

Quito, D.M., 28 de febrero de 2024

**CASO 44-23-IS**

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

**SENTENCIA 44-23-IS/24**

**Resumen:** La Corte Constitucional acepta parcialmente la acción de incumplimiento. La Corte determina que las medidas de reparación relacionadas con la conclusión de un proceso de clasificación de un servidor en razón del Manual de Puesto se cumplieron de manera tardía y que la sentencia constitucional negó expresamente la pretensión del accionante respecto del pago de haberes dejados de percibir.

**1. Antecedentes procesales**

1. El 10 de enero de 2022, Marcelo Patricio Rojas Landázuri presentó una demanda de acción de protección en contra del Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”) y el Ministerio de Trabajo (“**MDT**”). Alegó que en el año 2014 ganó un concurso público de méritos y oposición en el MSP.<sup>1</sup> Indicó que en el año 2015 entró en vigor el “Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de Planta Central y Niveles Desconcentrados, Hospitales y Establecimientos de Salud de Primer Nivel de Atención del Ministerio de Salud Pública” (“**Manual de Puestos**”) y que le correspondía ser reclasificado y recibir un salario mayor. No obstante, señala que el MSP no aplicó el Manual de Puestos en lo que respecta a su caso. Afirmó que se vulneraron sus derechos al trabajo, seguridad jurídica e igualdad formal y material.<sup>2</sup>
2. El 22 de febrero de 2022, la Unidad Judicial Penal con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”) aceptó parcialmente la acción de protección y ordenó que el MSP y el MDT concluyan el proceso de implementación del Manual de Puestos.
3. El 23 de marzo de 2022, Marcelo Rojas solicitó que se disponga al MSP el cumplimiento inmediato de la sentencia.

<sup>1</sup> El cargo al que accedió es el de Servidor Público 2 – Analista de Recursos Humanos.

<sup>2</sup> Proceso 17294-2022-00024.

4. El 5 de abril de 2022, la Unidad Judicial dispuso que la entidad accionada informe sobre el cumplimiento de la sentencia.
5. El 13 de abril de 2022, el MDT puso en conocimiento de la Unidad Judicial el oficio MDT-SFSP-2022-0500 de 23 de marzo de 2022, en el que dicha entidad solicitó al MSP la documentación necesaria para dar cumplimiento a la sentencia. El 16 de junio de 2022, el MDT informó que el MSP remitió información y que la misma se encuentra en análisis.
6. El 21 de junio de 2022, Marcelo Rojas solicitó que se ordene al MDT analice la información presentada por el MSP y que solicite el dictamen presupuestario al Ministerio de Economía y Finanzas. En escritos presentados el 29 de julio de 2022 y 5 de agosto de 2022 solicitó que se imponga una multa a las máximas autoridades del MDT y MSP.
7. El 16 de agosto de 2022, el MDT informó que el proceso se encuentra en el Ministerio de Economía y Finanzas para la evaluación de la cuantificación del impacto presupuestario.
8. El 6, 20 y 28 de septiembre de 2022, Marcelo Rojas insistió en el pedido de imposición de una multa.
9. Del oficio MDT-VSP-2022-0412-O de 7 de diciembre de 2022, suscrito por el viceministro del servicio público, se desprende que el 5 de diciembre de 2022, el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de oficio MEF-VGF-2022-0413-O, emitió dictamen presupuestario favorable para la revisión a la clasificación y cambio de denominación de 124 servidores del MSP.
10. El 30 de diciembre de 2022, la Unidad Judicial concedió el término de 10 días para que se remita la información respecto al cumplimiento de la sentencia.
11. El 19 de enero de 2023, el MDT informó que en resolución MDT-VSP-2022-0412-O de 7 de diciembre de 2022, resolvió: (i) aprobar la revisión a la clasificación y cambio de denominación de ciento veinticuatro puestos de carrera del MSP, (ii) que la Unidad Administrativa de Talento Humano del MSP será responsable de realizar los actos administrativos que faciliten cumplir con la sentencia constitucional, (iii) que es responsabilidad de la Unidad Administrativa de Talento Humano del MSP verificar que a los servidores a los cuales se haya efectuado la revisión a la clasificación y cambio de denominación de puestos, cumplan con los perfiles y actividades para los cuales fueron clasificados y (iv) la resolución entrará en vigencia a partir del mes de diciembre de 2022 y su financiamiento será cubierto con las asignaciones realizadas a la entidad para los

ejercicios fiscales. Finalmente, el MDT solicitó que se sienta razón del cumplimiento de la sentencia y se disponga el archivo de la causa.

12. El 22 de marzo de 2023, Marcelo Patricio Rojas Landázuri presentó ante la Unidad Judicial una acción de incumplimiento.

## **2. Competencia**

13. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República en concordancia con los artículos 162 al 165 de la LOGJCC, la Corte Constitucional es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

## **3. Resolución cuyo incumplimiento se demanda**

14. La sentencia emitida el 22 de febrero de 2022 ordenó lo siguiente:

- 14.1. Que, en el plazo de 30 días, el MSP remita al MDT la información completa y correcta relacionada al accionante (Formulario de Análisis Ocupacional, Informe Técnico de la Unidad de Talento Humano con los justificativos técnicos, el pedido de revisión a la clasificación y cambio de denominación de puestos fijos de servidores con funciones administrativas por implementación del Manual de Puestos y demás documentación pertinente).

- 14.2. Que, en el plazo de 90 días, el MDT una vez recibida la información del MSP, realice el análisis de la documentación y si la misma está correcta, se realice el estudio y se solicite el dictamen presupuestario al Ministerio de Economía y Finanzas.

- 14.3. Que, el MDT, una vez que se cuente con el dictamen presupuestario, emita la resolución de revisión y clasificación y cambio de denominación por implementación del Manual de Puestos respecto del accionante.

## **4. Argumentos de los sujetos procesales**

### **4.1. Argumentos del accionante**

15. El accionante señala que en la demanda de acción de protección solicitó como reparación económica el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde el 14 de enero de

2015. Sostiene que la Unidad Judicial no aceptó el pedido de reparación económica. Indica que la Corte, en sentencia 16-17-IS/20, reconoció que podrían existir medidas que deban satisfacerse a pesar de no estar expresamente determinadas en la parte resolutive de la sentencia. Añade que, en sentencia 14-16-IS/21, la Corte determinó que suelen existir disposiciones implícitas que, a pesar de no haber sido expresamente establecidas en sentencia, son consecuencia de lo dispuesto en la misma. Expone que, en sentencia 66-12-IS/29, se señaló que, en ocasiones, para establecer el cumplimiento o no de una sentencia constitucional corresponde examinar “la parte motiva de la misma”.

- 16.** El accionante precisa que su proceso de reclasificación concluyó en diciembre de 2022 con la emisión de la resolución y acción de personal, a partir de lo cual, comienza a recibir la remuneración de USD 1 212.00. No obstante, considera que durante 7 años y 5 meses (desde 14 de enero de 2015) no recibió la remuneración que le correspondía. Concluye que la cancelación de los emolumentos dejados de percibir guarda relación directa con la declaración de vulneración de derechos.
- 17.** El accionante expone que la sentencia 0767-2007-RA, emitida por el extinto Tribunal Constitucional, contendría la siguiente regla de precedente: si un servidor público a través de una vía de amparo, demanda a una Cartera de Estado y reclama que se le cancelen las diferencias remunerativas por un período de tiempo que viene ejerciendo dichas actividades, y la entidad demandada, en dicho período de tiempo no da solución al problema del servidor público, la entidad incurre en una omisión al no dar una solución inmediata, diligente y eficaz para tutelar el derecho al trabajo; consecuentemente, le corresponde percibir una remuneración justa, por el tiempo en que viene ejerciendo dichas actividades administrativas. Concluye solicitando que se aplique aquella regla de precedente.

#### **4.2. Informe del MSP**

- 18.** En escrito presentado el 6 de febrero de 2024 ante este Organismo, el MSP señala que: (i) el 19 de abril de 2022 remitió la documentación necesaria al MDT respecto al proceso de implementación del Manual de Puestos, (ii) el 7 de diciembre de 2022 se emitió la Resolución Ministerial MDT-VSP-2022-091 en la que se procedió a la reclasificación y cambio de denominación del servidor público Marcelo Patricio Rojas Landázuri, (iii) el 15 de diciembre de 2022 emitió la acción de personal UATH-00479-2022 que rige desde el 1 de diciembre de 2022 y (iv) el accionante presenta acción de incumplimiento con la intención que se analice valores que no fueron materia de la sentencia impugnada.

### **4.3. Informe de la Unidad Judicial**

19. La Unidad Judicial realiza un recuento de los antecedentes procesales detallados en los párrafos 2 a 12 *supra*. Agrega que tanto en audiencia como en la sentencia constitucional negó expresamente la petición de pago de haberes dejados de percibir, por cuanto, la juzgadora “no puede atribuirse una facultad de determinación administrativa respecto al tipo de servidor público que le correspondía” al accionante. Respecto a la aplicación de la regla de precedente menciona que los hechos de la sentencia emitida por el ex Tribunal Constitucional son distintos a los supuestos de hecho materia de la acción de protección. Finalmente, expone que la acción de incumplimiento no es el mecanismo idóneo para reclamar el cumplimiento de precedentes.

### **5. Consideraciones previas**

20. Esta Corte, previamente a pronunciarse sobre el fondo de la acción de incumplimiento, considera oportuno determinar si en el presente caso se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia. La Corte observa que la acción de incumplimiento se presentó (i) a petición de parte afectada y (ii) ante el juez ejecutor.
21. Los requisitos para ejercer la acción de incumplimiento a petición de parte y ante el juez ejecutor están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC,<sup>3</sup> en concordancia con el artículo 96 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional. Estos son: (i) promover la ejecución de la sentencia constitucional ante el juez de instancia, como ejecutor natural; (ii) requerimiento de remisión del expediente a la Corte Constitucional y (iii) plazo razonable para requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional.<sup>4</sup>
22. Conforme se desprende de lo expuesto en la sección 1 de esta sentencia, una vez emitida la sentencia constitucional, el accionante exigió el cumplimiento de la sentencia ante la Unidad Judicial e incluso solicitó la imposición de una multa, por lo tanto, se cumple con el requisito (i). El accionante presentó acción de incumplimiento el 22 de marzo de 2023 y requirió la remisión del expediente a la Corte Constitucional (párrafo 12 *supra*), por

---

<sup>3</sup> Los requisitos están previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 164. Los numerales 3 y 4 regulan la presentación de acción de incumplimiento en otros supuestos que no se aplican en el presente caso.

<sup>4</sup> Respecto al requisito (i), la persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial ejecutora que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe. Respecto al requisito ii), el requerimiento de que se remita el expediente a la Corte Constitucional debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión. El requerimiento de remisión del expediente no puede ser realizado de forma inmediata, sino que la parte accionante debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juez ejecutor.

ende, se cumple el requisito (ii). Se cumple el requisito (iii), porque, la sentencia se emitió el 22 de febrero de 2022 (ver párrafo 2 *supra*), la primera solicitud de cumplimiento se realizó el 23 de marzo de 2022 (ver párrafo 3 *supra*) y la acción de incumplimiento se presentó el 22 de marzo de 2023 (ver párrafo 12 *supra*). Por ende, transcurrió un plazo razonable.

## 6. Planteamiento y resolución de los problemas jurídicos

23. De la revisión del expediente y de los antecedentes detallados en las secciones 1 y 3 de esta sentencia, esta Corte observa que en el fallo demandado como incumplido se ordenaron tres medidas de reparación (las mencionadas en los párrafos 14.1, 14.2 y 14.3 *supra*), respecto de las cuales, el accionante no presentó objeciones.
24. No obstante, la Corte también constata que: (i) el MSP remitió información al MDT a fin que realice el estudio respectivo en relación con el accionante (ver párrafo 5 *supra*); (ii) el MDT procedió con el análisis de dicha información y solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas la cuantificación del impacto presupuestario (ver párrafo 7 *supra*); (iii) el MDT emitió la resolución MDT-VSP-2022-0412-O de 7 de diciembre de 2022 en la que aprobó la revisión a la clasificación y cambio de denominación de ciento veinticuatro puestos de carrera del MSP (ver párrafo 11 *supra*); y, (iv) el proceso concluyó con la emisión de la acción de personal UATH-00479-2022 que rige desde el 1 de diciembre de 2022 a favor del accionante con su nuevo puesto y salario (ver párrafo 18 *supra*).
25. Por lo tanto, la primera conclusión de esta Corte es que se encuentran cumplidas las medidas de reparación ordenadas en la sentencia constitucional. No obstante, las medidas mencionadas en los párrafos 14.1 y 14.2 no se ejecutaron dentro del plazo fijado en la sentencia y las instituciones involucradas no justificaron tal retardo. Por tal razón, esta Corte concluye que tales medidas se cumplieron de manera defectuosa. Mientras que, respecto a la medida señalada en el párrafo 14.3, toda vez que esta estaba ligada a la emisión del dictamen presupuestario, lo cual ocurrió el 5 de diciembre de 2022 (ver párrafo 9 *supra*) y la resolución se emitió el 7 de diciembre de 2022, se colige que dicha medida fue cumplida de manera oportuna.
26. Ahora bien, el accionante alega el incumplimiento del fallo por no habersele cancelado los haberes dejados de percibir (desde el año 2015 hasta la fecha en que se emitió la nueva acción de personal). Este incumplimiento se sustenta en el hecho que (i) existiría un precedente emanado del ex Tribunal Constitucional que debe aplicarse a su caso y (ii) la sentencia contendría, implícitamente y a partir de un análisis integral, la orden de reparación económica.

27. Respecto del cargo (i), esta Corte precisa que el accionante demandó como incumplida la sentencia emitida el 22 de febrero de 2022. No obstante, el cargo en mención se dirige a solicitar la aplicación de un supuesto precedente emitido por el ex Tribunal Constitucional (0767-2007-RA). De modo que el cargo (i) no guarda relación con el incumplimiento que se alega y es ajeno a las competencias que ostenta este Organismo en la acción de incumplimiento. Por ende, no cabe plantear un problema jurídico al respecto. Esta Corte recalca que la acción de incumplimiento no puede ser utilizada para perseguir el cumplimiento de precedentes.<sup>5</sup>
28. Respecto del cargo (ii), esta Corte plantea el siguiente problema jurídico: la sentencia emitida el 22 de febrero de 2022 **¿reconoció a favor del accionante una reparación económica como parte de la reparación integral?**
29. En sentencia 36-19-IS/23, esta Corte precisó que la acción de incumplimiento es un mecanismo destinado a verificar la ejecución integral de las decisiones constitucionales y la materialización de las medidas dispuestas en la sentencia, por ende, su alcance está destinado a verificar el incumplimiento total o parcial de obligaciones concretas establecidas en la sentencia.<sup>6</sup>
30. En el caso que nos ocupa, conforme quedó expuesto en el párrafo 24 *supra*, las medidas concretas contenidas en la sentencia impugnada fueron cumplidas. Dentro de las órdenes concretas no consta el pago de haberes dejados de percibir como una medida de reparación. En línea de principio, al no haberse ordenado como medida de reparación el pago de haberes dejados de percibir, no puede exigirse su cumplimiento. No obstante, en razón de las alegaciones expuestas por el accionante, corresponde analizar si es que dicha orden de pago consta de manera implícita en el fallo.
31. El accionante menciona como fundamento de su pretensión, las sentencias 16-17-IS/20, 14-16-IS/21 y 66-12-IS/19. En sentencia 16-17-IS/20 la Corte determinó que cabe exigir medidas que no consten en la sentencia cuando estas sean conducentes para asegurar el cumplimiento de una medida de reparación ordenada. En sentencia 14-16-IS/21 se determinó que pueden existir medidas implícitas –no ordenadas expresamente– pero que deben cumplirse porque son una consecuencia inmediata de lo dispuesto. Y en sentencia 66-12-IS/19, la Corte estableció que, en ciertos casos, es decir, de manera excepcional,

<sup>5</sup> CCE, sentencia 3-15-IS/21, 13 de enero de 2021, p. 21

<sup>6</sup> CCE, sentencia 36-19-IS/23, 25 de enero de 2023, p. 16 y 17.

corresponde analizar la parte motiva de la sentencia a efectos de verificar el cumplimiento de la misma.

32. En el caso que nos ocupa, la Unidad Judicial negó expresamente la solicitud del pago de haberes dejados de percibir –ello no fue cuestionado a través de la interposición de recursos horizontales o verticales<sup>7</sup>, por ende, no cabe inferir que implícitamente la sentencia contiene una reparación económica. En el mismo sentido, tampoco se advierte que el mencionado pago sea una orden que deba cumplirse a efectos de asegurar el cumplimiento de alguna de las medidas de reparación ordenadas expresamente, pues, estas están vinculadas a que el MSP y el MDT concluyan con el proceso de implementación del Manual de Puestos respecto al accionante y para ello no es necesario el pago de haberes. Por las mismas razones, tampoco se observa que, a partir de un análisis integral de la sentencia objetada, se pueda concluir que, de su parte motiva se desprenda la orden de cancelar los haberes dejados de percibir solicitada por el accionante, pues, cabe reiterar, dicha medida de reparación fue negada expresamente. Esta Corte recalca que, en casos de acción de protección en donde la sentencia que declara vulneración de derechos no ordena expresamente una reparación económica consistente en el pago de remuneraciones dejadas de percibir por el tiempo que el accionante estuvo separado de su trabajo, ésta no podrá ser considerada como implícita para su ejecución.<sup>8</sup>
33. Por las razones expuestas, esta Corte concluye que la sentencia demandada como incumplida no reconoció a favor del accionante, el pago de haberes dejados de percibir.

## 7. Decisión

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

1. **Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento **44-23-IS**, por cumplimiento defectuoso de las medidas de reparación ordenadas en la sentencia constitucional y expuestas en los párrafos 14.1 y 14.2 del presente fallo.
2. **Declarar** el cumplimiento oportuno de la medida de reparación ordenada en la sentencia constitucional y expuesta en el párrafo 14.3 del presente fallo.

<sup>7</sup> Este Organismo, en sentencia 24-21-IS/24, 11 de enero de 2024, p. 57, razonó que “[...] si las partes del proceso de origen consideran que sus pretensiones no han recibido oportuna respuesta, podrían emplear medios de impugnación previstos en la normativa procesal, como son el recurso de aclaración y ampliación”.

<sup>8</sup> CCE, *ibidem*, p. 61

3. **Declarar** que la sentencia constitucional de 22 de febrero de 2022 no contiene una medida de reparación económica.
4. Notifíquese, publíquese, devuélvase y archívese.

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 28 de febrero de 2024; sin contar con la presencia del Juez Constitucional Richard Ortiz Ortiz, por uso de una licencia por comisión de servicios.- Lo certifico.

*Firmado electrónicamente*  
Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**