, Miriam Linares Martínez, Yasinet Milanes Lores, Marta Abreu Ruiz, Yamila Milanes Quintana, Aralys de las Nieves Ferreiras Castillo, Abel Alejandro Romero Mestas, Juan Roberto Córdova Pazos, Zoraida Francisca Salazar Verdecia, Ángel Evaristo Soto González, Albert Alfredo Silva Millán, Mary Carmen López Marcano, Joselin José Camarillo Bracho, Merary Alejandra Tijerino Lanuza, Diana Lizbeth Cumba Yalama, Gustavo Adolfo Guillen Dávila, Manuel Ramón Garcés Palacios, Suzette Fernández Uranga, Daymi Peña Piña, Michel Bandera Núñez, Juan Manuel Dávila Vergara, Salvador Torres Fragelas, Orlando José Rodríguez, Amaralys de la Caridad Herrera Fernández, Abel Castell-Florit Caballero, Carmen Ohilda López Noriega, Nadiezhda Georgina Girbau Vistorte, Juan Andrés Almaguer Almaguer, Yasser Alfonseca Rodríguez, Rosa María Leyva Rojas, Mariela Esther Agüero Menéndez, Luis Enrique LopezChavez Díaz, Martha María Fors López, Emilio Carlos Fors López, Humberto González China, Maidelyn Conde Cueto, Odalmis Machado Lorenzo, Ricardo José Ferrás Badia, Ángel Sánchez Pineda, Yanet Viviana Armas Hernández, y Julia Rosa Castro de González, de nacionalidades cubana, venezolana, dominicana, nicaragüense y ecuatoriana.

² Mediante escrito de 4 de noviembre de 2021, los accionantes anexaron **(i)** la copia del Oficio Nro. CEAACES-P-2016-0523-O, mediante el cual se eximió a los especialistas de rendir el examen de habilitación para el ejercicio profesional; y, **(ii)** la convocatoria a la segunda aplicación del EHEP 2021, descargada del sitio web institucional del CACES.

Quienes se encuentren ejerciendo la profesión en el campo de la salud, o quienes hayan realizado el año de salud rural de práctica de servicio social en la red pública de salud, según lo determinado en la normativa sanitaria correspondiente, sin haber aprobado el examen de habilitación para el ejercicio profesional conforme las convocatorias efectuadas por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, estarán obligados a rendir y aprobar el examen en el plazo máximo de veinticuatro (24) meses, a partir de las convocatorias que para el efecto realice el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

En el caso de no aprobar este examen en el tiempo establecido, el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior notificará al Ministerio de Salud Pública y a la Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada, para que de acuerdo con sus atribuciones suspenda o cancele el registro para la habilitación del ejercicio profesional concedido.

El Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior determinará los plazos en que notificará los resultados del examen al Ministerio de Salud Pública, para que en ejercicio de sus atribuciones adopte las medidas correspondientes.

II. Oportunidad

3. Según el artículo 138 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”), procede presentar acciones de inconstitucionalidad por el fondo de actos normativos no parlamentarios, en cualquier momento. En consecuencia, la presentación de la demanda sujeta a análisis es oportuna.

III. Pretensión y sus fundamentos

4. El Colectivo de Médicos Especialistas considera que la norma impugnada es contraria a los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la progresividad del contenido de los derechos, al derecho a la igualdad y no discriminación, en vinculación con el derecho al trabajo.
5. En relación con la seguridad jurídica y debido proceso, los accionantes presentan tres argumentos principales:
 - 5.1. En primer lugar, se refieren al Oficio No. CEAACES-P-2016-0523-O, expedido por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (“**CEAACES**”) el 28 de diciembre de 2016; y argumentan que ya “[...] existió un pronunciamiento oficial por parte de una autoridad competente en el cual se eximió a los profesionales médicos con título de cuarto nivel de rendir y aprobar el examen de habilitación para el ejercicio profesional”. Al respecto, señalan que la implementación de requisitos posteriores para el ejercicio profesional a través de la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento a la LOES no es compatible con el inciso segundo del artículo 11, numeral 3 de la Constitución, siendo esta una norma posterior que busca alterar o retirar derechos adquiridos.
 - 5.2. En segundo lugar, los accionantes argumentan que la disposición impugnada establece una sanción que no está contemplada en la ley, lo cual a su juicio violenta expresamente el principio de tipicidad de la Constitución. Para ello se refieren los artículos 213, 214 y 253 de la Ley Orgánica de Salud que hacen alusión a la suspensión o cancelación de la habilitación profesional para aquellos profesionales médicos que patenten genes o derivados celulares humanos, o que clonen seres humanos u obtengan embriones

humanos con fines de experimentación. Asimismo, señalan que el establecimiento de sanciones a través de un Reglamento vulnera el principio de reserva de ley.

- 5.3. Añaden que, en atención al artículo 76 de la Ley Orgánica de Servicio Público, “[...] *en el sistema público de salud existe de manera previa un sistema de evaluación conducente a garantizar la idoneidad de los especialistas que prestan sus servicios para lo cual se observan parámetros objetivos acordes con las funciones, responsabilidades y perfiles del puesto*”.
6. Sobre el derecho a la igualdad y no discriminación, los accionantes indican que la disposición demandada no contempla que la situación de los especialistas médicos es intrínsecamente diferente a la de los profesionales con título de tercer nivel; siendo que “[...] *la especialización en el campo de la salud es, en efecto, un logro profesional que implica escalar un nivel de formación, académica y profesional, mayor que la de un médico general, lo cual conlleva como mínimo de tres a cuatro años adicionales de estudio*”. Por lo que, “[p]ese a esto, la disposición demandada implica que los especialistas médicos se encuentran en la misma categoría que los médicos generales y, por lo tanto, se les debe aplicar el mismo examen”. Los accionantes explican que sucedió una situación similar en Chile con el Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina.
7. Sobre el principio de no regresividad del contenido de los derechos, el Colectivo de Médicos Especialistas considera que “[...] *la disposición demandada tiene un carácter regresivo ya que, conforme su segundo inciso, en caso de que los profesionales habilitados por el Ministerio de Salud Pública no aprueben el EHEP, se faculta y obliga a esta entidad a que proceda con la suspensión o cancelación de dicha habilitación*”. En esta línea, en la demanda se afirma que la disposición impugnada es de carácter regresivo a la luz del test establecido en las sentencias 83-16-IN/21 y 16-18-IN/21:
- 7.1. Sobre el fin constitucionalmente válido, los accionantes señalan que en el país existe un déficit de médicos especialistas, por lo que “*el efecto de la norma que busca inhabilitar exclusivamente a especialistas vulnera el principio de integralidad que recoge el derecho a la salud [...]. Por lo tanto, si una norma que persiga ‘garantizar’ un principio constitucional en detrimento de otro consagrado en el mismo artículo del texto constitucional, no puede considerarse que posea un fin constitucionalmente válido*”.
- 7.2. Con respecto a la idoneidad, el Colectivo de Médicos Especialistas argumenta que “[...] *el examen de habilitación para el ejercicio profesional está orientado a habilitar a médicos generales, por lo tanto no considera las diferencias propias del ejercicio de una especialidad. En este sentido, exigir a los especialistas aprobar un examen orientado a médicos generales no es conducente a ‘garantizar’ la calidad del servicio de salud ya que, como se demostró en el numeral precedente, el mismo no debe ser aplicado a profesionales que tienen un enfoque y trayectoria profesional diferente*”.
- 7.3. En relación con la necesidad, el Colectivo de Médicos Especialistas indica que, aún cuando la norma impugnada persiguiera un fin constitucionalmente protegido, existen medidas menos lesivas e invasivas en el ordenamiento jurídico que buscan precautelar el derecho a la salud y su calidad como servicio público.
- 7.4. Sobre la proporcionalidad, los accionantes señalan que “[n]o se puede equiparar una evaluación de conocimientos generales a el [sic] cometimiento de ilícitos

administrativos. El Presidente de la República pretende que se ‘revoque’ la acreditación a un profesional de la salud por no aprobar un examen, cuando esta sanción está únicamente reservada a causales específicas descritas en el ordenamiento jurídico”.

8. En atención al derecho al trabajo, el Colectivo de Médicos Especialistas menciona que, si bien la disposición impugnada no vulnera de manera directa este derecho, “[...] *sus efectos lo hacen puesto que, conforme la normativa que regula el ejercicio de la salud, la habilitación que se busca sea suspendida o cancelada, es un requisito fundamental para poder ejercer la profesión legalmente en el país. Por ende, el retiro de la habilitación conlleva inherentemente la pérdida de la capacidad para efectuar su trabajo*”.

IV. Requisitos

9. El artículo 83 de la LOGJCC establece que la inadmisión de la acción de inconstitucionalidad procederá cuando la acción no cumpla los requisitos de la demanda, siempre que no sean subsanables. De la lectura de la demanda se verifica que ésta cumple con los requisitos establecidos en el artículo 79 de la LOGJCC, por lo que la acción se considera completa y por ende es admisible.

V. Solicitud de suspensión provisional de la disposición impugnada

10. El artículo 79 numeral 6 de la LOGJCC establece que la demanda de inconstitucionalidad contendrá, entre otros requisitos: “[l]a *solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, cuando a ello hubiere lugar; sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y esta Ley*”. Esta Corte Constitucional ha establecido que los requisitos de procedencia de las medidas cautelares son: “i) *hechos creíbles o verosimilitud*; ii) *inminencia*; iii) *gravedad*; y, iv) *derechos amenazados o que se están violando*”³.
11. En su demanda, el Colectivo de Médicos Especialistas presenta diversos hechos desde 2014 sobre el déficit de especialistas en Ecuador, y afirma que esta realidad se hizo más presente durante la pandemia de COVID-19. A su juicio, es inconcebible que la disposición impugnada pretenda incrementar aún más este déficit, pues la suspensión o cancelación de la habilitación profesional aplicaría únicamente a quienes ya se encuentren habilitados, siendo los especialistas los únicos profesionales habilitados sin aprobar el examen.
12. Sobre el examen de los requisitos de procedencia, los accionantes exponen:
- 12.1. Con respecto a la verosimilitud, señalan que “*este requisito se cumple ya que [...] la disposición demandada se encuentra vigente y surtirá efectos el 19 de diciembre de 2021, conforme se puede evidenciar en la segunda convocatoria del CACES para rendir el EHEP, que lee en su parte final: ‘Es menester considerar que el plazo establecido en la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento General de la LOES vence en diciembre de 2021 (...)’.* Esto claramente privará al sistema público de salud de especialistas de los que ACTUALMENTE ya existe un déficit”.
- 12.2. Sobre la inminencia, indican que la violación de derechos se producirá el 19 diciembre de 2021, causando tal hecho una grave conmoción nacional al privar a cientos de

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 66-15-JC/20, 10 de septiembre de 2019, párr. 26.

especialistas que se encuentran brindando sus servicios al sistema de salud pública.

- 12.3.** Respecto de la gravedad, los accionantes argumentan sobre la producción de un daño irreversible al no aceptar la solicitud de suspensión provisional, pues al momento de la sustanciación de la causa el daño ya se habrá producido. Asimismo, mencionan la producción de un daño intenso debido a la pérdida de plazas de trabajo, lo que genera la incapacidad de generar ingresos para los especialistas y sus familias; así como la generación de un mayor déficit de especialistas en el sistema de salud pública, vulnerando derechos de la ciudadanía debido a la falta de una atención oportuna.
- 12.4.** En atención a los derechos amenazados, los accionantes se refieren a los derechos alegados en los párrafos 5 a 8 *ut supra*.
- 13.** Finalmente, el Colectivo de Médicos Especialistas explica que la suspensión de la norma impugnada no afecta de manera alguna al Ministerio de Salud Pública o las instituciones de salud en general. Por el contrario, a su juicio, la no suspensión puede generar una grave afectación al sistema de salud pública e, inclusive, llegar a generar conflictos sociales y marchas por parte del gremio médico.
- 14.** Este Tribunal verifica que los accionantes cumplen con los requisitos de verosimilitud e inminencia dado que i) no se requieren pruebas para demostrar la veracidad de lo descrito en la demanda; y ii) la relación entre el hecho y la violación de derechos es estrecha, considerando que la disposición impugnada surtirá efectos el 19 de diciembre de 2021.
- 15.** Sin embargo, de la revisión integral de la demanda, este Tribunal encuentra que el Colectivo de Médicos Especialistas no ha podido justificar la irreversibilidad ni intensidad del daño al punto de justificar la suspensión de una norma cuya constitucionalidad se presume.

VI. Decisión

- 16.** Sobre la base de los antecedentes y consideraciones que preceden, este Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional resuelve:
- 16.1. ADMITIR** a trámite la acción pública de inconstitucionalidad **No. 89-21-IN**, sin que esta decisión implique prejuzgamiento sobre la materialidad de la pretensión.
- 16.2. RECHAZAR** la solicitud de suspensión provisional de la norma.
- 17.** Correr traslado con este auto y la copia de la demanda a la Presidencia de la República para que, **en el término de quince días** contados desde la notificación del presente auto, intervenga, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada, debiendo señalar correo electrónico para futuras notificaciones.
- 18.** Notificar con el presente auto al Procurador General del Estado.
- 19.** Ordenar a la Presidencia de la República que, **en el término de quince días** contados desde la notificación del presente auto, remita a la Corte Constitucional los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada.
- 20.** Poner en conocimiento de la ciudadanía la existencia del presente proceso a través de la

publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional.

21. Solicitar a las partes procesales que, en el marco de lo dispuesto en el artículo 7 de la Resolución N° 007-CCE-PLE-2020, utilicen el módulo de “SERVICIOS EN LÍNEA” en su página web institucional <https://www.corteconstitucional.gob.ec/> para el ingreso de escritos y demandas. La herramienta tecnológica SACC (Sistema Automatizado de la Corte Constitucional) será la única vía digital para la recepción de demandas y escritos, en tal razón, no se recibirán escritos o demandas a través de correos electrónicos institucionales. Igualmente se receptorá escritos o demandas presencialmente en la oficina de Atención Ciudadana de la Corte Constitucional, ubicada en el Edificio Matriz José Tamayo E10 25 y Lizardo García, de lunes a viernes desde las 8h00 de la mañana hasta las 16h30 horas.
22. Notifíquese y cúmplase.-

Ramiro Avila Santamaría
JUEZ CONSTITUCIONAL

Enrique Herrería Bonnet
JUEZ CONSTITUCIONAL

Daniela Salazar Marín
JUEZA CONSTITUCIONAL

RAZÓN.- Siento por tal que el auto que antecede fue aprobado por unanimidad, en sesión del Primer Tribunal de Sala de Admisión, de 19 de noviembre de 2021.- **LO CERTIFICO.-**

Aída García Berni
SECRETARIA SALA DE ADMISIÓN