



**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
**FUNCIÓN JUDICIAL**  
**www.funcionjudicial.gob.ec**

Juicio No: 03203202200984

Casillero Judicial No: 0

Casillero Judicial Electrónico No: 0104079249

andrea.bersosa@saludzona6.gob.ec, fernando.gonzalez@saludzona6.gob.ec, juanferg93v@gmail.com,  
lenin.mosquera@saludzona6.gob.ec, valeria.aguirre@saludzona6.gob.ec

Fecha: martes 18 de julio del 2023

A: ANDREA CRISTINA BERSOSA WEBSTER, COORDINADORA ZONAL 6

Dr/Ab.: JUAN FERNANDO GONZÁLEZ VINTIMILLA

**SALA MULTICOMPETENTE DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MORONA SANTIAGO**

En el Juicio Especial No. 03203202200984 , hay lo siguiente:

1. **Antecedentes.** El día 7 de octubre de 2022, la médico **Sonia Maricela Duman Tenezaca**, por intermedio de sus procuradores judiciales, presenta en la ciudad de Azogues, una acción de protección en contra de la **Ministerio de Salud Pública (MSP)**; y, la **Procuraduría General del Estado**, por la terminación del contrato de servicio ocasional como médico general en funciones hospitalarias, en el Distrito 14D05 Taisha, alegando que se ha violado su derecho constitucional al derecho a la salud, al derecho al trabajo, la vida digna, seguridad jurídica y al debido proceso, causa que tiene el número 03023-2022-00984(1).
2. El 26 de octubre de 2022 -en audiencia pública- el Juez de la Unidad Judicial de familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Azogues, actuando en sede constitucional, declara con lugar la acción de protección, por considerar que existe vulneración de derechos constitucionales, decisión que ha sido emitida por escrito, en fecha 25 de noviembre de 2022.
3. La **Procuraduría General del Estado**, presenta el recurso de apelación el día 28 de noviembre de 2022, recurso que, siendo oportuno, se concede para la Sala provincial de Justicia del Cañar, impugnación que ha sido concedida por el Juzgador de primera instancia, en fecha 19 de diciembre de 2022, ordenando que se remita el expediente a tribunal de segunda instancia.
4. En fecha 28 de diciembre de 2022, la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Cañar, resuelve declarar la nulidad desde la providencia de calificación, por considera que la renuncia fue aceptada en la

ciudad de Taisha por la Dirección Distrital 14D05 Salud - Taisha y los efectos se dieron en esa jurisdicción; y que, por ello, el juzgador de primera instancia de la jurisdicción de Azogues, domicilio de la accionante, actuó sin competencia, conforme el artículo 7 de la LOGJCC.

5. La causa se envía a la Juzgadora del cantón Taisha -quien luego de algunos reparos legales- avoca conocimiento en fecha 7 de febrero de 2023 y en la audiencia constitucional realizada los días 6 y 21 de marzo de 2023, declara sin lugar la acción de protección por no encontrar vulneración de derechos constitucionales, decisión que se ha emitido por escrito, el mismo día 21 de marzo de 2023.
6. La accionante Sonia Duman Tenezaca, presenta el recurso de apelación, de manera oportuna y el 18 de mayo de 2023 se sortea la causa en la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, designando el tribunal conformado por los jueces provinciales Dr. Lorger Geovanny Guamán Guamán (ponente), Dr. Milton Modesto Ávila Campoverde y Dra. Carmen Inés Barrera Vera.
7. El 22 de mayo de 2023, se pone en conocimiento del Juez sustanciador, se avoca conocimiento y se hace conocer a las partes la tramitación en segunda instancia y en fecha 5 de junio de 2023, se convoca a audiencia para conocer los argumentos de los intervinientes, diligencia que se efectúa el día 29 de junio de 2023 y se ordena que pasen los autos para resolver.

### **1.1 Pretensión y fundamentos**

8. La accionante Sonia Duman Tenezaca indica que, el día 27 de agosto del 2021 sufrió un accidente aéreo en cumplimiento de sus funciones como Brigadista en campaña de vacunación del COVID19, que le causó lesiones físicas y secuelas psicológicas. Que le dieron 33 días de reposo médico y retornó a su cargo. Que la Ministra de Salud le ofreció un nuevo cargo por haber sufrido el accidente; por ello renuncia a su cargo anterior y se posesiona como médico general en funciones en el Hospital Básico San José de Taisha.
9. Que, en el nuevo cargo de médico general en funciones hospitalarias en el Hospital Básico San José de Taisha, se le dispuso cumplir con salidas aéreas hacia las comunidades en calidad de médico brigadista, conforme los tres memorandos de fechas 3 de febrero, 23 de febrero y 18 de marzo de 2022, lo que no podía ejecutar porque tenía secuelas psicológicas traumáticas que no le permitían subirse nuevamente a un aparato de transporte aéreo, por el temor a perder la vida, lo que vulnera su derecho a la salud psicológica.
10. Que en estas condiciones entra en un colapso, cuando estaba aterrorizada por su recuerdo del accidente, le dicen que si no puede cumplir con sus funciones que renuncie y decide presentar su renuncia el 4 de abril de 2022 y dos días después desiste de su renuncia, en fecha 6 de abril de 2022, ante esta situación, el día 10 de abril de 2022 el Ministerio de Salud, acepta la

renuncia y no dice nada sobre el desistimiento; lo que implica falta de motivación ya que la entidad no responde ni favorable ni desfavorablemente un tema que debió ser resuelta con la renuncia, y luego se refieren al desistimiento, cuando ya habían aceptado la renuncia.

11. Que, también se vulneró el derecho al trabajo por cuanto se desacatan órdenes expresas y le ponen a cumplir funciones que no eran de su función, obligando a volar para cumplir sus funciones; que estos derechos se encuentran interrelacionados e interdependientes y al vulnerarse el derecho a la salud y al trabajo se violenta el derecho a la vida digna.
12. Como reparación, solicita ser reintegrada de manera inmediata a su cargo como médico en funciones en el Hospital Básico San José de Taisha. Que se ordene al MSP que se respeten sus derechos constitucionales a la salud, trabajo y vida digna, para que no obligue a que cumpla actividades que sean lesivas para su salud física o psicológica. Que se disponga el pago de los sueldos de los meses desde el 10 de abril del 2022, fecha en que fue desvinculada de su puesto de trabajo.
13. Además, alega que la acción de protección fue aceptada por un juez de Azogues, declaro la vulneración de derechos y era totalmente competente porque allí vive la accionante y el Ministerio de Salud no apeló, ni dijo nada sobre la competencia y subió en apelación por la impugnación de Procuraduría, en donde de manera ilegal e incomprensible se declaró la nulidad por falta de competencia.

## **1.2 De la contestación y sus argumentos**

### **1.2.1 Autoridades públicas demandadas**

14. El Ministerio de Salud, como entidad accionada indica: Que no prospera ésta acción de protección, porque de los hechos expuestos no concurren ninguno de los tres requisitos del artículo 40 de la LOGJCC.
15. Que conforme los contratos de servicios ocasionales celebrados con la accionante, se desempeñaba como Especialista Distrital de calidad de los servicios de salud 1 y el 27 de agosto del 2021 sufre un lamentable accidente aéreo, en donde se le brindó toda la atención médica que necesitó como exámenes, atenciones médicas y psicológicas, y luego de un reposo de 33 días, se le reintegró a su puesto de trabajo, sin que se vulnere su derecho a la salud.
16. Que de fojas 18 a 23, consta un nuevo contrato de servicios ocasionales con un sueldo más elevado que el anterior, que rige del 1 de enero hasta el 30 de junio del 2022 con las funciones de Médico General en funciones Hospitalarias, en cumplimiento al ofrecimiento de la ex Ministra de salud con todos los profesionales que sufrieron el accidente aéreo.
17. Que, en fecha 4 de abril de 2002, la accionante presenta su renuncia al cargo de médico general en funciones Hospitalarias indicando que esta decisión es motivada por razones de estudios; sin que en dicha comunicación se haya

alegado que su renuncia sea por haberla obligado a subir nuevamente a una avioneta o por cuestiones de salud, o por haberla obligado a realizar funciones que no le corresponden legalmente y en fecha 6 de abril del 2022, presenta su desistimiento a la renuncia presentada, indicando que la necesidad de acceder a estudios especializados había cesado.

18. Que, con memorando número MSP-CZ6-DD14D05-2022-1323-M se acepta la renuncia de la accionante de manera motivada, conforme el artículo 47 de la LOSEP y si se dio respuesta al desistimiento, según el memorando número 1323-M del 18 de abril del 2022, y su motivación consta a fojas 112 y son dos actos administrativos diferentes, uno la renuncia y otro el desistimiento y debe darse respuesta por separado y no se fundamenta en que parte de la LOSEP se trata del desistimiento.
19. Respecto del derecho a la Salud psicológica se ha presentado el informe psicológico practicado el 04 de marzo del 2022 por disposición de la Oficina de Riesgos del Trabajo de Cuenca que indica que la paciente está estudiando y se desempeña de manera adecuada y que ha realizado vuelos a las comunidades por varias ocasiones vuelos a las comunidades, refiriendo que ha logrado realizarlas sin complicaciones.
20. Que no se vulnerado el derecho a la seguridad jurídica porque la accionante podía negarse a cumplir la disposición de volar para cumplir sus labores, de conformidad con el artículo 22.a de la LOSEP, pero no lo hizo, aceptando el cumplimiento de dichos sobrevuelos.
21. Que no existe vulneración del derecho a la motivación, porque se ha respondido con normas jurídicas claras previas y preexistentes, no sólo la aceptación a la renuncia, sino también porque existe la respuesta en donde no se acepta el desistimiento de la renuncia.
22. Que la aceptación de su renuncia no constituye vulneración de su derecho al trabajo y tampoco su derecho a la vida digna; puesto que luego del accidente aéreo, se le contrato en una función con mayor remuneración y se canceló su derecho a la seguridad social y se concedió todos los permisos para su recuperación; por lo tanto, la acción de protección es improcedente y se solicita que se declare sin lugar la acción de protección.

#### **1.2.2 Procuraduría General del Estado**

23. Alega que, el acoso laboral no está probado y los exámenes psicológicos que presenta la accionante son posteriores a la fecha de la renuncia y existe una valoración psicológica practicada antes de la renuncia por riesgos laborales en los que no aparece diagnosticado estrés por acoso laboral.
24. Que la accionante, renuncia voluntaria por motivos de educación, y en el escrito que desiste su renuncia, ratifica que ya han cesado sus motivos de educación y el MSP acepta la renuncia, conforme la LOSEP, lo que no constituye vulneración del derecho al trabajo porque dicho derecho no es absoluto, y el legislador ha prescrito la renuncia como forma de terminación de

la relación contractual y no existe la figura jurídica de desistimiento de la renuncia, ni tampoco existe la obligación devolverle el cargo cuando haya desistido de la renuncia.

25. En cuanto al derecho a la seguridad jurídica, el MSP ha aceptado la renuncia dentro del término de 15 días, conforme el artículo 102 de la LOSEP; por ello, la renuncia se aceptó en acatamiento al principio de legalidad y competencia positiva y tampoco se ha vulnerado el derecho a la motivación porque en el Memorando de fojas 111, la administración resuelve de manera motivada la aceptación de la renuncia y también se refiere al Desistimiento.
26. Respecto del derecho a la salud, no se ha justificado dentro del expediente administrativo ningún tema que demuestre violencia psicológica o alguna reclamación a la administración en la que haya dado a conocer éstos hechos; la accionante, al suscribir un contrato de servicios ocasionales conocía que por mandato del artículo 58 de la LOSEP, no tenía derecho a permisos o licencias para estudios regulares.
27. Que, no se puede crear un procedimiento de desistimiento que no está previsto en la LOSEP y su Reglamento y su negativa no vincula a la vida digna, porque no se ha demostrado acción u omisión de la administración pública que haya violentado ordenamiento jurídico o se haya demostrado que se esté afectando derechos constitucionales.
28. Que el informe psicológico que fue emitido dentro de la relación laboral, no presenta ninguna afección de la accionante y no fue impugnado, ni observado a su tiempo y se presenta una valoración realizada después de la terminación de la relación laboral.

## **II. Consideraciones y fundamentos de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago**

### **2.1 Competencia de la Corte Provincial**

29. La Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, es competente para conocer y resolver las acciones de protección contra las decisiones de autoridades públicas, conforme el artículo 86, numeral 3, párrafo final de la Constitución de la República (en adelante CRE); en concordancia con los artículos 24 y 168, numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC) y el artículo 208, numeral 8 del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante COFJ).

### **2.2 Validez procesal**

30. El proceso constitucional se ha sustanciado conforme el artículo 86 numeral 2, literales a y b; y, numeral 3 de la Constitución de la República y las partes han sido notificadas con las actuaciones del proceso, la entidad accionada ha comparecido a la audiencia pública a ejercer su derecho a la defensa, pudiendo actuar y contradecir la alegaciones de la accionante, lo cual determinó su participación procesal en igualdad de condiciones y sin restricción alguna, concluyendo que no se observa ninguna violación al

derecho constitucional del debido proceso y por lo tanto, se declara la validez procesal.

### **2.3 La acción de protección**

31. El artículo 88 de la CRE, determina que el objetivo sustancial de la acción de protección, es: *"...el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse: 1. "...cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial"; 2.- "... contra políticas públicas, cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales"; 3.- "... y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación".* (el énfasis es añadido).
32. El doctor Jorge Zavala Egas, en su obra *Apuntes sobre "Derecho Constitucional, Neo constitucionalismo y Argumentación Jurídica"*, Págs. 305 y 369, dice: *"... Los derechos fundamentales al ser plenamente justiciables, no tienen frente a sí malla alguna que les impida ser objeto de conocimiento, cuando sea el caso, por parte de la Administración de Justicia, así haya ausencia de norma jurídica para protegerlo, pues, ni esa laguna jurídica sirve para aceptar su violación, desechar la acción pertinente cuando sea vulnerado o para reconocer su existencia...". "...El juez es quien hace valer el ordenamiento jurídico en su aplicación diaria y si éste sólo vale en cuanto es aplicación de los principios y derechos enunciados en la Constitución, sin mediación de ley alguna y a pesar de ésta cuando los contradice, la cual incluso en estos casos, debe ser objetada de inválida, comprendemos que ahora el Juez es aplicador de la Constitución, incluso por sobre la ley. Su deber es tornar en eficaces los derechos de acuerdo con sus contenidos esenciales tal como vienen reconocidos por la Constitución y no como sean desarrollados por la ley. Por todo ello, el Juez pasa a estar vinculado a los derechos fundamentales y a los principios constitucionales, no a la ley..."*.
33. En forma complementaria, en el artículo 39 de la LOGJCC, determina que *"esta garantía jurisdiccional tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por otras acciones constitucionales"*.
34. El artículo 40 de la misma Ley, establece los requisitos para la procedencia de la acción de protección, determinando que: *"La acción de protección se podrá presentar cuando concurren los siguientes requisitos: 1. Violación de un derecho constitucional; 2. Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; y, 3. Inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado"*.

35. La sentencia número 0016-13-SEP-CC de la Corte Constitucional, concluye que la acción de protección solo procede cuando se verifique una real vulneración de derechos constitucionales, y el juez constitucional debe verificar y argumentar si existe o no dicha vulneración, considerando que "[...] es a él a quien le corresponde analizar caso a caso, sobre la base de un ejercicio de profunda razonabilidad, los hechos y las pretensiones del actor para poder dilucidar si se trata de un caso de justicia constitucional o si por el contrario, por su naturaleza infraconstitucional su conocimiento le corresponde a la justicia ordinaria".
36. La Corte Constitucional -mediante el precedente jurisprudencial- contenido en la sentencia número 001-16-PJO-CC, dentro del caso número 0530-10-JP, determinó: "... se considera fundamental que el análisis que realicen las y los operadores de justicia, respecto de la procedibilidad de la acción de protección, debe considerar la íntima conexión que existe entre el requisito del numeral 1 del artículo 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (violación de un derecho constitucional) con el contemplado en el numeral 3 (inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado) de la misma disposición legal. Por tanto, cuando se activa la justicia constitucional por medio de una acción de protección, se está invocando el funcionamiento de un procedimiento sencillo, rápido, eficaz y oral (artículo 86 numeral 2 literal a de la Constitución de la República), por cuanto la conducta de la autoridad pública o el particular ha afectado, menoscabado, violentado el ámbito constitucional de un derecho. Es decir, la naturaleza de la afeción debe revestir relevancia constitucional para que la acción de protección se constituya en el medio apto para resarcir la vulneración del derecho constitucional".
37. La Corte Constitucional, en la sentencia número 1178-19-JP/21, de fecha 8 de diciembre de 2021, determina: **"65.** Esta Corte Constitucional reconoce que, conforme los precedentes de las sentencias No. 1-16-PJO-CC y 1285-13-EP/19, es obligación de las juezas y jueces constitucionales, en el conocimiento de una garantía jurisdiccional, realizar un análisis sobre la presunta vulneración de derechos constitucionales y una vez que se ha descartado las vulneraciones de derechos, se podrá establecer que el conflicto es de índole infraconstitucional, en cuyo caso las juezas y jueces constitucionales deberán determinar cuál es la vía judicial ordinaria eficaz y adecuada para la solución del conflicto".
38. Además, los jueces constitucionales al conocer y resolver las acciones de protección, están facultados para aplicar el principio **iura novit curia**, conforme lo que dispone el artículo 426 de la Constitución de la República en concordancia con lo previsto en el artículo 4 numeral 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; por ello, de advertir una

vulneración de un derecho constitucional, se debe proceder a emitir un pronunciamiento sobre las cuestiones puestas en su conocimiento, incluso en aplicación de normas no argumentadas por la parte accionante.

39. Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia número 164-15-SEP-CC, dentro del caso número 0947-11-EP, expuso lo siguiente: *“En la tarea de análisis y revisión de constitucionalidad de los procesos ordinarios y constitucionales, el juez tiene la obligación de someterse a los principios procesales que gobiernan la justicia constitucional, entre ellos, y para efectos de análisis y resolución del caso sub júdice, es pertinente remitirse al principio del iura novit curia. Aquel principio lo consagra el artículo 426 de la Constitución de la República del Ecuador, cuya traducción es "el juez conoce el derecho". Este principio consiste en que el juez constitucional a partir de la activación de una garantía jurisdiccional, está facultado para fundamentar su fallo en disposiciones constitucionales, aun cuando las partes procesales no las invoquen de forma expresa.”.*

#### **2.4 Análisis de la Corte de Apelaciones**

40. En primer lugar, el tribunal de la Sala, verifica que la accionante Sonia Duman Tenezaca cuenta con **legitimación activa** para proponer la acción de protección por sus propios derechos, conforme el artículo 86.1 de la Constitución y artículo 9 de la LOGJCC, por considerarse directamente afectada por la terminación de la relación laboral que mantenía con una institución pública.
41. La acción se dirige en contra del Ministerio de Salud Pública y la Procuraduría General del Estado, siendo procedente intentar la acción constitucional en contra de todo acto u omisión de autoridad pública no judicial como **legitimados pasivos**, que violen o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio, conforme el artículo 41.1 de la LOGJCC.
42. Para resolver en mérito del expediente, conforme el artículo 24 de la LOGJCC, la Corte de Apelaciones, concretará su análisis a las conclusiones de la sentencia emitida en primera instancia y las alegaciones realizadas por las partes intervinientes en la audiencia efectuada en segunda instancia.
43. Conforme el artículo 16 de la LOGJJCC, se consideran **hechos probados** - que no han sido controvertidos por los intervinientes en la causa constitucional-, los siguientes: **Accionante:** **1.** Los contratos de servicios ocasionales suscritos con la entidad accionada (Dirección Distrital 14D05 Taisha Salud). El último contrato tiene vigencia desde el 01 de enero al 30 de junio del año 2022. **2.** La acción de personal número 056-AUTH-ENC-2020 que finaliza el encargo de la función de Experta Distrital de Provisión y Calidad de los servicios de Salud Distrital. **3.** Las fotografías y certificados del accidente aéreo en cumplimiento de sus funciones laborales. **4.** El certificado psicológico de fecha 04 de mayo del 2022 emitido por el Psi. clínico Danilo



Arévalo Cordero, con diagnóstico de labilidad emocional, ansiedad moderada, preocupación y angustia asociado a problemas en el contexto laboral. **5.** El certificado psicológico emitido el 04 de mayo del 2022, por el Psi. clínico Danilo Arévalo Cordero, con el mismo diagnóstico adicionando otro nexo de causalidad. **6.** Los memorandos números 0587-M, 0699-M y 0933-M emitidos por la Dirección Distrital 14D05 Taisha Salud, disponiendo a la accionante que cumpla funciones se supervisión, movilizándose en vuelo aéreo dentro de las comunidades indígenas. **7.** El certificado psicológico de fecha 25 de octubre del 2022 suscrito por el Psi Clínico Ronald Lloré Benalcázar, con diagnóstico: Trastorno de Estrés postraumático, como resultado de un accidente aéreo suscitado hace más de un año y la presión que se ejerció a nivel laboral, Trastorno de Ansiedad, producto del estrés ejercido en las situaciones laborales y Trastorno Depresivo, Episodio Moderado como consecuencia de afectaciones psicológicas y emocionales. **8.** El memorando número 0621-M del 04 de abril del 2022, que contiene la renuncia a la plaza de médico general en funciones hospitalarias del Hospital básico San José de Taisha, indicando que renuncia por razones de estudios. **9.** El memorando número 0642-M del 06 de abril del 2022, que contiene el desistimiento de la renuncia presentada por la accionante, indicando que la necesidad de acceder a estudios especializados, ha cesado. **10.** El memorando número 0679-M del 11 de abril del 2022, en donde la accionante solicita la contestación del memorando donde desiste de su renuncia. **11.** El memorando número 1323-M del 18 de abril del 2022, en donde el Ministerio de Salud responde al desistimiento de la renuncia presentada por la accionante. **12.** La comunicación de fecha 28 de agosto de 2021 enviada por la Ministra de Salud a la accionante. **Entidades accionadas:** **1.** El certificado psicológico de fecha 04 de marzo del 2022 suscrito por el psicólogo clínico del Hospital San José de Taisha Diego Paúl González Narváez.

#### **2.4.1 Sobre la vulneración del derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación.**

44. El derecho constitucional al derecho al **debido proceso**, en la garantía de la **motivación**, se encuentra en el artículo 76 de la Constitución del Ecuador, que determina: *“En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al **debido proceso** que incluirá las siguientes garantías básicas: 1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes. (...). 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: l). Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos que se funda o no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho (...).”*
45. La Corte Constitucional, en la sentencia número 1943-12-EP/19, respecto al

derecho al **debido proceso**, determina: *"El debido proceso consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, constituye un derecho de protección y un principio constitucional elemental, siendo el conjunto de derechos y garantías propias de las personas, así como las condiciones de carácter sustantivo y procesal que deben cumplirse en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso exento de arbitrariedades. De esta manera, el ejercicio de la actividad jurisdiccional y administrativa tiene como fin principal optimizar el ejercicio de los derechos de las partes, para que estas puedan acceder a una resolución adecuada a los preceptos jurídicos que son establecidos en el ordenamiento jurídico, que haga justicia a las legítimas pretensiones de las partes"*.

46. La Corte Constitucional, en la sentencia número 1158-17-EP/21, establece un **criterio rector de motivación**, determinando: **"61.** *En suma, el criterio rector para examinar un cargo de vulneración de la garantía de motivación establece que una argumentación jurídica es suficiente cuando cuenta con una estructura mínimamente completa, es decir, integrada por estos dos elementos: (i) **una fundamentación normativa suficiente**, y (ii) **una fundamentación fáctica suficiente**. Esto quiere decir lo siguiente: **61.1.** Que la fundamentación normativa debe contener la enunciación y justificación suficiente de las normas y principios jurídicos en que se funda la decisión, así como la justificación suficiente de su aplicación a los hechos del caso. Como ha sostenido la Corte IDH, la referida fundamentación jurídica no puede consistir en "la mera enumeración de las normas que podrían resultar aplicables a los hechos o conductas". O, en términos de la jurisprudencia de esta Corte, "[l]a motivación no puede limitarse a citar normas" y menos a "la mera enunciación inconexa [o "dispersa"] de normas jurídicas", sino que debe entrañar un razonamiento relativo a la interpretación y aplicación del Derecho en las que se funda la resolución del caso. **61.2.** Que la fundamentación fáctica debe contener una justificación suficiente de los hechos dados por probados en el caso. Como lo ha señalado esta Corte, "la motivación no se agota con la mera enunciación de [... los] antecedentes de hecho [es decir, de los hechos probados]", sino que, por el contrario, "los jueces [...] no motiva[n] su sentencia [...] si] no se analizan las pruebas". En la misma dirección, la Corte IDH ha establecido que la motivación sobre los hechos no puede consistir en "la mera descripción de las actividades o diligencias [probatorias] realizadas", sino que se debe: "exponer [...] el acervo probatorio aportado a los autos", "mostrar que [...] el conjunto de pruebas ha sido analizado" y "permitir conocer cuáles son los hechos". Sin embargo, hay casos donde la fundamentación fáctica puede ser obviada o tener un desarrollo ínfimo por tratarse, por ejemplo, de causas donde se deciden cuestiones de puro*

*derecho, en las que existe acuerdo sobre los hechos o los hechos son notorios o públicamente evidentes”.*

47. Esta sentencia adiciona que cuando se incumple este criterio rector, la argumentación jurídica de una decisión adolece de deficiencia motivacional, advirtiendo que existen tres **tipos básicos** de deficiencia motivacional: (1) la inexistencia; (2) la insuficiencia; y, (3) la apariencia. Por ello, la alegación de falta de motivación puede corresponder a alguno de estos **tipos**: **i) Inexistencia**: Ausencia absoluta de los elementos mínimos de la motivación; **ii) Insuficiencia**: Cumplimiento defectuoso de los elementos mínimos; y, **iii) Apariencia**: Cuando a primera vista parece suficiente, pero en realidad no lo es, porque incurre en vicios que afectan a su suficiencia. Y en dicha función sobre el último tipo, se identifican los siguientes **vicios**: **Incoherencia**: Existe contradicción entre: Premisas o premisas y conclusión (lógica). Conclusión o decisión (decisional). **Inatinencia**: Las razones no tienen que ver con el punto en discusión. **Incongruencia**: se da cuando: No da respuesta a los argumentos de las partes, o No aborda cuestiones exigidas por el Derecho en determinadas decisiones. **Incomprensibilidad**: No es razonablemente inteligible.
48. La misma sentencia, determina también que la parte procesal que alega la vulneración de la garantía de motivación, debe identificar con claridad las razones de la falta de motivación y el Juzgador debe ofrecer un argumento conforme el cargo reclamado, así indica: *“100. Esta Corte considera importante aclarar que, cuando una parte procesal acusa la vulneración de la garantía de la motivación en una determinada decisión judicial, no es indispensable que identifique uno de los tipos de deficiencia motivacional o de vicio motivacional descritos en esta sentencia. Lo que sí se requiere es que la parte procesal formule con aceptable claridad y precisión las razones por las que se habría vulnerado la garantía de la motivación. Es decir, no basta con realizar afirmaciones genéricas del tipo: “La sentencia no motiva adecuadamente la decisión” o “La motivación de la sentencia no reúne los requisitos del artículo 76.7.I de la Constitución”, sino que debe especificarse en qué consiste el supuesto defecto en la motivación. La carga de la argumentación la tiene quien afirma que la garantía de la motivación ha sido transgredida, toda vez que la suficiencia de la motivación se presume, como ocurre con toda condición de validez de los actos del poder público. Sin embargo, no se debe perder de vista que, en contextos específicos, como en garantías jurisdiccionales, las pautas de la motivación tienen ciertas particularidades y variaciones, como se lo detallará en la siguiente sección (ver párrs. 102ss. infra). 101. Y, por su parte, el juez que se pronuncia sobre un cargo de vulneración de la garantía de la motivación debe ofrecer una argumentación suficiente basada en las pautas sistematizadas en la presente sentencia que sean aplicables al cargo en cuestión, sin que tenga el deber de*

*auditar la totalidad de la motivación impugnada para descartar la presencia de cualquier tipo de deficiencia o vicio motivacional, a la manera del test de motivación (véase, párr. 53.2 supra)."*

49. En cuanto a la vulneración del **derecho a la motivación**, en la sentencia emitida en primera instancia, la Juzgadora constitucional, indica: "...De la lectura del Memorando No. MSP-CZ6-DD14D05-2022-1323-M (Fojas 111), se lee que el legitimado pasivo si atendió el punto controvertido como es el Desistimiento de la Renuncia, pronunciándose en los siguientes términos: "Es por tal motivo que debo manifestar que su solicitud es improcedente toda vez que la renuncia es un acto libre y voluntario que fue aceptado según memorando No. MSP-CZ6-DD14D05-2022-1323-M, en base a la normativa legal y según documento anexo..." dicho Memorando tiene como Asunto: "Respuesta al Desistimiento de la renuncia a la plaza de médico general en funciones hospitalarias del Hospital Básico San José de Taisha con encargo del proceso de provisión de los servicios de salud de la Dirección Distrital 14D05 Taisha Salud". Conclusión: No se ha vulnerado el derecho la Motivación en el cargo de Inatención porque a Fojas 111-112 consta que sí se le respondió respecto del punto controvertido: Desistimiento de la Renuncia."
50. En criterio del tribunal de la Sala, el acto administrativo emitido mediante memorando número **MSP-CZ6DD14D05-2022-01323-M el día 18 de abril de 2022 (fs. 111-112)** por el Ministerio de Salud Pública, a primera vista, cuenta con una explicación básica de sus antecedentes, la base legal y la decisión de negar el desistimiento de la renuncia presentada por la médico Sonia Duman Tenezaca de forma voluntaria que ha sido aceptada mediante memorando MSP-CZ6DD14D05-2022-01230-M; pero, ninguna de las partes intervinientes han presentado este memorando, deduciendo su existencia por cuanto la accionante se refiere en la demanda y la entidad accionada en las alegaciones realizadas en defensa de su posición y sobre todo porque, el Ministerio de Salud Pública lo hace referencia y lo identifica en el memorando emitido el día 18 de abril de 2022, en donde da respuesta a la insistencia de respuesta de la petición de desistimiento de su renuncia, presentada el día 11 de abril de 2022.
51. En dicho memorando (MSP-CZ6DD14D05-UDPCSS-2022-0679-M) que consta a fojas 108 a 110 del expediente, la médico Sonia Duman Tenezaca se refiere a esta comunicación agregando la fecha 10 de abril de 2022, para insistir en la respuesta o pronunciamiento del desistimiento de su renuncia, y amplia los antecedentes y los pormenores de las condiciones de su trabajo, inclusive sobre la situación de sus estudios e indica, que por sentir cierta persecución, presenta su renuncia y reitera que antes de que se conteste su petición de renuncia, decide abandonar sus estudios y presenta el desistimiento de su renuncia, en fecha 6 de abril de 2022; dicha comunicación dirigida a la Directora Distrital 14D05 - SALUD, consta un listado de 12

diferentes documentos anexos y con copia a los analistas distrital y zonal de talento humano y al asesor jurídico zonal.

52. Lo que permite concluir que, el acto administrativo que acepta la renuncia de la médico Sonia Duman Tenezaca, contenido en el memorando número MSP-CZ6DD14D05-2022-01230-M de fecha 10 de abril de 2022, emitido por el Ministerio de Salud Pública no dio respuesta a la petición de desistimiento de la renuncia presentada el día 6 de abril de 2022, a pesar de haberse presentado a los dos días de su renuncia (04/04/2022) y sobre todo antes, que el Ministerio de Salud Pública conozca y de respuesta la petición de renuncia voluntaria inicial.
53. Este antecedente, nos lleva a analizar la respuesta del Ministerio de Salud Pública del desistimiento de la renuncia realizado el día 18 de abril de 2022, - que en un inicio aparece con una motivación suficiente-; sin embargo, el fundamento de la negativa del desistimiento de la renuncia se basa en que se aceptó la renuncia presentada por la servidora pública como un acto voluntario y que, por ello, es improcedente el desistimiento de la renuncia.
54. Sin embargo, la entidad accionada no analiza, ni responde los argumentos de la accionante en la comunicación realizada el día 11 de abril de 2022, sobre seguir efectuando labores mediante movilización aérea conforme los memorandos adjuntos, ni sobre la petición realizada mediante whatsapp sobre la prórroga del tiempo en sus funciones por estar delegada en procesos de contratación para el Hospital San José de Taisha; sobre los horarios finales de sus estudios de especialización, sobre las vacaciones de 15 días que fueron negados a pesar que su jefe inmediato los aprobó y sobre la contestación de su desistimiento previo a contestar la petición de renuncia.
55. El Ministerio de Salud Pública, como empleadora conocía los antecedentes de la servidora público Sonia Duman Tenezaca por ser sobreviviente del accidente aéreo sufrido en cumplimiento de sus funciones, particular que sirvió para contratarla como médico general en funciones hospitalarias del Hospital Básico San José de Taisha, siendo reconocida por la Ministra de Salud y a pesar de ello, se le ordena que vuelva a formar parte de las brigadas a las comunidades, mediante vuelos aéreos; situación personal que no fue tomado en cuenta en lo absoluto por la entidad accionada para aceptar la renuncia voluntaria y tampoco para responder el desistimiento de la renuncia a pesar de existir claridad en sus argumentos.
56. Estas omisiones permiten apreciar que los actos administrativos emitidos los días 10 y 18 de abril de 2022, no se encuentran motivados lo que implica la deficiencia en el tipo de apariencia; puesto que a simple vista tanto la aceptación de la renuncia como la respuesta al desistimiento cuentan con una respuesta suficiente; pero incurre en el vicio de incongruencia, porque el Ministerio de Salud Pública no ha respondido de manera conjunta la renuncia y el desistimiento de la renuncia, que constituye un argumento relevante para

aceptar o no la renuncia y luego de aceptar la renuncia, no responde las alegaciones de la servidora pública, a pesar de conocer los antecedentes de salud de dicha médico.

57. Este vicio motivacional se desarrolla con claridad en la sentencia número **1158-17-EP**, que determina: *“86. Hay incongruencia cuando en la fundamentación fáctica o en la fundamentación jurídica, o bien, no se ha contestado algún argumento relevante de las partes procesales (incongruencia frente a las partes), o bien, no se ha contestado alguna cuestión que el sistema jurídico –ley o la jurisprudencia– impone abordar en la resolución de los problemas jurídicos conectados con cierto tipo de decisiones - véanse, párrs. 104ss. - generalmente, con miras a tutelar de manera reforzada un derecho fundamental (incongruencia frente al Derecho)”*; reiterando que el Ministerio de Salud Pública incurre en la incongruencia por no haber contestado los argumentos relevantes; pues, se debió abordar los antecedentes, el contexto laboral y las peticiones de la servidora pública para emitir la decisión de aceptación de la renuncia.
58. Al respecto, la citada sentencia del estándar motivacional de la Corte Constitucional, determina: *“87. La incongruencia frente a las partes no surge cuando se deja de contestar cualquier argumento de las partes, sino solo los relevantes, es decir, aquellos argumentos que inciden significativamente en la resolución del correspondiente problema jurídico. Para evaluar si la incidencia es o no significativa, es preciso atender al contexto del debate judicial y al estándar de suficiencia aplicable al caso concreto (véase, párr. 64 supra). Los argumentos de las partes son especialmente relevantes cuando apuntan a resolver el problema jurídico en sentido opuesto a la respuesta dada por el juzgador.*
59. En conclusión, los actos administrativos emitidos por el Ministerio de Salud que aceptan la renuncia y niega el desistimiento de la renuncia de la médico Sonia Duman Tenezaca no se encuentran motivados; sin que sea aplicable el vicio motivacional de la inatención –cuya existencia descarta la sentencia de primera instancia-, por cuanto, existe inatención cuando el razonamiento de la autoridad pública, equivoca el punto, del asunto a resolver; lo que no se aprecia en este caso.
- 2.4.2 Sobre la vulneración del derecho al trabajo.**
60. El **derecho al trabajo**, está consagrado en el artículo 33 de la Norma Suprema, que determina: *“El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”*; y el artículo 66.2 de la CRE, determina: *“Se reconoce y garantizará a las personas: (...). 2. El **derecho a una vida digna**, que asegure la salud, alimentación y nutrición,*

agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, **trabajo**, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios”.

61. En tanto, que el artículo 326 de la Constitución, determina: “*El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios: 1. El Estado impulsará el pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo. 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario. 3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras. 4. A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración. 5. Toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar*”.
62. En la sentencia número 128-16-SEP-CC, dentro del caso número 1635-12-EP, de la Corte Constitucional del Ecuador, se concluye que: “*En este contexto, vemos que la Corte Constitucional ha diferenciado los mecanismos de protección de diferentes esferas que componen el derecho al trabajo, estableciendo que si lo que se intenta proteger es la esfera social y humana del derecho al trabajo, es la justicia constitucional la encargada de garantizarlo mientras que, si lo que se busca es la titularidad de beneficios económicos que se desprenden de la relación laboral, es la justicia ordinaria la llamada a hacerlo efectivo*”.
63. El artículo 228 de la Constitución del Ecuador, determina: “*El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora*”.
64. El artículo 229 de la Carta fundamental, determina: “*Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.” (lo subrayado nos corresponde)*
65. El artículo 6.1 del *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (PIDESC), determina: “*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a*

*tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho. ...”.*

66. En cuanto a la vulneración del **derecho al trabajo**, la juzgadora de primera instancia, indica: “... *Este principio de interpretación, claramente prevé que la duda se resuelve a favor del servidor público. Pero es preciso aclarar que la duda es sobre “el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales”. En el presente caso, no existe en la LOSEP norma legal o reglamentaria que prescriba la figura legal del desistimiento de la renuncia, por tanto, no hay posibilidad de interpretación de norma, porque no hay norma que interpretar a favor de la servidora. **Conclusión:** Declaro no vulnerado el Derecho al Trabajo por haberle aceptado la renuncia, porque el legitimado pasivo no le cesó la relación laboral, fue la accionante quien lo cesó en ejercicio de la autonomía de su voluntad, reconocida como derecho de libertad en el Art. 66.5 de la Constitución.*”
67. La conclusión asumida por la Juzgadora de primera instancia de declarar que no existe vulneración del derecho al trabajo porque el Ministerio de Salud Pública aceptó la renuncia voluntaria de la médico Sonia Duman Tenezaca, adicionando que no existe duda sobre el alcance de las disposiciones legales que regulan el cese o la terminación de la relación laboral mediante renuncia y su desistimiento, contiene sustento fáctico y jurídico; puesto que, la entidad accionada emitió un acto administrativo en base a la petición de renuncia a la servidora pública; sin embargo, no respondió de manera oportuna la petición de desistimiento de dicha renuncia -cuya motivación ya ha sido analizada- no existe ninguna duda respecto al alcance de las normas que regulan la terminación de la relación laboral; por lo tanto, no se vislumbra una afeción a la dimensión social y humana del derecho al trabajo de la accionante para que tenga relevancia constitucional y por ende, se afecte su derecho a una vida digna, conforme el artículo 66.2 del CRE.

#### **2.4.3 Sobre la vulneración del derecho a la salud y la seguridad jurídica.**

68. El **derecho a la salud**, está consagrado en el artículo 32 de la norma suprema, que determina: “*La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva...*” ; este derecho es uno de los deberes primordiales del Estado que debe ser garantizado a través políticas, programas y servicios de salud que integran el Sistema Nacional de Salud y regirse por los principios de calidad, eficiencia, eficacia y precaución.



69. La salud es un derecho humano indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente como lo determina el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general número 14 (art. 12), 22º período de sesiones, 2000, párr. “1. **El derecho a la salud** implica no sólo la ausencia de afecciones o enfermedades, sino también a un estado completo de bienestar físico, mental y social, derivado de un estilo de vida que permita alcanzar a las personas un balance integral”.
70. La Corte Constitucional en la sentencia número 328-19-EP/20, del 5 de agosto del 2020, determina: “**45.** En el caso de las personas con enfermedades degenerativas, pertenecientes a grupos vulnerables, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”), en el caso *Chinchilla Sandoval y Otros vs, Guatemala* determinó que “la necesidad de protección de la salud, como parte de la obligación del Estado de garantizar los derechos a la integridad personal y a la vida, se incrementa respecto de una persona que padece enfermedades graves o crónicas cuando su salud se puede deteriorar de manera progresiva”.
71. En cuanto al derecho a la **seguridad jurídica**, el artículo 82 de la Constitución, determina: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”
72. La Corte Constitucional, respecto a este derecho, señala: Sentencia No. 2152-1 I-EP/19, del 10 de septiembre de 2019, párr. 22, indica: “La seguridad jurídica es un derecho constitucional transversal que irradia a todo el ordenamiento jurídico. (...). En virtud del derecho a la seguridad jurídica, las personas deben contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que les permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”.
73. En cuanto a la vulneración del **derecho a la salud**, la Juzgadora de primera instancia, indica: “**Conclusión:** Declaro que no se ha vulnerado el derecho a la Salud en la esfera de la integridad psicológica, por dos razones: En marzo del 2022, un mes antes de la renuncia, su diagnóstico psicológico -a pedido de la propia accionante- fue: “la paciente ha realizado ya por varias ocasiones vuelos a las comunidades refiriendo que ha logrado realizarlas sin complicaciones”; y b) No declaro vulnerado el derecho a la Salud por acoso laboral, que a su vez entraña el derecho constitucional a la No Discriminación garantizado en la infra norma del artículo innumerado a continuación del Art. 24 LOSEP que tipifica el acoso laboral como consecuencia de la afectación psicológica, porque ni la legitimada activa ha aportado, ni la suscrita jueza encuentro probado de autos, que se haya justificado la existencia de trato diferenciado entre dos o más personas que se encuentren en la misma situación laboral de la compareciente; o que sea obligatorio para el

*Empleador, aplicar medidas de acción afirmativa a favor de la legitimada activa”.*

74. Y, en cuanto al derecho a la **seguridad jurídica**, indica: *“Conclusión: declaro no vulnerado el derecho a la Seguridad Jurídica porque el legitimado pasivo no tenía la obligación de atender un Desistimiento de Renuncia que no está positivado en el ordenamiento administrativo de la LOSEP ni en su Reglamento. Es decir, no hay “normas jurídicas previas, claras, públicas” que el legitimado pasivo haya desatendido”.*
75. Al respecto, la **Sala provincial** considera que no existe afección del **derecho a la salud**; puesto que, si bien, la accionante con la prueba documental adjuntada a su acción constitucional justificó que como consecuencia del accidente aéreo presentó lesiones físicas que merecieron reposo, su alegación de afectación psicológica por las disposiciones del Ministerio de Salud Pública que salga mediante vuelos aéreos a las comunidades como parte de las brigadas médicas conociendo que sufrió un accidente aéreo y que le aterrorizaba volar; no cuenta con un medio probatorio que justifique sus afirmaciones; ya que las certificaciones que hacen conocer sus padecimientos psicológicos son presentadas de manera posterior a la aceptación de la renuncia; existiendo, más bien, una certificación médica emitido en marzo de 2022, que afirma que la servidora pública realiza vuelos sin complicaciones y las alegaciones realizadas el día 11 de abril de 2002, luego de aceptar su renuncia, fueron analizadas dentro del derecho a la motivación.
76. Tampoco existe afección del derecho a la **seguridad jurídica**; por cuanto, no existe normativa preexistente que regule el desistimiento de una renuncia y que haya sido inobservada por la entidad empleadora.

### **III. Decisión.**

77. Por lo expuesto, el tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Morona Santiago, **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, acepta el recurso de apelación presentado por la accionante Sonia Duman Tenezaca, revoca la sentencia emitida por la Juzgadora constitucional de primera instancia y **acepta parcialmente la acción de protección** por la existencia de vulneración del derecho al debido proceso, en la garantía de la motivación en los actos administrativos emitidos por la entidad accionada, que acepta la renuncia de la accionante y niega el desistimiento de dicha renuncia en forma posterior a pesar de existir la petición de desistimiento.
78. Como medidas de **reparación integral**, se ordena: **i.** Dejar sin efecto los actos administrativos emitidos por el Ministerio de Salud Pública mediante memorando número MSP-CZ6DD14D05-2022-01230-M, del 10 de abril de 2022 y memorando número MSP-CZ6DD14D05-2022-01323-M, del 18 de

abril de 2022. **ii.** Conforme el artículo 18 de la LOGJCC, se retrotraen los efectos jurídicos generados por el acto administrativo de aceptación de la renuncia, dejando la situación jurídica y laboral de la servidora pública en las mismas condiciones anteriores a dicho acto administrativo; esto es, al ejercicio inmediato de las actividades del cargo que ejercía en el Hospital San José de Taisha. En caso de disponer que la accionante cumpla actividades fuera del Centro Hospitalario, la entidad accionada debe analizar y respetar las recomendaciones de los profesionales para no afectar su salud física o psicológica. **iii.** Se dispone el pago de la remuneración dejada de percibir, desde su desvinculación hasta la fecha en que sea reintegrada a sus labores, valores que serán liquidados por el área financiera del Ministerio de Salud Pública, y sólo en caso de imposibilidad justificada se procederá conforme el artículo 19 de la LOGJCC, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. **iv.** El Ministerio de Salud Pública realizará una disculpa pública a la accionante Sonia Duman Tenezaca en su página web por lapso de 90 días. **v.** Esta sentencia en sí, constituye otra forma de reparación, conforme el artículo 18 de la LOGJCC. **vi.** Se dispone que el Defensor del Pueblo de esta provincia, supervise el cumplimiento de esta sentencia constitucional, debiendo oficiarse para el efecto. Con su ejecutorial, remítase copia certificada de esta decisión a la Corte Constitucional, conforme el artículo 25.1 de la LOGJCC y el artículo 86.5 de la Constitución del Ecuador y devuélvase el expediente a la Unidad Judicial de origen. El señor Secretario relator de la Sala, asignado a la causa, notifique y cumpla lo ordenado.

### **VOTO SALVADO DE: SALA MULTICOMPETENTE DE LA CORTE PROVINCIAL DE JUSTICIA DE MORONA SANTIAGO.**

**Vistos:** La señora Dra. Sonia Maricela Dumán Tenezaca, presentó una acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública (MSP), en la persona de su representante legal, así como en contra de la Procuraduría General del Estado (PGE), dando lugar al proceso No: 03203-2022-00984.

La competencia se desplazó a la señora jueza de la Unidad Judicial Multicompetente del cantón Taisha (UJMT); quien, por considerar no justificada la afcción de sus derechos constitucionales invocados, declaró sin lugar la acción. El fallo es apelado por la parte accionante, y la competencia se radicó en el tribunal de esta Sala. Toda vez que el suscrito juez Milton Avila Campoverde, disiente el voto de mayoría, emite voto salvado bajo las siguientes consideraciones:

#### **1. Competencia y Fundamentos de la Acción.**

1.1. La competencia y los fundamentos de la acción constitucional que nos ocupa, están desarrollados en la sentencia decisoria. Se propone que la entidad accionada, al aceptar su renuncia al cargo de médico, sin considerar su desistimiento presentado inmediatamente posterior al primer acto, afectó los derechos a la motivación, seguridad jurídica, trabajo y salud; plantea esta acción de protección; para que, se declare la vulneración aquellos derechos constitucionales invocados, y apliquen las medidas de reparación, dejando sin efecto la aceptación de su renuncia.

#### **2. Contradicción.**

2.1. Tanto el MSP como la PGE, se oponen a la demanda porque sostienen que no existe vulneración de derechos; la accionante, no ha justificado que cuenta derechos de protección reforzada como persona vulnerable; la renuncia es la expresión de la voluntad de la accionante, y la aceptación un acto legítimo de la administración.

### **3. Validez Procesal y Principios de la Acción de Protección.**

3.1 Tanto validez procesal como los requisitos y principios que rigen en la acción de protección, regulados en el artículo 88 de la CRE y la LOGJCC (30-42), están suficientemente desarrollados en la sentencia decisoria, sobre los cuales estamos de acuerdo.

### **4. Respuesta a la Apelación:**

4.1. Para responder la apelación, corresponde constatar si existe la vulneración de los derechos invocados por la parte accionante, u otros no invocados, y confrontarlos con la respuesta dada por el juez de primera instancia en la sentencia impugnada.

4.2. El artículo 41.1 de la LOGJCC, prevé que la acción de protección prospere ante todo acto de autoridad pública no judicial que viole o haya violado derechos constitucionales, o que: menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio; y su presentación, obliga a los juzgadores a verificar la afección invocada, o de otros derechos por el principio iura novit curia, contenido en el artículo 4.13 de la LOGJCC; naturalmente, cuidando que la acción, no se ordinarice.

4.3. De acuerdo a lo que se dice en la sentencia impugnada, y de la revisión del expediente, como hechos probados relevantes tenemos lo que se dice en el punto 2.4. de la sentencia de mayoría: Vínculo de la Accionante con el MSP siendo el último contrato ocasional de fecha 01 de enero al 30 de junio de 2022; terminación de este contrato, como Experta Distrital de Provisión y Calidad de los Servicios de Salud Distrital, mediante acción de personal No. 056-AUTH-ENC-2020; diagnóstico de labilidad emocional, ansiedad moderada y angustia asociada al contexto laboral de la Accionante, así como estrés postraumático asociado a un accidente aéreo desde hace un año a la fecha del examen psicológico de 25 de octubre de 2022; renuncia al cargo de médico en funciones hospitalarias del hospital San José de Taisha, de fecha 04 de abril de 2022; desistimiento de esta renuncia a dos días posteriores, indicando que la necesidad de tal renuncia ha cesado; y respuesta del MSP aceptando la renuncia, y que el desistimiento de aquella renuncian no es procedente atenderlo.

4.4. En la especie; se impugna el acto administrativo del MSP, contenido en la aceptación de a renuncia sin considerar su desistimiento; lo cual devendría en la vulneración de sus derechos ya mencionados.

4.5. Para resolver la apelación, corresponde verificar las violaciones de derechos invocados en la demanda; y si bien concuerdo con los argumentos de la sentencia con el voto decisorio, respecto a que, no se han vulnerado los derechos a la seguridad jurídica, el trabajo y la salud; no estoy de acuerdo en que se ha vulnerado el derecho a la motivación.

4.6. La motivación, es un derecho garantizado en el artículo 76.7 de la CRE,<sup>[1]</sup> que dice: En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá, entre otras garantías básicas, el derecho a la defensa que comprende, entre otras garantías, en el literal I): la respuesta motivada.

**4.7. Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia No. 1158-17-EP/21, en**

**el que abandona el test de racionalidad, lógica y comprensibilidad, dice que ante los vicios de motivación estamos frente a tres eventos: i) Inexistencia: ausencia absoluta de elementos mínimos; ii) insuficiencia: cumplimiento defectuoso de los elementos mínimos; y, iii) apariencia: cuando a primera vista parece suficiente, pero en realidad incurre en vicios que afectan a su suficiencia. El MSP**, respondió tanto la renuncia como su desistimiento en dos actos administrativos separados, invocando normas pertinentes y en la misma secuencia que fueron presentados; sin que por su naturaleza deba exigirse pedir mayor desarrollo fáctico y normativo.

4.8. Sobre la pretensión de no cabía aceptarla porque medio su desistimiento; hay que considerar que son dos expresiones de voluntad separadas, que merecieron respuestas separadas; sin que la ley prevea aquella situación frente a una renuncia que se entiende debe responder a un análisis previo y libre voluntad de la servidora pública. En todo caso; creemos que aquella discusión no corresponde al fuero constitucional sino ordinario; tanto más que, no toda afección al derecho a la motivación nos coloca en el plano de restauración por parte del juez constitucional, porque para ello existen vías ordinarias a las que se debe recurrir.

4.9. Sobre el derecho al trabajo; que es el derecho que finalmente se vería afectado por la aceptación a su renuncia sin considerar su desistimiento a los dos días posteriores; el artículo 66.2 de la CRE, reconoce y garantiza, el derecho a una vida digna que asegure entre otros aspectos: el trabajo o empleo, sin duda un componente básico de la materialización de aquel derecho, y por ello el artículo 33 de la CRE señala que el trabajo es un derecho de las personas y un deber social, fuente de realización personal y base de la economía.

4.10. Sin embargo, este derecho que no es absoluto, tiene desarrollo normativo secundario relacionado con el ingreso, permanencia y cese al cargo público; y su análisis ordinariamente es de legalidad, y debe ser resuelto en la justicia ordinaria que ofrece más garantías en la prueba y contradicción; salvo cuando la parte accionante justifique algún grado de vulnerabilidad que amerite una protección reforzada y expedita por el Estado, en cuyo caso, la tutela si corresponde a la justicia constitucional. Al respecto existe jurisprudencia constitucional, y con ello reformas a la LOSEP y Ley Orgánica de Discapacidades, que dan un tratamiento especial o diferenciado a las personas que padezcan de discapacidad o estén al cuidado de personas que la padezcan, o de mujeres embarazadas; citamos así las sentencias No. 258-15-SEP-CC y 319-JP/20 y acumulados de la Corte Constitucional.

4.11. En la especie; la Accionante, quien busca mantener sus funciones de médico en el MSP, en las mismas condiciones, no ha justificado estar en algún grupo vulnerable para que la justicia constitucional pueda analizar su situación y dar una protección excepcional.

4.12. Así las cosas, esta acción, que se funda en la afección al derecho a la seguridad jurídica, motivación y trabajo, su definición corresponde a la justicia ordinaria conforme quedó determinado; ante lo cual, el juez constitucional incluso está liberado de profundizar en el análisis de tal vulneración, así se estableció en la reciente Sentencia No. 1178-19-JP/21 de la Corte Constitucional.<sup>[2]</sup>

4.13. Si en esta acción constitucional de protección, pasamos a resolver el conflicto planteado, la acción deja de ser mecanismo eficaz y urgente para superar situaciones de vulneración de derechos constitucionales de las personas, y caemos

en su generalización y empleo a cuestiones que exceden su ámbito de aplicación, contribuyendo a su ordinarización que corresponde evitarla. Por ello, debe rechazarse la apelación de la parte accionante, y confirmar la sentencia subida en grado.

**Séptimo.** Decisión:

7.1. Por lo expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA, se rechaza la apelación interpuesta por la parte accionante; y como consecuencia, se confirma sentencia impugnada que negó la acción de protección propuesta en contra del MSP, por ser improcedente.

7.2. Conforme prevé el artículo 86.5 de la CRE en relación con el 25.1 de la LOGJCC, ejecutoriada esta sentencia, envíese copia certificada de la misma a la Corte Constitucional; y devuélvase el expediente de primera instancia a la unidad judicial de origen para su archivo. Notifíquese.

1. <sup>^</sup> CRE, art. 76. *En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:*
2. <sup>^</sup> Corte Constitucional, Caso No. 1178-19-JP/21, Sentencia No. 1178-19-JP/21, Quito, 17 de noviembre de 2021: *Ahora bien, la determinación de si se trata de un conflicto de justicia ordinaria o constitucional no puede realizarse de manera superficial, por lo que los jueces y juezas constitucionales no pueden declarar automáticamente la improcedencia de una acción de protección sin antes haber realizado un análisis de las vulneraciones de derechos alegadas. Solo si en dicho análisis no se determina la existencia de vulneraciones a los derechos constitucionales, sino más bien conflictos de índole infra constitucional, le corresponde a la jueza o juez determinar cuáles son las vías judiciales ordinarias adecuadas para la solución del conflicto<sup>19</sup>. Al respecto, cabe mencionar que esta Corte ha sostenido reiteradamente que, en el marco del conocimiento de las garantías jurisdiccionales, “las juezas y jueces constitucionales están en la obligación de verificar que efectivamente la vía judicial es la adecuada y eficaz para conseguir el fin que se persigue al impugnar un determinado acto [...]”<sup>20</sup>. Ahora bien, si en un caso concreto las pretensiones planteadas en una acción de protección no se dirigen a la tutela de derechos constitucionales, las obligaciones mencionadas podrían cumplirse bajo un umbral de análisis menor, particularmente porque incluso respecto de derechos que tienen reconocimiento constitucional, se han diseñado mecanismos específicos para su tutela, como se analizará en la sección 5.4 infra.*

f).- BARRERA VERA CARMEN INES, JUEZA PROVINCIAL; AVILA CAMPOVERDE MILTON MODESTO, JUEZ PROVINCIAL (S); GUAMAN GUAMAN LORGER GEOVANNY, JUEZ PROVINCIAL (S).

Lo que comunico a usted para los fines de ley.

DENYS MARCELO JARAMILLO QUEZADA  
SECRETARIO RELATOR