

Quito, D.M., 19 de diciembre de 2024

## CASO 75-21-AN

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

#### SENTENCIA 75-21-AN/24

**Resumen:** La Corte Constitucional analiza el presunto incumplimiento por parte del Ministerio de Salud Pública del artículo 3 de las resoluciones MDT-DFI-2015-001 y MDT-DFI-2015-002, emitidas por el Ministerio del Trabajo. Tras realizar el análisis correspondiente, se acepta parcialmente la acción.

#### 1. Antecedentes procesales

1. El 15 de diciembre de 2021, Luis Alfredo Vilca Paguay, por sus propios derechos y en calidad de procurador común de otros veintiséis servidores y ex servidores del Ministerio de Salud Pública (“**accionantes**”),<sup>1</sup> presentaron una acción por incumplimiento de normas en contra del Ministerio de Salud Pública (“**MSP**”). Los accionantes solicitan el cumplimiento del artículo 3 de la resolución MDT-DFI-2015-001 que contiene el “Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de los Puestos Planta Central y sus Niveles Desconcentrados del Ministerio de Salud Pública” (“**Manual de Planta Central y Niveles Desconcentrados**”); y, el artículo 3 de la resolución MDT-DFI-2015-002 que contiene el “Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de Hospitales y Establecimientos de Salud de Primer Nivel de Atención del Ministerio de Salud Pública” (“**Manual de Hospitales y Establecimientos de Salud de Primer Nivel**”),<sup>2</sup> emitidas por el Ministerio del Trabajo (“**MDT**”) el 14 de enero de 2015, (en conjunto las resoluciones serán tratadas

<sup>1</sup> Ana Cristina Carbonell Yonfá, Bolívar Napoleón García Palacios, Carlos Xavier Valencia Maldonado, Diana Patricia Játiva Játiva, Laura Dolores Bastidas, Eduardo Daniel Chancusig Bejarano, Georgina Elizabeth Parra Proaño, María Fernanda Román Cárdenas, Geovanny Christian Chancusig González, Goldy Janette Moya Pantosin, José Joaquín Cevallos Alcívar, Lola de las Mercedes Garnica Montenegro, Luis Alberto Caranqui García, María Eugenia Villafuerte Paredes, María Mercedes Chancusig Bejarano, Mónica Luz Freire Veloz, Nancy de los Ángeles Paucar Mejía, Néstor Raúl Quilo Otavalo, Rita del Niño Jesús Mosquera Coral, Roberto Paul Brito Guadalupe, Rosa Alexandra Pozo Pozo, Sandra Elizabeth Córdova Núñez, Sara Rosita Valverde Vargas, Sonia Elizabeth Buñay Calle, Washington Xavier Martínez Erazo y Nathali Gabriela Pacheco Cerna.

<sup>2</sup> Cabe precisar que la demanda utiliza indistintamente las nomenclaturas MDT-DFI-001 y MDT-DFI-002, y MDT-DFI-2015-001 y MDT-DFI-2015-002. Sin embargo, se observa que los manuales de descripción, valoración y clasificación de puestos del MSP correspondientes fueron aprobados mediante resoluciones MDT-DFI-2015-001 y MDT-DFI-2015-002, por lo que se identifica que estas son las nomenclaturas correctas de las resoluciones cuyo cumplimiento se exige.

como “**Manual de Puestos Institucional**”).

2. Por sorteo electrónico de 15 de diciembre de 2021, le correspondió el conocimiento de la presente causa a la jueza constitucional Karla Andrade Quevedo. El 24 de marzo de 2022, el Segundo Tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional admitió a trámite la causa.<sup>3</sup>
3. El 24 de octubre de 2022, la jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa y convocó a audiencia pública telemática que se llevó a cabo el 01 de noviembre de 2022. A esta concurren, por la parte accionante Luis Alfredo Vilca Paguay, en calidad de procurador común, y sus abogados defensores Esteban Morales y Salim Zaidán. Por la parte accionada, la abogada Denisse Andino y Darislaw Salgado, en representación del MSP. En calidad de *amicus curiae* compareció por el MDT, las abogadas y abogados, Bernarda Pérez, Alexis Álvarez, Jefferson Chávez y Luis Guillermo Rodríguez, este último en calidad de director de asesoría jurídica del organismo.
4. En auto de 02 de noviembre de 2022, la jueza sustanciadora solicitó un informe y documentación para mejor resolver al Ministerio de Economía y Finanzas (“MEF”). Asimismo, el 25 de noviembre de 2024, solicitó informes actualizados al MSP, MDT y MEF.

## 2. Competencia

5. La Corte Constitucional es competente para conocer y resolver las acciones por incumplimiento, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 52 al 57 de la LOGJCC.

## 3. Normas respecto de las cuales se demanda el incumplimiento

6. Las normas cuyo cumplimiento se reclama son las previstas en el artículo 3 de la resolución MDT-DFI-2015-001 “Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de los Puestos de Planta Central y sus Niveles Desconcentrados del Ministerio de Salud Pública”; y, en el artículo 3 de la resolución MDT-DFI-2015-002 “Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de Hospitales y Establecimientos de Salud de Primer Nivel de Atención del Ministerio de Salud Pública”, dictadas el 14 de enero de 2015.

---

<sup>3</sup> El Tribunal estuvo conformado por las juezas constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes y Carmen Corral Ponce.

### **6.1. Manual de Planta Central y Niveles Desconcentrados:**

Art. 3.- El Ministerio de Salud Pública, sobre la base del Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos, procederá a realizar el análisis ocupacional de las posiciones que ocupan los servidores, a efectos de aplicar el proceso de clasificación de puestos, estudio que deberá ser remitido a esta Cartera de Estado para su aprobación.

### **6.2. Manual de Hospitales y Establecimientos de Salud de Primer Nivel**

Art. 3.- El Ministerio de Salud Pública, sobre la base de los Manuales de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos, procederá a realizar el análisis ocupacional de las posiciones que ocupan los servidores, a efectos de aplicar el proceso de clasificación de puestos, estudio que deberá ser remitido a esta Cartera de Estado para su aprobación.

## **4. Fundamentos de las partes**

### **4.1. Fundamentos y pretensión de los accionantes**

7. Los accionantes señalan que de las normas cuyo cumplimiento reclaman, prescriben las obligaciones de **(i)** realizar el análisis ocupacional de las posiciones que ocupan los servidores y remitir al MDT para su aprobación; **(ii)** aplicar el proceso de clasificación de puestos; **(iii)** para el caso de una de las servidoras, corresponde una reparación económica debido a que su jubilación no corresponde con el cargo que debió ocupar de haberse implementado el proceso de clasificación de puestos; y, **(iv)** en el caso de un servidor en particular, corresponde que se realice su análisis ocupacional considerando el cargo en el que tiene el mayor tiempo de experiencia.
8. Expresan que, en la respuesta a su reclamo previo, la directora nacional de talento humano del MSP

[...] reconoce la inobservancia de la segunda obligación, es decir la falta de aplicación del proceso de clasificación de puestos cuando informa 'que el [MSP] [...] ha venido trabajando permanentemente de manera interinstitucional con el Ministerio del Trabajo y, Ministerio de Economía y Finanzas, procurando atender de manera oportuna a los requerimientos planteados y dar continuidad al proceso en mención, por lo tanto, esta Cartera de Estado se encuentra gestionando la respectiva excepcionalidad a la Circular Nro. MEF- VGF- 2021-0004- C'.

9. Sostienen que el MSP reconoce su incumplimiento respecto de la aplicación del proceso de clasificación de puestos y lo justifica en que, en el año 2021: (i) informó al MEF la necesidad de contar con la excepcionalidad a la circular MEF-VGF-2021-0004-C; y, (ii) que el MEF informó que no es procedente otorgar la excepcionalidad "considerando que no se dispone de recurso para el presente periodo fiscal y en función del Plan de Optimización y Austeridad del Gasto Público del Gobierno Nacional".

Respecto de lo cual consideran que “[...] han transcurrido varios años y aquella excepcionalidad se ha convertido en la regla, por lo que no puede eludir su responsabilidad por el incumplimiento alegado”.<sup>4</sup>

10. Afirman que el “[...] artículo 5 de la Resolución No. MDT-DFI-002 establece que la resolución entrará en vigencia a partir del ejercicio fiscal 2015 y su financiamiento será cubierto con el presupuesto institucional. Luego de seis años y medio el [MSP] no aplica el Manual”.
11. Sostienen que han “[...] cumplido con todos los requisitos previstos en el ordenamiento y solicitados por el Ministerio de Salud [...]. Se ha realizado el análisis ocupacional de las posiciones que ocupa[n] como servidores públicos, sin embargo aún no se ha remitido al Ministerio del Trabajo para su aprobación”.
12. Argumentan que la obligación contenida en las normas cuyo cumplimiento exigen

[...] es clara y expresa. Es clara, pues el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación están determinados en las Resoluciones No. MDT- DFI-001 y MDT-DFI-002 [...]. La obligación de clasificación de puestos es entendible, su contenido evidente y no precisa de interpretaciones extensivas para identificar la obligación. Además es expresa porque se encuentra redactada en términos precisos y específicos, está manifiestamente escrita en el Manual.

13. Explican que, dentro del proceso de acción de protección signado 17203-2019-06393,<sup>5</sup> la Corte Provincial de Justicia de Pichincha dispuso “[...] a las autoridades accionadas

---

<sup>4</sup> En este sentido, señalan que el MSP “ha justificado la falta de aplicación del proceso de clasificación de puestos en tres oficios, dos del Ministerio de Economía y Finanzas y uno del Ministerio de Trabajo”. En el primero, “la Subsecretaría de Fortalecimiento del Servicio Público del Ministerio de Trabajo habría informado al Ministerio de Salud Pública la necesidad de contar con la excepcionalidad del Circular Nro. MEF-VGF- 2021-0004-C”; en el segundo, “el Ministerio de Economía y Finanzas, informa que ‘no es procedente otorgar la excepcionalidad planteada por esta Cartera de Estado, considerando que no se dispone de recurso para el presente periodo fiscal y en función del Plan de Optimización y Austeridad del Gasto Público del Gobierno Nacional’”; y, en el tercero, “el Ministerio de Economía y Finanzas, comunica que no es procedente otorgar la excepcionalidad planteada [...], considerando que no se dispone de recurso para el presente periodo fiscal y (sic) en función del Plan de Optimización y Austeridad del Gasto Público del Gobierno Nacional”.

<sup>5</sup> Acción de protección presentada por Washington David Muñoz Trujillo, en representación de varias personas, incluyendo algunos de los accionantes, en contra del Ministerio del Trabajo, el MSP y el Ministerio de Finanzas, mediante la cual solicitó la aplicación del Manual de Puestos Institucional. La acción fue rechazada tanto en primera como en segunda instancia, por cuanto no se verificó la “existencia de vulneración a derechos o garantías constitucionales de los accionantes, quienes además ostentan diferentes situaciones reales-particulares, mismas que deben ser estudiadas y verificadas individualmente previo a la reclasificación de sus cargos, en consecuencia la acción constitucional propuesta no puede ser aceptada; sin perjuicios que al tratarse de un proceso administrativo en marcha que no ha sido suspendido o derogado, debe ejecutarse según las particularidades de cada caso en forma eficiente, por lo que se llama la atención de las autoridades públicas competentes a fin de que impulsen con celeridad el mencionado proceso”. (Cita textual sentencia de Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha).

para que (sic) en el ámbito de sus competencias diligencien con mayor celeridad el proceso de reclasificación de puestos administrativos en el sector de la salud, proceso que no debería tardar más de tres meses a partir de la ejecutoria de esta resolución”, y que la Asamblea Nacional, mediante oficio AN-FVVL-2021-0006-O de 08 de julio de 2021 “[...] solicitó al Ministerio se informe el estado del cumplimiento de dicha sentencia”.

**14.** Afirman que el Estado, a través del ente rector de finanzas

“[...] ha aceptado la posibilidad de la implementación del respectivo Manual, lo que implica que, existiendo obligación legal del legitimado pasivo, este deliberadamente ha omitido cumplir con su obligación descrita de forma expresa y que no tiene obstáculo alguno que le impide cumplir con la disposición normativa expresa”.<sup>6</sup>

**15.** Además, la accionante Laura Dolores Bastidas manifestó que:

Con cédula de identidad [...], (Pasiva) Licenciada en Comercio y Administración, que laboré más de 40 años al servicio del Ministerio de Salud, Analista de Contabilidad 2, Contadora General del Hospital Enrique Garcés esa denominación consta en el distributivo en finanzas, desvinculándome con esa denominación en calidad de Analista de Contabilidad 2, no así en la parte económica de acuerdo con la estructura, lo que afecta mi jubilación, es por eso que mi pretendida aspiración es la reparación integral.

**16.** Por su parte, el accionante Eduardo Daniel Chancusig Bejarano adujo lo siguiente:

Con cédula de identidad [...], la denominación actual es Servidor Público de Apoyo 3, Egresado de la carrera de Tecnología de Administración de Empresas, he laborado 32 años de servicios al Ministerio de Salud Pública de los cuales 27 años laboré en el Área Financiera, al momento me encuentro laborando en el Departamento de Admisiones, en el cual se pretende levantarme el FAO en calidad de Asistente de Admisiones y no donde tengo la mayor experiencia como fueron emitidas las directrices.

**17.** En virtud de lo expuesto, solicitan a la Corte Constitucional que disponga al MSP el cumplimiento de las normas que reclaman y la implementación del proceso de clasificación de puestos, así como el pago retroactivo de la diferencia de las remuneraciones desde el año 2015 hasta la fecha en que se implemente el proceso de clasificación de puestos.

#### **4.2. Fundamentos de la entidad accionada**

**18.** En audiencia celebrada el 01 de noviembre de 2022, y en el informe de 09 de

---

<sup>6</sup> Refieren que, mediante oficio MINFIN-DM-2014-1119 de 02 de diciembre del 2014, el entonces Ministro de Finanzas informó al entonces Ministro del Trabajo “respecto de su emisión de ‘DICTAMEN PRESUPUESTARIO FAVORABLE’ para el proceso de implementación del Manual” de clasificación de puestos.

noviembre de 2022, el MSP señaló a este Organismo que:

[...] remite adjunto el detalle de las gestiones realizadas en lo referente a la solicitud de excepcionalidad, que fue solicitada mediante Oficio Nro. MDT-SFSP-21021-0485-O de 07 de abril de 2021 por el Ministerio de Trabajo, es pertinente indicar que desde que el ente Rector en el ámbito Laboral, indicó que es necesario contar con el documento habilitante para continuar con el estudio de aplicación del [Manual de Puestos Institucional], esta cartera de Estado a (sic) realizado las gestiones pertinentes pero hasta el momento no ha sido emitida por el tema presupuestario.

19. Adjuntó un total de 18 anexos -de los cuales dos contienen documentos repetidos- en los que constan oficios, memorandos y la Circular MEF-VGF-2021-0004-C (“**circular**”), por medio de los cuales se detallan las actuaciones llevadas a cabo tanto por el MSP, el MDT y el MEF respecto del proceso de implementación del Manual de Puestos Institucional.<sup>7</sup>

### 4.3. Fundamentos del Amicus Curiae: Ministerio del Trabajo

20. En audiencia celebrada el 01 de noviembre de 2022, y en los escritos de 11 de abril,

---

<sup>7</sup> Los anexos contienen la siguiente documentación: **Anexo 1:** Memorando MSP-DATH-2022-6495-M, de 31 de octubre de 2022, cuyo asunto es: Respuesta a pedido de información –Corte Constitucional del Ecuador. **Anexo 2:** Circular MEF-VGF-2021-0004-C, de 21 de febrero de 2021, cuyo numeral 13 establece: “Durante el ejercicio fiscal 2021, se prohíbe la revisión a la clasificación y valoración de los puestos de manera ascendente del nivel jerárquico superior y del nivel operativo (salvo casos excepcionales autorizados por el MEF)”. **Anexo 3:** Oficio MEF-VGF-2022-0281-O, de 31 de agosto de 2022, por medio del cual el MEF niega la solicitud de excepcionalidad a la circular solicitada por el MSP. **Anexo 4:** Oficio MSP-MSP-2022-2988-O, de 16 de agosto de 2022, por medio del cual el MSP solicita la excepcionalidad a la circular al MEF. **Anexo 5:** Oficio MSP-MSP-2022-2922-O, de 09 de agosto de 2022, por medio del cual el MSP solicita nuevamente al MEF la excepcionalidad a la circular. **Anexo 6:** Oficio MSP-CGAF-2022-0445-O, de 09 de agosto de 2022, cuyo asunto es respuesta a Oficio Nro. MEF-SP-2022-0647. Indica que ha cumplido con enviar la información referente a la cuantificación del impacto presupuestario para el cumplimiento de sentencias judiciales. **Anexo 7:** Oficio MEF-SP-2022-0647, de 25 de julio de 2022, por medio del cual el MEF niega solicitud de excepcionalidad a la circular debido a que hace falta un criterio técnico del MDT y a que no se ha completado la actualización del Estado de Gestión del Manual de Puestos Institucional. **Anexo 8:** Oficio MEF-VGF-2021-0463-O, de 03 de mayo de 2021, por medio del cual el MEF señala que el MSP no cuenta con los recursos presupuestarios necesarios para el proceso de revisión a la clasificación de puestos; y, niega la excepcionalidad a la circular. **Anexo 9 y 10:** Oficio MSP-MSP-2021-1127-O, de 13 de abril de 2021, por medio del cual el MSP solicita al MEF la excepcionalidad a la circular. **Anexo 11:** Oficio MSP-CGAF-2021-0245-O, de 29 de abril de 2021, por medio del cual el MSP insiste en la solicitud de excepcionalidad a la circular. **Anexo 12:** Oficio MSP-CGAF-2021-0210-O, de 12 de abril de 2021, el MSP realiza al MEF solicitud de excepcionalidad. **Anexo 13 y 18:** MDT-SFSP-2021-0485-O, de 07 de abril de 2021, por medio del cual el MDT le indica al MSP que solicite al MEF la excepcionalidad a la circular. **Anexo 14:** Oficio MEF-SP-2021-0903, de 16 de noviembre de 2021, por medio del cual el MEF niega la solicitud de excepcionalidad a la circular, señalando además que es un gasto que no se encontraba en la proforma presupuestaria para el año fiscal 2022. **Anexo 15:** Oficio MSP-MSP-2021-3630-O, de 27 de octubre de 2021, el MSP solicita al MEF la excepcionalidad a la circular y le manifiesta que existen varios procesos judiciales iniciados para que se implemente el Manual de Puestos Institucional. **Anexo 16:** Oficio MEF-SP-2021-0632, de 03 de agosto de 2021, por medio del cual el MEF niega la excepcionalidad a la circular solicitada por el MSP. **Anexo 17:** MSP-CGAF-2021-0406-O, de 28 de julio de 2021, por medio del cual el MSP solicita al MEF la excepcionalidad a la circular.

31 de octubre, 1 de noviembre y 10 de noviembre de 2022, refiere las actuaciones llevadas a cabo tanto por el MDT, el MSP y el MEF que se encuentran relacionadas con la implementación del Manual de Puestos Institucional en el MSP. En este informe el MDT presenta, entre otras, las siguientes conclusiones:

Es importante recalcar que los Formularios de Análisis Ocupacional que fueron remitidos por el Ministerio de Salud Pública se realizaron en función de las actividades que desarrollaban los servidores en ese momento, sin embargo, si existieron movimientos de personal posteriores al envío de dicha información, los mismos son de exclusiva responsabilidad del Ministerio de Salud Pública.

El Ministerio del Trabajo ha venido prestando su asistencia técnica colaborando con el Ministerio de Salud Pública para realizar el proceso de implementación del Manual de Puestos Institucional, sin embargo, el mismo no ha podido ser concluido debido a las inconsistencias presentadas en la información, y actualmente a la falta de presupuesto para poder culminar el proceso conforme los Oficios Nros. MEF-VGF-2021-0463-O y MEF-SP-2021-0632, de 03 de mayo y 03 de agosto de 2021, emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Cabe mencionar que el proceso de implementación del [Manual de Puestos Institucional], no ha finalizado sigue abierto y ejecutándose.

En caso de que el servidor se crea con derecho por el incumplimiento de requisitos deberá participar en un proceso de Concurso de Méritos y Oposición para ascender en la carrera, más no por un proceso de implementación del Manual de Puestos.

#### **4.4. Informe solicitado**

##### **4.4.1. Ministerio de Economía y Finanzas**

- 21.** En el informe remitido a este Organismo el 11 de noviembre y 15 de diciembre de 2022, y 28 de noviembre de 2024, el MEF señaló que:

[...] viabilizó mediante Oficio Nro. MINFIN-DM-2014-1119 de 2 de diciembre de 2014, la emisión del Dictamen Presupuestario Favorable, para la reforma a los Manuales de Descripción, Valoración y Clasificación de los Puestos de Planta Central, Niveles Desconcentrados, Hospitales y Establecimientos de Salud de Primer Nivel de Atención del Ministerio de Salud Pública, por lo tanto, al Ministerio de Salud Pública le corresponde coordinar con el Ministerio del Trabajo, las gestiones respectivas para analizar progresivamente los estudios de revisión de clasificación de puestos, observando la normativa vigente para el efecto existente.

- 22.** Además, agregó:

[...] se ha revisado el Sistema de Administración Financiera e SIGEF y se determina que el 19 de octubre de 2022, aprobó la reforma de incremento presupuestario No. 2.023.292,23, para cumplimiento del pago de sentencias judiciales por implementación del Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de puestos del personal administrativo, de su entidad, por lo que deberán gestionar en el Ministerio del Trabajo la resolución correspondiente que les permita aplicar este proceso [...].

## 5. Reclamo previo

23. Según el artículo 54 de la LOGJCC, para que se configure el incumplimiento, “la persona accionante previamente reclamará el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla”. Esta Corte ha señalado que el requisito del reclamo previo se debe observar en dos momentos. El primero, en la fase de admisión, correspondiente a un análisis formal, en el que la Corte verifica que exista un escrito de reclamo previo anexado en la demanda de acción de incumplimiento. El segundo, en fase de sustanciación, correspondiente a una verificación del reclamo previo como un requisito sustancial en el que la Corte analiza su contenido.<sup>8</sup>
24. De esta manera, en la fase de sustanciación, el reclamo previo constituye un requisito de procedencia de la acción por incumplimiento, que se relaciona con su esencia en cuanto “implica que se ha concedido la oportunidad, a quien debía satisfacer la obligación reclamada, de que subsane el incumplimiento y tome acciones tendientes a cumplir lo requerido”.<sup>9</sup> Por lo que, “el incumplimiento de este requisito impide a la Corte pronunciarse sobre las consecuencias jurídicas derivadas del alegado incumplimiento”.<sup>10</sup>
25. En particular, esta Corte ha señalado que el reclamo previo en las acciones por incumplimiento debe cumplir con los siguientes requisitos:
- i) Estar dirigido a quien deba satisfacer el cumplimiento de la obligación;
  - ii) Contener la identificación clara de las obligaciones (ya sean las normas o las sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos) cuyo cumplimiento se exige;
  - iii) Que dichas obligaciones identificadas sean las mismas que las invocadas en la acción por incumplimiento; y,
  - iv) Solicitar el cumplimiento de dichas obligaciones de manera expresa.<sup>11</sup>
26. Dentro del expediente constitucional se constata que los accionantes aportaron, como prueba del reclamo previo, el escrito de 07 de septiembre de 2021, por medio del cual solicitaron al MSP que, en cumplimiento de las resoluciones MDT-DFI-2015-001 y MDT-DFI-2015-002, implemente el proceso de clasificación de puestos correspondiente.
27. De lo anterior, se verifica que los accionantes: **(i)** dirigieron su reclamo previo al MSP, entidad encargada del cumplimiento del Manual de Puestos Institucional a través de la ministra de ese momento; **(ii)** hicieron referencia al supuesto incumplimiento del

<sup>8</sup> CCE, sentencia 20-19-AN/23, 27 de septiembre de 2023, párr. 20.

<sup>9</sup> CCE, sentencia 3-11-AN/19, 28 mayo de 2019, párr. 21.

<sup>10</sup> CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 22.

<sup>11</sup> CCE, sentencia 46-18-AN/22, 21 de diciembre de 2022, párr. 23.

Manual de Puestos Institucional especificando cada una de las resoluciones que lo componen; (iii) el cumplimiento de las obligaciones invocadas en la acción por incumplimiento también fue exigido en el reclamo previo; así solicitaron en el reclamo previo que el MSP, a través de sus Unidades Administrativas de Talento Humano, “den cumplimiento a las Resoluciones referidas e implementen el proceso de clasificación de puestos, según el Manual a los servidores que suscribimos el presente requerimiento” y (iv) solicitaron su cumplimiento de forma expresa. Por lo que, se verifica el cumplimiento del requisito relativo al reclamo previo.<sup>12</sup>

## 6. Planteamiento de problemas jurídicos

28. A efectos de resolver la presente acción por incumplimiento, conforme dispone el artículo 93 de la Constitución en concordancia con el inciso segundo del artículo 52 de la LOGJCC, corresponde a la Corte Constitucional analizar, en primer lugar, si el artículo 3 del Manual de Puestos Institucional<sup>13</sup> contiene una obligación de hacer o no hacer. Es decir, la Corte debe verificar que no se limite a definir, describir o permitir, sino que contenga una obligación positiva o negativa.<sup>14</sup> En esa línea, primero, corresponde resolver el siguiente problema jurídico: *¿El artículo 3 del Manual de Puestos Institucional, contiene una obligación de hacer o no hacer?*
29. Si la respuesta es afirmativa, corresponde determinar si la obligación cuyo cumplimiento alegan los accionantes se deriva de las normas cuyo cumplimiento se reclama para lo cual se resolverá el siguiente problema jurídico: *¿La obligación exigida se deriva del artículo 3 del Manual de Puestos Institucional? Y, de ser positiva la respuesta a este problema jurídico previo, se resolverá el tercer problema jurídico: ¿La obligación del artículo 3 del Manual de Puestos Institucional, cuyo cumplimiento se demanda, es clara, expresa y exigible para los accionantes?*
30. De constatar que la obligación cuyo cumplimiento se exige es clara, expresa y exigible, la Corte pasará a analizar si *¿La obligación del artículo 3 del Manual de Puestos Institucional fue cumplida por el MSP?* Finalmente, solo en el supuesto de que se determine el incumplimiento de la obligación, se analizará *¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de la obligación reclamada?*

---

<sup>12</sup> CCE, sentencia 18-22-AN/24, 17 de octubre de 2024, párr. 27 y sentencia 45-22-AN/24, 17 de octubre de 2024, párr. 18.

<sup>13</sup> Las normas reclamadas se tratarán de forma conjunta, debido a que su contenido de las normas es idéntico, salvo por los destinatarios que en un caso son los servidores de planta central y en el otro caso son los de los hospitales.

<sup>14</sup> CCE, sentencia 38-12-AN/19, 04 de diciembre de 2019, párr. 34 y sentencia 38-15-AN/21, 09 de junio de 2021, párr. 25.

## 7. Resolución de problemas jurídicos

### 7.1. Primer problema jurídico: ¿el artículo 3 del Manual de Puestos Institucional, contiene una obligación de hacer o no hacer?

31. Una obligación de hacer o no hacer establece la realización o abstención de una conducta y, para que exista, debe contener los siguientes elementos: (i) el obligado a ejecutar, (ii) el contenido de la obligación; y, (iii) el titular del derecho.
32. Respecto del artículo 3 del Manual de Puestos Institucional, esta Corte encuentra que contiene una obligación de hacer en tanto prescribe:
- a. **Obligación:** Consistente en realizar el análisis ocupacional de los puestos de planta central y sus niveles desconcentrados del MSP y de hospitales y establecimientos de salud de primer nivel de atención del MSP; y, remitir al MDT.
  - b. **Obligado a ejecutar:** el MSP.
  - c. **Titular o beneficiario:** los servidores del MSP que se encuentren en puestos de planta central y sus niveles desconcentrados y en puestos de hospitales y establecimientos de salud de primer nivel de atención.
33. En conclusión, el Manual de Puestos Institucional, contiene una obligación de hacer.

### 7.2. Segundo problema jurídico: ¿Las obligaciones exigidas se derivan del artículo 3 del Manual de Puestos Institucional?

34. Según los accionantes, de las resoluciones invocadas se derivan las siguientes obligaciones: (a) aplicar el proceso de clasificación de puestos; (b) realizar el pago de una reparación en favor de una servidora que se jubiló sin que se implementara el proceso de clasificación de puestos; (c) efectuar el Formulario de Análisis Ocupacional (“FAO”) de un funcionario, considerando el lugar en el que ha acumulado mayor tiempo de experiencia; y (d) realizar el análisis ocupacional de puestos en favor de los accionantes que suscriben la demanda.
35. Como se expuso en la sección anterior, el artículo 3 del Manual de Puestos Institucional establece la obligación de realizar el análisis ocupacional de puestos, estudio que debe ser remitido al MDT para su aprobación.
36. En relación con la **obligación (a)**, este Organismo encuentra que el proceso de clasificación de puestos forma parte, en términos generales, del sistema integrado de

desarrollo del talento humano del sector público<sup>15</sup> y, en términos específicos,<sup>16</sup> del subsistema de clasificación de puestos del servicio público.<sup>17</sup> Este proceso, al que los accionantes se refieren como “proceso de clasificación de puestos”, comprende diversas etapas, entre las que se pueden evidenciar las siguientes: (i) el MDT emite la norma técnica del subsistema de clasificación de puestos, su nomenclatura y valoración;<sup>18</sup> (ii) el MEF emite dictamen presupuestario favorable para la aprobación del manual de puestos institucional;<sup>19</sup> (iii) la entidad pública elabora el manual de puestos institucional y realiza el análisis ocupacional conforme a dicho manual, remitiendo la información al MDT para su aprobación;<sup>20</sup> (iv) la entidad pública inicia el proceso de implementación, el que incluye la reclasificación de puestos y cambio de denominaciones;<sup>21</sup> (v) con una nueva aprobación presupuestaria emitida por el MEF a solicitud del MDT, se implementa el manual de puestos institucional;<sup>22</sup> y

<sup>15</sup> LOSEP, Registro Oficial 294, 06 de octubre de 2010. “**Art. 53.-** Del Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano. - Es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a validar e impulsar las habilidades, conocimientos, garantías y derechos de las y los servidores públicos con el fin de desarrollar su potencial y promover la eficiencia, eficacia, oportunidad, interculturalidad, igualdad y la no discriminación en el servicio público para cumplir con los preceptos de esta Ley”.

<sup>16</sup> *Ibid.*, “**Art. 55.-** subsistema de planificación de talento humano; artículo 61: subsistema de clasificación de puestos del servicio público; y, artículo 63 subsistema de selección de personal.

<sup>17</sup> *Ibid.*, “**Art. 61.-** Del Subsistema de clasificación de puestos. - El subsistema de clasificación de puestos del servicio público es el conjunto de normas estandarizadas para analizar, describir, valorar y clasificar los puestos en todas las entidades, instituciones, organismos o personas jurídicas de las señaladas en el Artículo 3 de esta Ley.

Se fundamentará principalmente en el tipo de trabajo, su dificultad, ubicación geográfica, ámbito de acción, complejidad, nivel académico; técnico, tecnológico o su equivalente y responsabilidad, así como los requisitos de aptitud, instrucción y experiencia necesarios para su desempeño de los puestos públicos.

La clasificación señalará el título de cada puesto, la naturaleza del trabajo, la distribución jerárquica de las funciones y los requerimientos para ocuparlos.

<sup>18</sup> Reglamento General a la LOSEP, Registro Oficial 418, 01 de abril de 2011, artículo 163; y, artículo 61 de la LOSEP.

<sup>19</sup> LOSEP, Registro Oficial 294, 06 de octubre de 2010, artículo 132 literal c). En el caso, el 02 de diciembre de 2014, el MEF mediante oficio MINFIN-DM-2014-1119, emitió dictamen presupuestario favorable para la realización de este estudio.

<sup>20</sup> Reglamento General a la LOSEP, Registro Oficial 418, 01 de abril de 2011, artículo 173. En el caso, el manual elaborado por el MSP fue aprobado mediante las resoluciones MDT-DFI-2015-0001 y MDT-DFI-2015-0002, de 14 de enero de 2015.

<sup>21</sup> En el caso en concreto, el MDT aportó los FAO, los informes técnicos y los oficios, por medios de los cuales el MSP le remitió el análisis ocupacional, realizado de conformidad con el Manual de Puestos Institucional.

<sup>22</sup> Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial 306, 22 de octubre de 2010, artículo 115. El MDT envió los oficios emitidos por el MEF respecto de la disponibilidad presupuestaria para el proceso de implementación: (i) MEF-VGF-2021-0463-O, 03 de mayo de 2021, frente a la solicitud de excepcionalidad el MEF determina: “[...] se evidencia que el Ministerio de Salud Pública no cuenta con los recursos presupuestario necesarios que le permita realizar el proceso de recisión a la clasificación de dichos puestos. [...] no es posible otorgar la excepcionalidad solicitada”. (ii) MEF-SP-2021-0903, 16 de noviembre de 2021, frente a la solicitud de excepcionalidad el MEF señala: “que el Ministerio de Salud Pública no cuenta con los recursos presupuestarios necesarios que le permita realizar el proceso de revisión a la clasificación en el presente ejercicio fiscal, adicionalmente es pertinente señalar que no se consideraron los recursos para este fin en la proforma del Presupuesto General del Estado 2022, [...] no es posible otorgar la excepcionalidad solicitada”. (iii) MEF-SP-2021-0632, 03 de agosto de 2021, frente a la solicitud de excepcionalidad el MEF contesta: “[...] se evidencia que el Ministerio de Salud Pública no cuenta con los

finalmente, **(vi)** el MDT expide la resolución que aprueba la clasificación de puestos, permitiendo la emisión de las acciones de personal correspondientes.

- 37.** Con base en lo anterior y en el análisis del artículo 3 del Manual de Puestos Institucional, se concluye que la obligación señalada por los accionantes, consistente en aplicar el proceso de clasificación de puestos —como se detalla en el párrafo anterior—, no se deriva directamente de la norma cuyo cumplimiento se reclama en esta acción. Dicho artículo únicamente prescribe la obligación del MSP de realizar el análisis ocupacional, lo que implica, entre otros aspectos, el estudio del título del puesto, la naturaleza del trabajo, la distribución jerárquica de las funciones y los requisitos para ocuparlos.<sup>23</sup> Este análisis, según lo establecido por el MDT, debe incluir el FAO, el informe técnico y la lista de asignaciones, información que debe ser remitida al MDT para su aprobación.
- 38.** Por tanto, aunque los accionantes sostienen que todo el proceso de clasificación de puestos está incluido en la obligación prevista en la norma, este Organismo concluye que el artículo 3 del Manual de Puestos Institucional solo contempla una de las etapas del proceso general. Es decir, establece como obligación del MSP realizar el análisis ocupacional para habilitar la continuación del proceso de clasificación de puestos, pero no prescribe la implementación completa de dicho proceso. Lo que los accionantes perciben como una obligación integral corresponde, en realidad, a la finalidad del análisis ocupacional y a las etapas posteriores que dependen de otras condiciones.
- 39.** Respecto de las obligaciones **(b)** y **(c)** alegadas por Laura Dolores Bastidas y Eduardo Daniel Chancusig Bejarano, este Organismo encuentra que los argumentos expuestos se refieren al pago de una reparación integral en favor de una servidora jubilada y a la realización del FAO en el área donde el accionante tiene mayor experiencia; obligaciones que no se derivan del artículo 3 del Manual de Puestos Institucional; y que además, respecto de la obligación del pago de una indemnización se encuentran

---

recursos presupuestarios necesarios que le permitan realizar el proceso de revisión a la clasificación de dichos puestos [...] no es posible otorgar la excepcionalidad solicitada”. **(iv)** MEF-SP-2022-0647, 25 de julio de 2022, frente a la solicitud de excepcionalidad el MEF determina: “[...] toda vez que no se cuenta con el criterio técnico – legal favorable por parte del Ministerio del Trabajo como órgano rector en materia de remuneraciones del sector público, no es posible otorgar la excepcionalidad solicitada para la aplicación del Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos a servidores administrativos del Ministerio de Salud Pública, hasta que se haya completado la actualización de su Estatuto de Gestión Organizacional y Manual de Descripción [...]”. **(v)** MEF-VGF-2022-0281-O, 31 de agosto de 2022, ante la solicitud de excepcionalidad el MEF responde que: “no se cuenta con el criterio técnico – legal favorable por parte del Ministerio del Trabajo, como órgano rector en materia de remuneración del sector público, no es posible otorgar la excepcionalidad solicitada para la aplicación del Manual de Descripción, Valoración, y Clasificación de Puestos a servidores administrativos del Ministerio de Salud Pública, hasta que se haya completado la actualización de su Estatuto de Gestión Organizacional y Manual de Descripción [...]”.

<sup>23</sup> Resolución SENRES-RH-2005-000042, Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil, Registro Oficial 103, 14 de septiembre de 2005, artículo 10.

por fuera de la competencia de la Corte en esta acción.

40. Finalmente, en relación a la **obligación (d)**, consistente en que el MSP realice el análisis ocupacional y remita la información al MDT, este Organismo concluye que dicha obligación sí se desprende del artículo 3 del Manual de Puestos Institucional. En virtud de ello, se continuará con el análisis únicamente respecto de esta última obligación.

**7.3. Tercer problema jurídico: ¿La obligación de realizar el análisis ocupacional de puestos y remitirlo al MDT para su aprobación, derivada del Manual de Puestos Institucional, es clara, expresa y exigible?**

41. Esta Corte ha señalado que una obligación es **clara** cuando los elementos de la obligación (el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación) están determinados o son fácilmente determinables. Además, la obligación debe ser entendible, su contenido evidente y no requerir de interpretaciones extensivas para identificarla.<sup>24</sup>
42. Como se determinó al analizar el primer problema jurídico, el Manual de Puestos Institucional define claramente el contenido de la obligación. En este caso, el MSP es el sujeto pasivo; el análisis ocupacional de los puestos y su envío al MDT constituye el contenido de la obligación; y los servidores del MSP que ocupan puestos en la planta central, niveles desconcentrados de hospitales y establecimientos de salud de primer nivel son el sujeto activo.
43. Asimismo, se evidencia que la obligación es entendible y su contenido evidente, permitiendo identificar sin dificultad su alcance. Por lo tanto, esta Corte concluye que la obligación cumple con el criterio de claridad.
44. El criterio de que la obligación sea **expresa**, implica que debe estar redactada en términos precisos y específicos de manera que no dé lugar a equívocos. Asimismo, el contenido de la obligación debe estar manifiestamente escrito en la norma. Por lo que, la obligación no debe ser implícita ni producto de una inferencia indirecta.<sup>25</sup>
45. En el presente caso, el Manual de Puestos Institucional señala de manera explícita que el MSP tiene la responsabilidad de realizar el análisis ocupacional de puestos y remitir al MDT. Dicha redacción es precisa y específica, eliminando cualquier posibilidad de equívoco. Por ello, se concluye que la obligación es expresa.

<sup>24</sup> CCE, sentencias 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 38; 6-13-SAN-CC, 17 de julio de 2013, p. 6 y 23-11-AN/19, 25 de septiembre de 2019, párr. 33.

<sup>25</sup> CCE, sentencia 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 43.

46. Finalmente, para que una obligación sea **exigible** no debe mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse.<sup>26</sup> Al respecto, esta Magistratura en la sentencia 41-12-AN/19 estableció que “[d]e conformidad con la LOGJCC estos requisitos son concurrentes, por lo cual deben ser cumplidos en su totalidad”. En la especie, se identifica que la obligación no pende de la verificación de una condición suspensiva ni tampoco del fenecimiento de un plazo suspensivo.
47. Por las razones expuestas, esta Corte concluye que la obligación del MSP de realizar el análisis ocupacional de los puestos de los servidores en la planta central, niveles desconcentrados de hospitales y establecimientos de salud de primer nivel; y remitirlo al MDT es clara, expresa y exigible.

#### **7.4. Cuarto problema jurídico: ¿La obligación establecida en el Manual de Puestos Institucional fue cumplida por el MSP?**

48. Los accionantes arguyen que, pese a que han cumplido con todos los requisitos y que se ha realizado el análisis ocupacional por parte del MSP “aún no se ha remitido al Ministerio del Trabajo para su aprobación”.
49. En su informe, el MDT<sup>27</sup> proporcionó documentación sobre el proceso de análisis ocupacional llevado a cabo por el MSP. Específicamente, detalló que dicho análisis comprende:

[...] el levantamiento de los Formularios de Análisis Ocupacional de cada uno de los servidores, una vez levantado el FAO deberá establecer si se revisa o no la clasificación conforme el Manual de Puestos institucional, así también deberá remitir al Ministerio del Trabajo para el estudio pertinente el Informe Técnico de la UATH Institucional con los justificativos técnicos del estudio en mención, lista de asignaciones [...].

50. De la documentación aportada por el MDT, se constata que el MSP remitió la siguiente información:
- (i) Formularios de Análisis Ocupacional (“FAO”);
  - (ii) Informes técnicos solicitando la reclasificación de los servidores de nombramiento permanente del MSP;
  - (iii) Oficios solicitando al MDT validar la aplicación del Manual de Puestos.

<sup>26</sup> CCE, sentencias 37-13-AN/19, 07 de noviembre de 2019, párr. 39; y 41-12-AN/19, 16 de octubre de 2019, párr. 19.

<sup>27</sup> El 31 de octubre de 2022, el MDT remitió a la Corte Constitucional un CD con la información referente a las actuaciones realizadas en atención a las dos resoluciones cuyo cumplimiento se reclama por medio de la presente acción.

A continuación, se sintetiza la información proporcionada en relación con los accionantes de esta garantía jurisdiccional:

**Tabla 1**

| <b>DOCUMENTACIÓN APORTADA POR EL MDT</b> |   |                                       |  |
|--|---|---------------------------------------|--|
| <b>NOMBRE ACCIONANTE</b>                 | <b>FAO<sup>28</sup></b>   | <b>INFORME TÉCNICO<sup>29</sup></b>   | <b>OFICIO<sup>30</sup></b>               |
| Cristina Carbonell Yonfá                 | Realizado, 1 de mayo de 2019, sí cumple requisitos, sí se aplicará política | MSP-GIGI-2019-085, 27 de mayo de 2019 | MSP-CGAF-2019-0310-O, 30 de mayo de 2019 |
| Bolívar Napoleón García Palacios         | Realizado, 1 de mayo de 2019, no cumple requisitos, sí se aplicará política | MSP-GIGI-2019-085, 27 de mayo de 2019 | MSP-CGAF-2019-0310-O, 30 de mayo de 2019 |

<sup>28</sup> Los Formularios de Análisis Ocupacional se indica si el servidor/a cumple o no los requisitos para aplicar la política de clasificación de puesto.

<sup>29</sup> Informe Técnico MSP-TH-GIDI-2018-050, 1 de agosto de 2018, de implementación del Manual de Valoración, Descripción y Clasificación de Puestos para 161 Servidores de Nombramiento Permanente del Ministerio de Salud Pública -Coordinación Zonal 3- en el que se “[...] solicita la reclasificación de 161 puestos de servidores administrativos de nombramiento permanente acorde a los Manuales de Descripción, Valoración y Clasificación de puestos del Ministerio de Salud Pública”.

Informe Técnico MSP-UATH-2018-256, 7 de agosto de 2018, de implementación del Manual de Puestos del Ministerio de Salud en la zona 9- en el que concluye que hay que 137 servidores en proceso de reclasificación.

Informe Técnico MSP-GIDI-2019-077, de 10 de mayo de 2019, de Implementación del Manual de Valoración, Descripción y Clasificación de puestos para 117 servidores de nombramiento permanente del Ministerio de Salud Pública-Coordinación Zonal 9-en el que “[...] solicita la reclasificación de 117 puestos de servidores administrativos de nombramiento permanente acorde a los Manuales de [...] de puestos del Ministerio de Salud Pública [...]”.

Informe Técnico MSP-GIGI-2019-085, 27 de mayo de 2019, de implementación del Manual de Valoración, Descripción y Clasificación de puestos para 131 servidores de nombramiento permanente del Ministerio de Salud –coordinación zonal 9- en el que concluye que se ha levantado el estudio para la implementación del Manual de Puestos, se ha validado la documentación de la coordinación zonal todo bajo las directrices y formatos establecido por el MDT por lo que solicita “[...] solicita la reclasificación de 131 puestos de servidores administrativos de nombramiento permanente [...]”.

<sup>30</sup> Oficio MSP-CGAF-2018-0422-0, 01 de agosto de 2018, suscrito por la coordinadora general administrativa financiera del MSP, por medio del cual “[...] solicita al Ministerio de Trabajo validar la aplicación del Manual [...] de Puestos del personal administrativo de nombramiento permanente bajo LOSEP perteneciente a la Coordinación Zonal 3, Distritos, Hospitales, Establecimientos de Salud de Primer Nivel de Atención del Ministerio de Salud Pública por efectos de homologar el puesto institucional según la estructura aprobada”.

Oficio MSP-CGAF-2018-0452-O, 22 de agosto de 2018 por medio del cual el MSP solicita al MDT “[...]la aplicación del Manual [...] de Puestos del personal administrativo de nombramiento permanente bajo LOSEP perteneciente a la Coordinación Zonal 9, [...] por efectos de homologar el puesto institucional según la estructura aprobada”.

Oficio MSP-DNTH-2019-0488-O, 13 de mayo de 2019, por medio del cual el MSP solicita al MDT “[...] validar la aplicación del Manual [...] Puestos del personal administrativo de nombramiento permanente bajo LOSEP perteneciente a 117 servidores de la Coordinación Zonal 9”.

Oficio MSP-CGAF-2019-0310-O, 30 de mayo de 2019 por medio del cual el MSP solicita al MDT “[...]validar la aplicación del Manual [...] Puestos del personal administrativo de nombramiento permanente bajo LOSEP perteneciente a 131 servidores de la Coordinación Zonal 9”.

|                                       |   |  |  |
|---------------------------------------|---|--|--|
| Carlos Xavier Valencia Maldonado      | Realizado, 20 de julio de 2018, sí cumple requisitos, sí se aplicará política   | MSP-UATH-2018-256, 7 de agosto de 2018 | MSP-CGAF-2018-0452-O, 22 de agosto de 2018 |
| Diana Patricia Játiva Játiva          | Realizado, 1 de mayo de 2019, no cumple requisitos, sí se aplicará política   | MSP-GIGI-2019-085, 27 de mayo de 2019  | MSP-CGAF-2019-0310-O, 30 de mayo de 2019   |
| Laura Dolores Bastidas                | El MDT indicó que el MSP no le remitió información de esta servidora. No obstante, en la demanda, la propia accionante afirma que se jubiló previo a la elaboración del análisis ocupacional realizado por el MSP.  | No se aportó documentación             | No se aportó documentación                 |
| Eduardo Daniel Chancusig Bejarano     | El MDT indicó que el MSP no le remitió información de este servidor. No obstante, en la demanda, el accionante afirma que el MSP pretendió realizar el análisis ocupacional en el área en la que se encuentra actualmente, que no es en la que tiene la mayor experiencia, y por esto no ha permitido que se realice dicho el análisis. | No se aportó documentación             | No se aportó documentación                 |
| Georgina Elizabeth Parra Proaño       | Realizado, 1 de mayo de 2019, no cumple requisitos, sí se aplicará política   | MSP-GIDI-2019-077, 10 de mayo de 2019  | MSP-DNTH-2019-0488-O, 13 de mayo de 2019   |
| María Fernanda Román Cárdenas         | Realizado, 1 de mayo de 2019, sí cumple requisitos, sí se aplicará política   | MSP-GIDI-2019-077, 10 de mayo de 2019  | MSP-DNTH-2019-0488-O, 13 de mayo de 2019   |
| Geovanny Christian Chancusig González | Realizado, 1 de mayo de 2019, sí cumple requisitos, sí se aplicará política   | MSP-GIGI-2019-085, 27 de mayo de 2019  | MSP-CGAF-2019-0310-O, 30 de mayo de 2019   |
| Goldy Janette Moya Pantosin           | Realizado, 1 de mayo de 2019, no cumple requisitos, sí se aplicará política   | MSP-GIGI-2019-085, 27 de mayo de 2019  | MSP-CGAF-2019-0310-O, 30 de mayo de 2019   |
| José Joaquín Cevallos Alcívar         | Realizado, 27 de julio de 2018, no cumple requisitos, sí se aplicará política   | MSP-UATH-2018-256, 7 de agosto de 2018 | MSP-CGAF-2018-0452-O, 22 de agosto de 2018 |

|   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| Lola de las Mercedes Garnica Montenegro | Realizado, 3 de julio de 2018, sí cumple requisitos, sí se aplicará política  | MSP-UATH-2018-256, 7 de agosto de 2018    | MSP-CGAF-2018-0452-O, 22 de agosto de 2018 |
| Luis Alberto Caranqui García            | Realizado, 1 de mayo de 2019, no cumple requisitos, sí se aplicará política   | MSP-GIGI-2019-085, 27 de mayo de 2019     | MSP-CGAF-2019-0310-O, 30 de mayo de 2019   |
| Luis Alfredo Vilca Paguay               | Realizado, 1 de mayo de 2019, sí cumple requisitos, sí se aplicará política   | MSP-GIGI-2019-085, 27 de mayo de 2019     | MSP-CGAF-2019-0310-O, 30 de mayo de 2019   |
| María Eugenia Villafuerte Paredes       | Realizado, 1 de mayo de 2019, no cumple requisitos, sí se aplicará política   | MSP-GIDI-2019-077, 10 de mayo de 2019     | MSP-DNTH-2019-0488-O, 13 de mayo de 2019   |
| María Mercedes Chancusig Bejarano       | Realizado, 1 de mayo de 2019, no cumple requisitos, sí se aplicará política   | MSP-GIGI-2019-085, 27 de mayo de 2019     | MSP-CGAF-2019-0310-O, 30 de mayo de 2019   |
| Mónica Luz Freire Veloz                 | Realizado, 1 de mayo de 2019, sí cumple requisitos, sí se aplicará política   | MSP-GIDI-2019-077, 10 de mayo de 2019     | MSP-DNTH-2019-0488-O, 13 de mayo de 2019   |
| Nancy de los Ángeles Paucar Mejía       | Realizado, 1 de mayo de 2019, no cumple requisitos, sí se aplicará política   | MSP-GIGI-2019-085, 27 de mayo de 2019     | MSP-CGAF-2019-0310-O, 30 de mayo de 2019   |
| Néstor Raúl Quilo Otavalo               | Realizado, 1 de mayo de 2019, no cumple requisitos, sí se aplicará política   | MSP-GIDI-2019-077, 10 de mayo de 2019     | MSP-DNTH-2019-0488-O, 13 de mayo de 2019   |
| Rita del Niño Jesús Mosquera            | Realizado, 1 de mayo de 2019, sí cumple requisitos, sí se aplicará política   | MSP-GIGI-2019-085, 27 de mayo de 2019     | MSP-CGAF-2019-0310-O, 30 de mayo de 2019   |
| Roberto Paúl Brito Guadalupe            | Realizado, 1 de mayo de 2019, no cumple requisitos, sí se aplicará política   | MSP-GIGI-2019-085, 27 de mayo de 2019     | MSP-CGAF-2019-0310-O, 30 de mayo de 2019   |
| Rosa Alexandra Pozo Pozo                | Realizado, 27 de julio de 2018, sí cumple requisitos, sí se aplicará política | MSP-UATH-2018-256, 7 de agosto de 2018    | MSP-CGAF-2018-0452-O, 22 de agosto de 2018 |
| Sandra Elizabeth Córdova Núñez          | No se aportó documentación  | MSP-UATH-2018-256, 7 de agosto de 2018    | MSP-CGAF-2018-0452-O, 22 de agosto de 2018 |
| Sara Rosita Valverde Vargas             | Realizado, 1 de mayo de 2019, no cumple requisitos, sí se aplicará política   | MSP-GIDI-2019-077, 10 de mayo de 2019     | MSP-DNTH-2019-0488-O, 13 de mayo de 2019   |
| Washington Xavier Martínez Erazo        | Realizado, 18 de julio de 2018, sí cumple requisitos, sí se aplicará política | MSP-TH-GIDI-2018-050, 1 de agosto de 2018 | MSP-CGAF-2018-0422-O, 01 de agosto de 2018 |

|                                |   |                                       |  |
|--------------------------------|---|---------------------------------------|--|
| Nathali Gabriela Pacheco Cerna | Realizado, 1 de mayo de 2019, no cumple requisitos, sí se aplicará política | MSP-GIDI-2019-077, 10 de mayo de 2019 | MSP-DNTH-2019-0488-O, 13 de mayo de 2019 |
|--------------------------------|---|---------------------------------------|--|

**Fuente:** Tabla elaborada por la Corte Constitucional

- 51.** Previo a continuar con el examen esta Corte estima necesario precisar que, no se continuará con el análisis respecto de los accionantes Laura Dolores Bastidas y Eduardo Daniel Chancusig Bejarano, puesto que, tal como se indicó en el segundo problema jurídico, las obligaciones exigidas por ellos no se desprenden del Manual de Puestos Institucional.
- 52.** Ahora bien, de la información expuesta se desprende que el MSP remitió al MDT el FAO, los informes técnicos y los oficios correspondientes para la validación del análisis ocupacional, conforme a lo señalado por el MDT y el artículo 10 de la Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil,<sup>31</sup> con lo cual, en lo que respecta a los accionantes Cristina Carbonell Yonfá, Bolívar Napoleón García Palacios, Carlos Xavier Valencia Maldonado, Diana Patricia Játiva Játiva, Georgina Elizabeth Parra Proaño, María Fernanda Román Cárdenas, Geovanny Christian Chancusig González, Goldy Janette Moya Pantosin, José Joaquín Cevallos Alcívar, Lola de las Mercedes Garnica Montenegro, Luis Alberto Caranqui García, Luis Alfredo Vilca Paguay, María Eugenia Villafuerte Paredes, María Mercedes Chancusig Bejarano, Mónica Luz Freire Veloz, Nancy de los Ángeles Paucar Mejía, Néstor Raúl Quilo Otavalo, Rita del Niño Jesús Mosquera, Roberto Paúl Brito Guadalupe, Rosa Alexandra Pozo Pozo, Sara Rosita Valverde Vargas, Washington Xavier Martínez Erazo, Nathali Gabriela Pacheco Cerna, la obligación reclamada del Manual de Puestos Institucional se encuentra cumplida.
- 53.** Sin embargo, en el caso de la accionante Sandra Elizabeth Córdova Núñez este Organismo verifica que, pese a que se remitió un nombre en el informe técnico y en el oficio, el MSP no remitió el FAO, que constituye un documento esencial para evidenciar el análisis ocupacional. Cabe mencionar que, respecto de esta accionante, el MDT señaló que: “la información fue ingresada con Oficio Nro. MSP-DNTH-2019-0488-O, de 13 de mayo de 2022, Informe Técnico Nro. MSP-GIDI-2019-077, de 10 de mayo de 2019, lista de asignaciones; sin embargo, el Formulario de análisis

<sup>31</sup> Resolución SENRES-RH-2005-000042, Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil, Registro Oficial 103, 14 de septiembre de 2005. “**Art. 10.- Del análisis de puestos.-** Es el proceso que permite conocer las características del puesto, respecto a sus principales roles, atribuciones y responsabilidades en función de las unidades y procesos organizacionales, a fin de determinar su real dimensión e incidencia y definir el perfil de exigencias y de competencias necesarios para un desempeño excelente. El titular o responsable de cada unidad o proceso, con la asesoría y colaboración de las UARHs, llevará adelante el análisis de los puestos que integran la unidad que lidera, sobre la base de los instrumentos técnicos elaborados para este propósito por la SENRES”.

Ocupacional FAO, no fue remitido por el Ministerio de Salud Pública”.

54. Por lo tanto, esta Corte evidencia que respecto de la accionante Sandra Elizabeth Córdova Núñez la obligación no ha sido cumplida por parte del MSP.

**7.5. Quinto problema jurídico: ¿Cuáles son las medidas adecuadas y suficientes para el cumplimiento de la obligación en relación con el análisis ocupacional de la servidora Sandra Elizabeth Córdova Núñez?**

55. Dado que el incumplimiento se evidencia por la falta de realización del análisis ocupacional, este Organismo solo analizará lo correspondiente a este incumplimiento. En este sentido, se aclara que la pretensión de los accionantes respecto del pago retroactivo resulta improcedente en esta acción.
56. En consecuencia, dado que, dentro de la documentación aportada, no se proporcionó la información que permita determinar si el FAO fue o no elaborado, esta Corte determina que el MSP debe:
- 56.1. Si el FAO fue elaborado, remitirlo al MDT;
- 56.2. Si no se elaboró, realizar el análisis ocupacional correspondiente y remitir el FAO junto con la documentación necesaria al MDT para su aprobación.

## 8. 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 por incumplimiento.
2. **Declarar** el cumplimiento del artículo 3 del Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de los Puestos Planta Central y sus Niveles Desconcentrados del Ministerio de Salud Pública; y, del artículo 3 del Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de Hospitales y Establecimientos de Salud de Primer Nivel de Atención del Ministerio de Salud Pública, a favor de las y los legitimados activos señalados en el párrafo 52 de esta sentencia; y, el incumplimiento en el caso de la accionante Sandra Elizabeth Córdova Núñez.
3. **Disponer** al Ministerio de Salud Pública, respecto de la accionante Sandra Elizabeth Córdova Núñez que, en el término de 30 días:

- 3.1.** Remita el FAO al MDT, en el caso de que haya sido elaborado o, en caso de que no haya sido elaborado, elabore el FAO y remita con la documentación necesaria para su aprobación al MDT.
  - 3.2.** Una vez vencido el término, deberá informar inmediatamente a esta Corte sobre el cumplimiento del artículo 3 del Manual de Puestos Institucional respecto de la señora Sandra Elizabeth Córdova Núñez.
- 4.** Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado  
**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, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 19 de diciembre de 2024.- Lo certifico.

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