

Quito, D.M. 01 de septiembre de 2021

**CASO No. 70-18-IS**

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

**SENTENCIA**

**Tema:** La Corte verifica el cumplimiento de la sentencia emitida dentro de un proceso de acción de protección seguido por Patricia Jeannette Serrano Amaya en contra del IESS, por la falta de reclasificación del cargo que ocupaba en el Hospital del IESS de Machala. Tras constatar que la sentencia fue integralmente cumplida, se desestima la acción.

**I. Antecedentes procesales**

**Proceso de acción de protección**

1. El 26 de abril de 2012, Patricia Jeannette Serrano Amaya presentó una acción de protección en contra de Fernando Guijarro Cabezas, en calidad de director general del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (“IESS”), alegando que sus superiores se rehusaron a reclasificarla de “asistente administrativa” a “química farmacéutica” del Hospital del IESS de Machala, a pesar de que desempeñaba las funciones correspondientes al segundo cargo. El proceso fue signado con el No. 07251-2012-0049.
2. El 21 de mayo de 2012, el Juzgado Primero de Garantías Penales de El Oro (“Juzgado de Garantías Penales”) concedió la acción de protección y ordenó que el *“accionado disponga a la Subdirección de Recursos Humanos del IESS, la reclasificación o jerarquización del cargo de la Dra. Patricia Jeanette Serrano Amaya, acorde a las resoluciones C.D. 278 y C.D. 287, emitidas por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de fecha 24 de Septiembre y 05 de Noviembre (sic) del 2009, esto es al cargo de QUIMICA FARMACEUTICA”* (énfasis en original).
3. De esta decisión, tanto el IESS como la Procuraduría General del Estado interpusieron recursos de apelación<sup>1</sup>. El 11 de julio de 2012, la Sala de lo Penal de la

<sup>1</sup> En esta instancia, la causa fue signada con el No. 07121-2012-0243.

Corte Provincial de Justicia de El Oro (“**Sala de la Corte Provincial**”) rechazó los recursos y confirmó la sentencia subida en grado<sup>2</sup>.

4. El 23 de diciembre de 2013, la accionante solicitó al Juzgado de Garantías Penales que disponga al IESS que le pague “*la diferencia del sueldo que debió pagarse[le] como Farmacéutica, desde que emitieron las resoluciones [...] del 24 de septiembre y 5 de noviembre del 2009 hasta el 21 de julio de 2012*”.
5. El 23 de diciembre de 2013, el Juzgado de Garantías Penales<sup>3</sup> negó lo solicitado por cuanto de la revisión de las sentencias de primer y segundo nivel, “*se colige que no se ha ordenado pago alguno, a la institución demandada a favor de la demandante*”.
6. Mediante escrito de 05 de febrero de 2018, Patricia Jeannette Serrano Amaya informó al juez de la Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Machala (“**Unidad Judicial**”) que el IESS habría incumplido la sentencia de 21 de mayo de 2012 y solicitó que delegue el seguimiento del cumplimiento de dicha sentencia a la Defensoría del Pueblo de El Oro.
7. En auto de 13 de abril de 2018, la Unidad Judicial resolvió no atender lo solicitado, por considerar que el “*Director Nacional del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, dio cumplimiento a lo ordenado en la sentencia dentro de la presente acción de protección*”. Además, señaló que “*cualquier acto administrativo que vulnere algún derecho posterior al cumplimiento de la sentencia, no forma parte de la presente acción de protección*”.

#### **Proceso de acción de incumplimiento de sentencia**

8. El 19 de diciembre de 2018, Patricia Jeannette Serrano Amaya (“**accionante**”) presentó una acción de incumplimiento de sentencia, solicitando que el IESS cumpla con la sentencia de 21 de mayo de 2012, dictada por el Juzgado de Garantías Penales.
9. Una vez posesionados los actuales integrantes de la Corte Constitucional, en virtud del sorteo realizado el 09 de julio de 2019, la sustanciación de la causa correspondió a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo.
10. El 11 de junio de 2021, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y solicitó informes respecto del cumplimiento de la sentencia demandada.

---

<sup>2</sup> El 08 de agosto de 2012, Fernando Guijarro Cabezas, en calidad de director general del IESS, presentó una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia dictada por la Sala de la Corte Provincial. La acción fue identificada con el No. 1284-12-EP, y fue inadmitida por la Sala de Admisión de la Corte Constitucional el 12 de junio de 2013.

<sup>3</sup> Posterior Unidad Judicial de Garantías Penales con sede en el cantón Machala.

## II. Competencia

11. De conformidad con lo establecido en el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República (“CRE”), en concordancia con los artículos 162 al 165 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“LOGJCC”) la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

## III. Alegaciones de las partes

### Fundamentos y pretensión de la acción

12. La accionante manifiesta que, en virtud de la sentencia cuyo cumplimiento se exige, el IESS procedió a la reclasificación de su cargo mediante nombramiento de 21 de junio de 2012 *“para el desempeño del cargo de FARMACEUTICO [...] con el sueldo base mensual correspondiente a la categoría FB2”*.
13. Relata que, el 25 de febrero de 2014, fue designada jefa de farmacia del Hospital del IESS de Machala mediante nombramiento provisional, mismo que se dio por terminado el 14 de abril de 2016. Añade que, posteriormente, *“en forma sorprendente, sin justificación alguna, ni fundamento legal”*, se dispuso su *“reintegro al puesto de QUIMICO FARMACEUTICO (sic) 1, GRADO 1, cuando en realidad se debió haberse (sic) ordenado el reintegro (sic) al PUESTO DE FARMACEUTICO FB2, conforme la reclasificación o jerarquización [de su] cargo [...] conforme a lo ordenado en sentencia”*.
14. Sostiene que el IESS la ha discriminado, al haberla descendido del cargo de farmacéutico FB2 a químico farmacéutico 1, grado P1, *“por el solo hecho de tener una discapacidad física del 44%”*.
15. Expresa que el IESS incumplió la decisión judicial, lo cual *“está causando un daño irreparable, en lo económico”*, y *“ha implicado que sean violentados un sinnúmero de derechos y garantías”*. En este sentido, cita los artículos 35, 75, 76 numeral 1 y 82 de la CRE, y 22 numeral 5 de la LOGJCC.
16. Alega que los *“derechos son progresivos, más aun (sic) si pertenece[ce] al grupo de atención prioritaria, por [su] discapacidad como servidora pública, no se podía menoscabar o anular un reconocimiento o goce del cargo [...] categoría FB2”*.
17. Manifiesta que el 21 de septiembre de 2018 solicitó al director general del IESS el cumplimiento de la sentencia *“en lo referente al reintegro cargo (sic) que legalmente [le] corresponde”*. En respuesta, recibió el memorando No. IESS-UATHR-2018-1039-M de 09 de octubre de 2018, en el que *“sin ninguna motivación, hace caso omiso a la sentencia constitucional, es decir, se han negado al reintegro a [su] puesto [...] categoría FB2”*. Asegura que con esto se configuró el incumplimiento de sentencia.

18. Agrega que el juez de la Unidad Judicial, en providencia de 13 de junio de 2018, reconoce que existe una vulneración de sus derechos, al señalar que *“cualquier otro acto administrativo que lesione los derechos de la compareciente, no es materia de la presente Acción de Protección”*.
19. En virtud de lo expuesto, solicita a la Corte Constitucional que declare el incumplimiento de la sentencia de 21 de mayo de 2012, emitida por el Juzgado de Garantías Penales, ordene al IESS su *“reintegro al puesto o cargo de FARMACEUTICO categoría FB2”*, ordene como reparación integral *“el pago de la diferencia de sueldo entre lo percibido y lo que debía percibir como [...] FARMACEUTICO categoría FB2”*, y *“disponga la aplicación inmediata del art. 22 numeral 4 de la [...] [LOGJCC], esto es, la destitución del cargo de los legitimados pasivos”*.

#### **Argumentos del IESS**

20. En su escrito de 18 de junio de 2021, Enrique Baquerizo Castro, en calidad de director provincial del IESS de El Oro, sostiene que la sentencia cuyo cumplimiento se exige ordenó la reclasificación o jerarquización de la accionante *“acorde a las resoluciones C.D. 278 y C.D 287, [...] esto es al cargo de QUIMICA FARMACÉUTICA”*.
21. Remite documentación que, a su decir, demuestra que el IESS cumplió integralmente con lo dispuesto en la sentencia de 21 de mayo de 2012. Por tanto, argumenta que la entidad *“no tiene que cancelar ninguna diferencia de sueldo entre lo percibido y lo que debía de (sic) percibir [la accionante], puesto que el sueldo que percibe desde la otorgación de su nombramiento, con el puesto de FARMACÉUTICA, ha sido de \$1.670,00; y, en la actualidad se encuentra percibiendo una remuneración de \$. 1710,00”*.
22. Añade que no existe la vulneración de derechos alegada en la demanda, por lo que solicita a la Corte Constitucional que declare sin lugar la acción de incumplimiento y ordene a la accionante *“el pago de daños y perjuicios por obligar a la institución a litigar de mala fe”*.

#### **Argumentos de la Unidad Judicial**

23. A pesar de haber sido notificada, la Unidad Judicial no remitió su informe respecto del cumplimiento de la sentencia de 21 de mayo de 2012.

#### **IV. Consideraciones y fundamentos de la Corte Constitucional**

24. Correspondiendo verificar el cumplimiento integral de la sentencia dictada por el Juzgado de Garantías Penales, el 21 de mayo de 2012, este Organismo realiza el siguiente análisis:

25. La sentencia cuyo cumplimiento se exige dispuso expresamente que el “*accionado disponga a la Subdirección de Recursos Humanos del IESS, la reclasificación o jerarquización del cargo de la Dra. Patricia Jeanette Serrano Amaya, acorde a las resoluciones C.D. 278 y C.D. 287, emitidas por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, de fecha 24 de Septiembre y 05 de Noviembre (sic) del 2009, esto es al cargo de QUIMICA FARMACEUTICA*” (énfasis en original).
26. En este sentido, la disposición del Juzgado de Garantías Penales, ratificada en sentencia de segunda instancia, consistió en que el director general del IESS ordene la reclasificación o jerarquización de la accionante<sup>4</sup>, misma que debía sujetarse a dos condiciones: (i) guardar concordancia con las resoluciones C.D. 278 y C.D. 287, emitidas por el Consejo Directivo del IESS; y, (ii) designar a la accionante al cargo de “química farmacéutica”.
27. Dado que la accionante en efecto fue reclasificada, y aquello no está en controversia, lo que corresponde a esta Corte es verificar si se cumplió con las condiciones establecidas para ello.
28. Con respecto a la condición (i), este Organismo encuentra que la resolución C.D. 278 expidió las normas para la reclasificación y jerarquización de los servidores del IESS sujetos a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (“**LOSCCA**”)<sup>5</sup>. Sin embargo, los parámetros para la reclasificación fueron sustituidos por el artículo 1 de la resolución C.D. 287:

*“Art. 1.- Sustituir el cuadro de requisitos para la reclasificación que consta en el artículo 3 de la Resolución No. C.D. 278 de 24 de septiembre de 2009, por el siguiente:*

<b>CUADRO DE REQUISITOS PARA RECLASIFICACIÓN</b>						
<b>Para colocarse en el nivel inicial de otro grupo ocupacional</b>			<b>Para ascender a un nivel superior del mismo grupo [grado salarial]</b>			
<b>GRUPO OCUPACIONAL</b>	<b>REQUISITOS</b>	<b>FUNCIÓN ESPECÍFICA</b>	<i>Haber Estado 3 años ejecutando la función y en el mismo grado salarial para pasar al siguiente grado.</i>			
<b>1. APOYO ADMINISTRATIVO</b>	<i>Bachiller</i>	<i>Función de Oficinista</i>	AA	AB	AC	
<b>2. TÉCNICO</b>	<i>Bachillerato</i>	<i>Función</i>	TA	TB	TC	

<sup>4</sup> Cabe precisar que, tanto la sentencia de 21 de mayo de 2012 como las resoluciones C.D. 278 y C.D. 287, emitidas por el Consejo Directivo del IESS, no distinguen entre “reclasificación” y “jerarquización”, por lo que se utilizarán ambos términos como sinónimos.

<sup>5</sup> La resolución estableció que la Subdirección de Recursos Humanos, en conjunto con sus unidades provinciales y jefaturas de cada área de gestión del IESS a nivel nacional, debían realizar el estudio para la clasificación y jerarquización del personal que así lo amerite, considerando los principios de preparación, experiencia e idoneidad. Además, señaló los parámetros para la reclasificación.

	<i>Técnico</i>	<i>Técnica</i>							
<b>3. PROFESIONAL NIVEL 1</b>	<i>Título de Tecnológico</i>	<i>Función profesional de nivel tecnológico</i>	<i>P0</i>						
<b>4. PROFESIONAL NIVEL 2</b>	<i>Título de Tercer Nivel de 4 a 6 años de estudios superiores</i>	<i>Función profesional</i>	<i>P1</i>	<i>P2</i>	<i>P3</i>	<i>P4</i>	<i>P5</i>	<i>P6</i>	<i>P7</i>
<b>5. PROFESIONAL NIVEL 3</b>	<i>Título Profesional, de 4 a 6 años de estudios superiores, más Diploma de Especialidad y experiencia mínima de cuatro (4) años en funciones inherentes a su formación académica</i>	<i>Función profesional + gestión de proyectos relacionados con su formación</i>	<i>P8</i>		<i>P9</i>				
<b>6. PROFESIONAL NIVEL 4</b>	<i>Título Profesional, de 4 a 6 años de estudios superiores, más estudios de postgrado en el nivel de maestría, y experiencia mínima de cuatro (4) años en funciones inherentes a su formación académica</i>	<i>Función profesional + gestión de proyectos y/o asesoramiento en temas relacionados con su formación</i>	<i>P10</i>		<i>P11</i>				

**29.** En este sentido, de conformidad con las resoluciones C.D. 278 y C.D. 287, el personal del IESS debía ser reclasificado con respecto a: **(a)** su grupo ocupacional; y, **(b)** su grado salarial, dentro del grupo ocupacional.

**30.** Según el cuadro precedente, los requisitos para la reclasificación eran los siguientes:

**a.** Para la jerarquización del grupo ocupacional, se tomaba en consideración el nivel de estudios y la experiencia. Cuando se daba esta jerarquización, el

personal necesariamente era colocado en el primer grado salarial de su grupo ocupacional.

**b.** Para ascender de grado salarial -dentro del mismo grupo ocupacional- el personal debía ejecutar una misma función, en el mismo grado salarial, durante tres años.

**31.** En el caso concreto, previo a que se dicte la sentencia de 21 de mayo de 2012, la accionante ocupaba el cargo de asistente administrativa, grado TC<sup>6</sup>. Es decir, en el cuadro que antecede, estaba ubicada en el tercer grado salarial del grupo ocupacional “técnico”.

**32.** Esta Corte advierte que la sentencia cuyo cumplimiento se exige no contiene una disposición concreta sobre el grupo ocupacional ni el grado salarial en el que debía colocarse a la accionante como consecuencia de su reclasificación. Por ende, cabe analizar los requisitos que la accionante cumplía al momento de ser jerarquizada, de conformidad con el artículo 1 de la resolución C.D. 287.

**33.** De la información que consta en la página de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (“SENESCYT”), a la fecha de su reclasificación, e incluso a la de la presentación de esta acción, la accionante tenía registrados dos títulos de tercer nivel: uno como bioquímica farmacéutica, y otro como doctora en bioquímica y farmacia. En consecuencia, de conformidad con las resoluciones C.D. 278 y C.D. 287, la accionante debía ser reclasificada del grupo ocupacional “técnico” al “profesional nivel 2”. Y con esta jerarquización, debía iniciar en el grado salarial P1.

**34.** Del expediente de instancia se desprende lo siguiente:

i. Mediante acción de personal No. 62100000-5828PAD de 21 de junio de 2012<sup>7</sup>, se otorgó a la accionante un nombramiento provisional para el cargo de “farmacéutico, grado FB2”, “en relación a la resolución dictada por el Juez Primero de Garantías Penales de El Oro en la Acción de Protección propuesta por la doctora Patricia Serrano Amaya”<sup>8</sup>.

ii. Con acción de personal No. 62100000-10876PAD de 22 de septiembre de 2012<sup>9</sup>, se extendió “el Nombramiento Permanente a favor de la Dra. Patricia Jeanneth Serrano Amaya, como Farmacéutico del Hospital General Machala [grado FB2], conforme a la resolución dictada por el Conjuez de Garantías Penales de El Oro, en Acción de Protección propuesta por la citada Profesional”<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Fs. 16 del expediente de instancia.

<sup>7</sup> Suscrita por Fernando Guijarro Cabezas, director general del IESS.

<sup>8</sup> Fs. 512 del expediente de instancia.

<sup>9</sup> Suscrita por Bolívar Bolaños Garaicoa, director general del IESS subrogante.

<sup>10</sup> Fs. 513 del expediente de instancia.

- iii. Mediante acción de personal No. DNGTH-2014-148 de 25 de febrero de 2014<sup>11</sup>, se otorgó a la accionante el nombramiento provisional como jefa de farmacia del Hospital del IESS de Machala<sup>12</sup>.
- iv. Con acción de personal No. DNGTH-2016-2411 de 14 de abril de 2016<sup>13</sup>, se terminó el nombramiento provisional de la accionante como jefa de farmacia del Hospital del IESS de Machala, y se dispuso “*el reintegro al puesto de origen como Químico Farmacéutico 1, grado P1, de dicha Unidad Médica*”<sup>14</sup>.
- 35.** En este orden de ideas, la Corte Constitucional observa que, en virtud de la sentencia de 21 de mayo de 2012, el IESS efectivamente reclasificó a la accionante - inicialmente a través de un nombramiento provisional y posteriormente con un nombramiento permanente-, jerarquizándola del grupo ocupacional “técnico”, grado TC, al grupo ocupacional “profesional nivel 2”, grado 2. En este sentido, se advierte que, inicialmente, se colocó a la accionante en un grado salarial superior al que le correspondía según la resolución C.D. 287.
- 36.** La accionante considera que con esta reclasificación, el IESS dio cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia de 21 de mayo de 2012 (párr. 12 *supra*). No obstante, alega que posteriormente la incumplió cuando se dio por terminado su nombramiento como “jefa de farmacia” y fue reintegrada al grupo ocupacional “profesional nivel 2”, grado salarial P1 (párr. 14 *supra*). Al respecto, esta Corte identifica que, siendo P1 el grado salarial que le correspondía a la accionante como consecuencia de su jerarquización, de conformidad con la resolución C.D. 287, el hecho de que haya sido ubicada en este grado salarial no implica un incumplimiento de la sentencia por parte del IESS. Por el contrario, es esta la reclasificación que debía realizarse desde un inicio.
- 37.** En consecuencia, la jerarquización de la accionante mediante acción de personal No. DNGTH-2016-2411, guardó concordancia con las resoluciones C.D. 278 y C.D. 287, emitidas por el Consejo Directivo del IESS, por lo que se cumplió con la condición (i) establecida en la sentencia.
- 38.** En cuanto a la condición (ii) a la que debía sujetarse la reclasificación, esto es, jerarquizar a la accionante al cargo de “química farmacéutica”, este Organismo observa que, conforme consta de la acción de personal No. DNGTH-2016-2411, la accionante fue designada “química farmacéutica” el 14 de abril de 2016<sup>15</sup>, tal y como lo había ordenado la sentencia de 21 de mayo de 2012. En tal razón, la condición (ii) de la reclasificación también fue cumplida.

<sup>11</sup> Suscrita por Francisco Vergara Ortiz, director general subrogante del IESS.

<sup>12</sup> Fs. 114 del expediente de instancia.

<sup>13</sup> Suscrita por Rodrigo Mendoza Álvaro, director nacional de gestión de talento humano del IESS.

<sup>14</sup> Fs. 515 del expediente de instancia.

<sup>15</sup> Fs. 515 del expediente de instancia.

39. Finalmente, se debe resaltar que el objeto de la acción de incumplimiento es verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en las mismas<sup>16</sup>. Por lo anterior, los argumentos de la accionante relativos a la supuesta vulneración de derechos que ocasionó su reintegro al grado salarial P1, tras la terminación de su nombramiento como “jefa de farmacia” del Hospital del IESS de Machala, conforme los párrafos 13, 14, 15 y 16 *supra*, no pueden ser revisados mediante esta acción, pues implicaría su desnaturalización<sup>17</sup>. En todo caso, el ordenamiento jurídico vigente prevé otros mecanismos jurisdiccionales para hacer valer tales pretensiones.
40. Por lo expuesto, esta Corte verifica que la sentencia de 21 de mayo de 2012, dictada por el Juzgado de Garantías Penales dentro del proceso No. 07251-2012-0049, se encuentra cumplida de manera integral.

#### **V. Decisión**

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento de sentencia signada con el No.70-18-IS.
2. Notifíquese y archívese.

Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con nueve votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Avila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques

<sup>16</sup> Corte Constitucional, sentencias Nos. 33-16-IS/21 de 03 de marzo de 2021, párr. 24 y 29-20-IS/20 de 1 de abril de 2020, párr. 67.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia No. 39-14-IS/20 de 6 de febrero de 2020, párr. 28.

Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes; en sesión ordinaria de miércoles 01 de septiembre de 2021.- Lo certifico.

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**