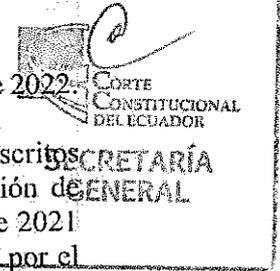


CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 13 de octubre de 2022.



VISTOS.- Agréguese al expediente constitucional No. 33-15-IS, los escritos presentados el 23 de diciembre de 2020 y 26 de enero de 2021 por la Dirección de Asesoría Jurídica del Ministerio del Trabajo; el 21 de enero y 17 de diciembre de 2021 por el Ministerio de Educación; el 25 de febrero de 2021 y 15 de marzo de 2022 por el Ministerio de Salud Pública; el 15 de marzo, 16 de julio, 24 de septiembre de 2021, 7 de enero y 1 abril de 2022 por la Sala Única del Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca; el 6 de abril y 4 de octubre de 2022 por la Defensoría del Pueblo del Ecuador. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

### I. Antecedentes procesales

1. El 19 de mayo de 2014, María Elena Rocha Romero (la accionante) presentó una acción de protección en contra de la acción de personal No. 014 de 29 de marzo de 2013, emitida por la rectora del Colegio Luis Monsalve Pozo de la ciudad de Cuenca, la cual generó una nueva categorización en la escala salarial pero no reflejó un impacto en su remuneración mensual. La acción fue rechazada en primera instancia, pero aceptada en segunda instancia, el 27 de junio de 2014.
2. El 20 de julio de 2015, la accionante presentó ante esta Corte una acción de incumplimiento de la sentencia de segunda instancia. La acción fue asignada con el No. 33-15-IS.
3. El 16 de julio de 2016, mediante sentencia No. 39-16-SIS-CC, la Corte aceptó la acción constitucional, declaró el incumplimiento de la sentencia impugnada y dictó como medidas de reparación integral: 2.1.<sup>1</sup> el traspaso de la partida de la accionante del Ministerio de Educación (MINEDUC) al Ministerio de Salud Pública (MSP),<sup>2</sup> 2.2. su inclusión al "Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de Odontóloga del Colegio Luis Monsalve Pozo" por parte del MSP,<sup>3</sup> 2.3. la aprobación del manual con la inclusión de la accionante,<sup>4</sup> 2.4. la aplicación de la

<sup>1</sup> La numeración corresponde a aquella utilizada en la sentencia.

<sup>2</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 39-16-SIS-CC, decisorio 2, numeral 2.1: "Para la máxima autoridad del Ministerio de Educación: Se dispone que el Ministerio de Educación proceda con el traspaso real y efectivo del puesto y partida presupuestaria de María Elena Rocha Romero del Ministerio de Educación al Ministerio de Salud Pública conforme lo dispuesto en la Disposición Transitoria Trigésima de la Ley Orgánica de Educación Intercultural. La máxima autoridad del Ministerio de Educación deberá informar a la Corte Constitucional el cumplimiento de esta disposición".

<sup>3</sup> Ibidem, numeral 2.2: "Para la máxima autoridad del Ministerio de Salud Pública: Se dispone que el Ministerio de Salud Pública cumpla con la reforma e inclusión de la hoy accionante en el «... Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de Odontóloga del Colegio "Luis Monsalve Pozo", desde la emisión de la Acción de Personal No. 014 de fecha 19 de marzo del 2013...», para que se la incluya en el mismo, con el cargo de odontóloga de dicho plantel educativo en la escala salarial que le corresponde. La máxima autoridad del Ministerio de Salud Pública deberá informar a la Corte el cumplimiento de esta disposición".

<sup>4</sup> Ibidem, numeral 2.3: "Para la máxima autoridad del Ministerio del Trabajo: Se dispone que el Ministerio de Trabajo apruebe el «... Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de Odontóloga



escala salarial correspondiente por parte del plantel educativo,<sup>5</sup> y 3. la reparación económica.<sup>6</sup>

4. El 24 de agosto de 2017, el Pleno de la Corte inició la fase de seguimiento de la sentencia y posteriormente dictó cuatro autos de verificación de cumplimiento de la decisión (17 de enero, 20 de marzo de 2018, 13 de febrero y 16 de diciembre de 2020).
5. El 13 de febrero de 2020, la Corte, mediante auto, declaró cumplida la medida de traspaso de la partida al MSP (medida 2.1.) y determinó el carácter prioritario del cumplimiento de la sentencia debido a que la accionante padece de una enfermedad grave.
6. El 16 de diciembre de 2020, la Corte, mediante auto, determinó que el MSP incluyó de forma tardía a la accionante en el perfil como “*Odontóloga 2, Servidor Público 7*” (medida 2.2.);<sup>7</sup> declaró improcedente realizar la verificación de las medidas de aprobación y aplicación de la nueva escala salarial (medidas 2.3. y 2.4.) ya que estas dejaron de ser oficiosas y efectivas para la accionante por su actual condición de persona jubilada. En consecuencia, la Corte ordenó al MSP y Ministerio de Trabajo (MT) remitir informes de descargo por la falta de ejecución de las medidas ordenadas.
7. Además, en el mismo auto, la Corte dispuso al MSP entregar la certificación de la remuneración correspondiente a un “*odontólogo del servicio público*” de los años 2013-2019 y al Tribunal Distrital de lo Contencioso y Administrativo de Cuenca (TDCA de Cuenca) iniciar un proceso<sup>8</sup> para la determinación del monto por concepto de reparación económica (medida 3), respecto a la diferencia entre valores que debió percibir como odontóloga.<sup>9</sup>

*del Colegio "Luis Monsalve Pozo", desde la emisión de la Acción de Personal No. 014 de fecha 19 de marzo del 2013...» elaborado por el Ministerio de Salud, en donde la hoy accionante deberá estar incluida con el cargo de odontóloga de dicho plantel educativo en la escala salarial que le corresponde. La máxima autoridad del Ministerio del Trabajo deberá informar a la Corte el cumplimiento de esta disposición”.*

<sup>5</sup> *Ibidem*, numeral 2.4: “*Para el rector o rectora del Colegio Luis Monsalve Pozo de la ciudad de Cuenca: Una vez que se proceda con el cumplimiento de lo dispuesto por parte de las autoridades aludidas, el rector o la rectora del Colegio Luis Monsalve Pozo de la ciudad de Cuenca deberán inmediatamente cumplir la sentencia constitucional e informar a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de la misma*”.

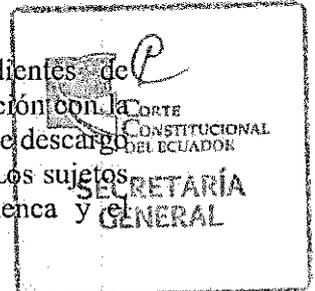
<sup>6</sup> *Ibidem*, numeral 3: “*La reparación económica que corresponda respecto de la diferencia entre los valores que percibió la hoy accionante desde la emisión de la Acción de Personal N.º 014 del 19 de marzo del 2013 y los que debió percibir por estar incluida en el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de Odontóloga del Colegio "Luis Monsalve Pozo" en la escala salarial que le corresponde, se la determinará en la vía contencioso administrativa (...)*”.

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Auto de verificación de sentencia del caso No. 33-15-IS/20, párrafos 12 y 13.

<sup>8</sup> *Ibidem*, párrafo 22: “*(...) esta Corte considera necesario iniciar el proceso de ejecución de la reparación económica ordenada por la vía contencioso administrativa, con la agilidad y oportunidad que el cumplimiento de la sentencia objeto de la presente verificación amerita*”.

<sup>9</sup> Las disposiciones textuales constan en el acápite III del presente auto.

8. Esta Corte identifica entonces las medidas y disposiciones pendientes de verificación, expuestas en los párrafos 6 y 7 *supra*, las que guardan relación con la medida de reparación económica y las disposiciones de remitir informes de descargo frente a la falta de ejecución de las medidas ordenadas en la sentencia. Los sujetos obligados de su cumplimiento son: MSP, el MT, el TDCA de Cuenca y MINEDUC.<sup>10</sup>



9. El 28 de mayo y 15 de noviembre de 2021, la Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional (STJ), en ejercicio de la delegación conferida por el Pleno del Organismo, remitió oficios de seguimiento por medio de los cuales requirió información al TDCA de Cuenca y a las máximas autoridades del MSP y MINEDUC para constatar el estado de cumplimiento de la reparación económica en favor de la accionante.

## II. Competencia

10. El Pleno de la Corte es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, conforme los artículos 436. 9 de la Constitución de la República del Ecuador y 163 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).

11. La Corte puede expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia, evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares y, de ser el caso, modificar las medidas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 21 de la LOGJCC.

## III. Verificación del cumplimiento de la sentencia

12. En virtud de los antecedentes expuestos, la Corte analizará las medidas restantes por verificar constantes en el auto de seguimiento No. 33-15-IS/20 del 16 de diciembre de 2020, que, a continuación, constan al tenor literal:

*1. Para efectos de determinar la existencia de responsabilidades y eventual establecimiento de sanciones por la falta de cumplimiento de la sentencia N° 39-16-SIS-CC y las disposiciones emitidas durante la fase de seguimiento:*

*a. Ordenar al ministro Juan Carlos Zevallos López, como máxima autoridad del MSP, que, en el término de 20 días contados a partir de la notificación del presente auto, remita un informe de descargo sobre las razones de la falta de cumplimiento y sobre las y los servidores encargados de ejecutar el cumplimiento de la medida de inclusión en la escala salarial correspondiente en beneficio de María Elena Rocha Romero y disposiciones ordenadas en fase de seguimiento, conforme a lo establecido en el párrafo 13 del presente auto. [Informe de descargo del MSP]*

<sup>10</sup> En el proceso de reparación económica No. 01803-2021-00039, derivado del cumplimiento de la sentencia, el TDCA de Cuenca determinó que el MINEDUC cancele valores a favor de la accionante \$ 60 553,43 USD por el tiempo que fue parte de la nómina del colegio Luis Monsalve Pozo. Los montos ordenados serán verificados en el acápite III del presente auto.



*b. Ordenar al ministro Andrés Isch Pérez, como máxima autoridad del MT, que, en el término de 20 días contados a partir de la notificación del presente auto, remita un informe de descargo sobre las razones de la falta de cumplimiento y sobre las y los servidoras encargados de ejecutar el cumplimiento de la medida de aprobación de la escala salarial, y disposiciones ordenadas en fase de seguimiento conforme a lo establecido en los considerandos 15 y 20 del presente auto. [Informe de descargo del MT]*

*(...) 3. Remitir copias certificadas del expediente constitucional del caso No. 33-15-IS al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en Cuenca, a fin de que efectúe de manera inmediata el sorteo correspondiente para que jueces del referido tribunal (sic) procedan con la determinación del monto que por concepto de reparación económica le corresponde recibir a la accionante conforme a lo ordenado en el párrafo 24. El proceso de ejecución de la reparación económica deberá iniciar y sustanciar con la agilidad y oportunidad que el presente caso amerita. [Determinación del monto de la reparación económica]*

*4. Ordenar que el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en Cuenca, informe sobre el cumplimiento de lo dispuesto en el numeral precedente en el término de 10 días desde la recepción del expediente constitucional del caso. [Información de cumplimiento del proceso de ejecución de la reparación económica]*

*5. Ordenar al MSP que, en el término de 8 días contados desde la notificación del presente auto, certifique tanto al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, con sede en Cuenca, como a esta Corte, la remuneración correspondiente a un "odontólogo del servicio público" durante los años 2013-2019 que le correspondía percibir a María Elena Rocha Romero. [Certificación salarial por parte del MSP]*

13. A continuación, la Corte realizará el análisis de verificación con respecto a la medida de reparación económica<sup>11</sup> que comprende: la entrega de la certificación salarial por parte del MSP, información de cumplimiento del proceso de ejecución de la reparación económica, la determinación del monto de la reparación económica a favor de la accionante y el pago por parte del MINEDUC y el MSP según lo ordenado en el proceso. En un segundo momento, esta Corte verificará la información respecto a los informes de descargo por parte del MSP y el MT.

### 3.1. Medida de reparación económica

#### Certificación salarial por parte del MSP

<sup>11</sup> En el análisis del auto de 16 de diciembre de 2020, la Corte determinó: "(...). El tribunal contencioso administrativo competente deberá determinar el monto respecto de la diferencia entre los valores que percibió la accionante desde la emisión de la Acción de Personal N.º 014 del 19 de marzo del 2013 y los valores que debió percibir como "odontóloga del servicio público". Para el efecto, el MSP deberá remitir certificación de la remuneración correspondiente a un "odontólogo del servicio público" durante los años 2013-2019 que le correspondía percibir a María Elena Rocha Romero". (Énfasis añadido)

14. El 25 de febrero de 2021, el MSP presentó ante este Organismo -como parte del informe de descargo-, una certificación que indica que *“la remuneración correspondiente al puesto de Odontólogo General 2, Servidor Público 7, Grado 13, es de Mil Seiscientos Setenta y Seis con 00/100 Dólares Americanos (\$ 1.676,00)”*. Además, el certificado cuenta con la información del expediente laboral de la accionante señalando las funciones, puesto y horas trabajadas por la misma, en el MSP y en el MINEDUC, sobretodo de los años 2013 a 2019.
15. Esta Corte también verifica que la certificación salarial fue puesta en conocimiento del TDCA de Cuenca.<sup>12</sup> Ahora bien, sobre el tiempo ordenado para la entrega de la certificación ante el TDCA de Cuenca y la Corte, este Organismo verifica que la medida no se cumplió de manera oportuna. Esto, ya que la fecha máxima para cumplir fue el 12 de enero de 2021<sup>13</sup> y el sujeto obligado remitió la información a esta Corte el 25 de febrero de 2021; mientras que ante el TDCA de Cuenca lo presentó luego del auto de 3 de febrero de 2021.<sup>14</sup>
16. Por ende, la Corte verifica el cumplimiento tardío de la medida ordenada en el numeral 5 del auto de 16 de diciembre de 2020. En consecuencia, hace un llamado de atención al MSP debido al retraso injustificado en la entrega de la certificación salarial.

#### **Información de cumplimiento del proceso de ejecución de la reparación económica**

17. La Corte encuentra que el TDCA de Cuenca recibió el expediente el 22 de enero de 2021 y avocó conocimiento el 3 de febrero de 2021.<sup>15</sup> El 15 de marzo de 2021, el TDCA de Cuenca informó ante esta Corte, por primera ocasión, sobre el proceso de ejecución de la reparación económica, signado con el No. 01803-2021-00039.<sup>16</sup> A partir de este primer informe, la autoridad judicial presentó otras cuatro comunicaciones acerca de los avances del proceso judicial que se revisan en el numeral siguiente del presente auto.
18. Ante esto, la Corte valora la agilidad y oportunidad en cuanto al inicio de la sustanciación del proceso. No obstante, verifica que la información entregada fue

<sup>12</sup> Oficio No. 00435-ITSUCAC-2021; fecha 5 de julio de 2021, ingresado en la Corte el 16 de julio de 2021.  
<sup>13</sup> El auto de verificación se notificó el 30 de diciembre de 2020 mediante oficio al MSP, según razón sentada por la Secretaría General de la Corte.

<sup>14</sup> TDCA de Cuenca. Auto de 3 de febrero de 2021: *“(…) en el término improrrogable de cinco días (…) el Ministerio de Salud Pública debe remitir la certificación ordenada en el párrafo 23 del Auto de verificación de sentencia aprobado por la Corte Constitucional”*. Además, en la información presentada por el TDCA consta: *“De fs. 1434 a 1474 comparece el doctor Julio César Molina Vásquez. Coordinador Zonal 6 del Ministerio de Salud Pública; adjuntando la documentación necesaria para el cumplimiento de lo dispuesto por la Corte Constitucional.”*

<sup>15</sup> Información verificada de la revisión del proceso No. 01803-2021-00039 en el Sistema Automático de Trámite Judicial Ecuatoriano (SATJE).

<sup>16</sup> Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 3 con sede en Cuenca. Oficio No. 00130-ITSUCAC-2021, con fecha 10 de marzo de 2021, recibido por esta Corte el 15 de marzo de 2021.



remitida después del vencimiento del término de 10 días ordenado para el efecto, esto es contado desde la recepción del expediente, lo que significa que feneció el 5 de febrero de 2021 y el sujeto obligado informó el 15 de marzo de 2021. En consecuencia, la Corte determina el cumplimiento tardío de la disposición de informar por parte del TDCA de Cuenca.

**Determinación del monto de la reparación económica y cancelación del monto por parte del MINEDUC y el MSP**

19. El 15 de marzo, 16 de julio, 24 de septiembre de 2021, 7 de enero y 1 de abril de 2022, el TDCA de Cuenca adjuntó información relacionada al proceso de ejecución de la reparación económica. Al respecto, el 24 de agosto de 2021, el TDCA de Cuenca emitió el auto resolutorio por medio del cual ordenó que el MINEDUC y el MSP cancelen los valores a favor de la accionante y determinó que:

*(...) los Ministerios de Educación y Salud [deberán] cancelar los siguientes valores: Ministerio de Educación: \$ 60.553,43 USD a la accionante María Elena Rocha Romero; y, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social \$ 12.143,68 USD, por aportes personal y patronal. A su vez el Ministerio de Salud cancelará a la accionante el monto de \$ 13.014,47 USD; y, al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social \$ 2.609,99 USD. (El resaltado es agregado)*

20. Posteriormente, en respuesta a los oficios de seguimiento, el TDCA de Cuenca y las carteras de Estado consignaron información de los rubros cancelados a favor de la accionante por concepto de la reparación económica, que incluyó los montos de aportes personales y patronales al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).
21. Así, el MINEDUC remitió la copia de los comprobantes de pago y comprobantes únicos de registro (CUR) generados en los meses de noviembre y diciembre de 2021, respectivamente,<sup>17</sup> a través de los cuales, la Corte constató y verificó que los valores cancelados a favor de la accionante y del IESS son los ordenados en el auto resolutorio.<sup>18</sup> En consecuencia, este Organismo determina que la información corrobora el pago de la primera entidad obligada -MINEDUC- a favor de María Elena Rocha Romero, desde marzo de 2013 hasta septiembre de 2018.
22. De igual forma, la Coordinación Zonal 6 del MSP presentó, mediante escrito,<sup>19</sup> el CUR No. 2875 mediante el cual se describe el monto de \$ 13 014,47 USD a favor de

<sup>17</sup> Documentos remitidos a través de oficio No. MINEDUC-CZ6-2021-00844-OF, de 8 de diciembre de 2021 suscrito por el entonces coordinador de educación zonal 6 y recibido el 17 de diciembre de 2021 por esta Corte. El MINEDUC adjuntó un total de 39 comprobantes de pago correspondientes a los meses de julio a diciembre del 2015, todo el 2016 y 2017 y los meses de enero a septiembre de 2018. Además, adjuntó 4 CUR respecto a los primeros 6 meses del 2015, 2014 y de marzo a diciembre de 2013.

<sup>18</sup> El MINEDUC canceló los valores que le correspondían a la accionante por cada mes según el saldo entre el sueldo que percibía en el 2013 y el sueldo como servidora pública 7 -Odontóloga General 2-. De ahí que existan 39 comprobantes de pago y 4 CUR.

<sup>19</sup> Documento remitido a través de oficio No. MSP-CGAJ-2022-0195-O, de 14 de marzo de 2022, suscrito por el coordinador general de asesoría jurídica.

la accionante y un valor de \$ 2 609,99 USD a favor del IESS por pago de aportes personales y patronales, correspondiente al periodo octubre 2018 a diciembre de 2019<sup>20</sup> -fecha de jubilación de María Elena Rocha-. Al respecto, la Corte encuentra que los valores son los mismos ordenados por la autoridad judicial en el auto resolutorio de 24 de agosto de 2021.



23. En este contexto, mediante providencia de 2 de febrero de 2022, el TDCA de Guenca indicó que los: *"(...) Ministerios de Educación y de Salud Pública, han procedido a la cancelación de los valores ordenados por los jueces constitucionales. Luego de haberse corrido traslado a la parte accionante para que se pronuncie respecto de los justificativos de pago efectuados en su favor, no lo ha hecho"*.<sup>21</sup> (Énfasis añadido) Asimismo, la autoridad judicial, luego de verificar el pago del monto determinado de la medida de reparación económica, en aplicación de la regla contenida en el numeral 7, b.13 del precedente No. 11-16-SIS-CC,<sup>22</sup> ordenó oficiar a esta Corte para el conocimiento del cumplimiento.

24. Por las consideraciones citadas, esta Corte establece el cumplimiento integral de la medida de reparación económica ordenada en el numeral 3 de la sentencia No. 39-16-SIS-CC, así como de las medidas para coadyuvar el cumplimiento de esta, constantes en el numeral 3 y 4 del auto de verificación de la sentencia No. 33-15-IS/20, de 16 de diciembre de 2020.

### 3.2. Informes de descargo

25. Sobre esta medida, resulta necesario que la Corte exponga lo resuelto en el auto No. 33-15-IS/20, de 16 de diciembre de 2020, con la finalidad de poner en contexto los nudos críticos en el cumplimiento de la sentencia. Así, la Corte Constitucional, concluyó que:

*(...) la falta de ejecución de las disposiciones ordenadas para coadyuvar al cumplimiento de las medidas ordenadas en la sentencia y el cumplimiento tardío de las medidas que tienen carácter secuencial e interdependiente, han ocasionado un retardo en la ejecución integral de esta sentencia, y por tanto un perjuicio a la persona beneficiaria.*

*25. Por lo cual, la Corte estima necesario verificar las razones del incumplimiento, y de ser necesario, determinar responsabilidades lo que incluso podría acarrear el establecimiento de sanciones como la destitución de las o los servidores de las distintas*

<sup>20</sup> Información contenida en el informe jurídico s/n de 11 de febrero de 2022, presentado con el oficio citado en la nota al pie 17.

<sup>21</sup> Auto puesto en conocimiento de esta Corte el 1 de abril de 2022, mediante oficio No. 00204-ITDCAC-2022.

<sup>22</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 11-16-SIS-CC, numeral 7, literal b.13: *"Cuando el tribunal contencioso administrativo hubiere comprobado la ejecución integral de la reparación económica, no archivará el proceso; sino que previamente pondrá tal particular en conocimiento de la autoridad jurisdiccional que emitió dicha medida dentro de la causa de garantías jurisdiccionales, esto es, del juez de instancia o de la Corte Constitucional para que sea esta autoridad quien proceda al archivo respectivo"*. (Énfasis agregado)

*instituciones obligadas que, por su actuación u omisión, generaron que la sentencia N.º 39-16-SIS-CC no haya sido cumplida integralmente. (Énfasis añadido)*

26. En este sentido, la Corte determinó, mediante auto de verificación de 16 de diciembre de 2020, que el MSP cumplió de forma tardía con la medida de inclusión en la escala salarial correspondiente a la accionante<sup>23</sup> y determinó la improcedencia de continuar con la aprobación y la aplicación de la nueva escala salarial en vista de la jubilación de la accionante. En consecuencia, la Corte ordenó que tanto el MSP, como el MT, remitan informes de descargo ante el estado de cumplimiento la sentencia No. 39-16-SIS-CC y las y los servidores encargados de ejecutar el cumplimiento de las medidas. Además, la Corte dispuso que, a través del TDCA, se determine el monto de la reparación económica con la escala que le correspondía durante su periodo laboral;<sup>24</sup> reparación que fue analizada en el acápite 3.1. del presente auto.

#### **Informe de descargo por parte del MSP**

27. El 25 de febrero de 2021, el MSP adjuntó a este Organismo el informe de descargo y señaló que:

*Mediante acción de personal No. 1741-TH-01D01-2018, la Dirección Distrital 01D01 – Salud, procedió a dar cumplimiento a la disposición emitida desde la Dirección Nacional de Talento Humano de este Ministerio de Salud, así como a la sentencia emitida dentro de la CAUSA NO. 33-15-IS, incorporando el puesto y la partida presupuestaria de la profesional Dra. María Elena Rocha Romero, quien viene laborando en este Ministerio de Salud, bajo la modalidad de nombramiento permanente, desde el 18 de octubre 2018, cumpliendo las funciones de Odontólogo General 2, en una jornada de 8 horas diarias.<sup>25</sup>*

28. A partir de lo citado, el sujeto obligado concluyó que la medida ordenada sí fue cumplida, al menos por parte del MSP, en lo que respecta a la inclusión de la accionante en su nómina desde el 2018. Asimismo, informó que ingresó el trámite para la clasificación del puesto de la accionante al MT el 9 de enero de 2020 e insistió el 27 de marzo de 2020.<sup>26</sup> El MSP no presentó documentación sobre las y los servidores responsables del cumplimiento de la medida.
29. En este contexto, resulta necesario enfatizar que este Organismo verificó, en auto de seguimiento, la inclusión de la accionante en su nómina. Ahora bien, el MSP solicitó al MT la aprobación de la escala salarial cerca de 1 año y tres meses después de la respectiva inclusión (9 de enero de 2020); con lo cual, la accionante no obtuvo su alza salarial oportuna. La falta de cumplimiento oportuno respecto de lo ordenado no fue justificado por el sujeto obligado.

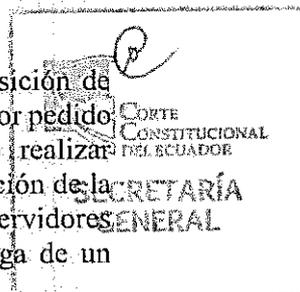
<sup>23</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Auto de verificación de sentencia No. 33-15-IS/20, párrafo 13.

<sup>24</sup> *Ibidem*, párrafos 22 y 23.

<sup>25</sup> Memorando Nro. MSP-CZ6-DZAF-TH-2021-0033-M, de 04 de febrero de 2021, adjunto al escrito s/n presentado el 25 de febrero de 2021 por el entonces coordinador zonal 6 de Salud.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

30. En esta línea, la Corte determina el cumplimiento defectuoso de la disposición de presentar el informe de descargo ya que, si bien el MSP remitió un informe por pedido de la Corte, al considerar que cumplió con sus obligaciones, omitió realizar investigaciones y determinar a las y los servidores responsables de la ejecución de la inclusión en la escala salarial. Por tanto, el MSP no remitió a las y los servidores responsables que también formaba parte de la disposición sobre la entrega de un informe de descargo.<sup>27</sup>



31. Finalmente, en cuanto a la oportunidad del cumplimiento, la Corte ordenó la presentación del informe en el término de 20 días, contados desde la notificación de la sentencia, es decir hasta el 28 de enero de 2021. Sin embargo, el MSP ingresó su informe de descargo el 25 de febrero de 2021, de tal manera que este Organismo verifica el cumplimiento defectuoso y tardío de la disposición de presentar informes de descargo; y, por tanto, le hace un llamado de atención.

#### Informe de descargo por parte del MT

32. El 26 de enero de 2021, el MT, a través de su comunicación,<sup>28</sup> remitió alrededor de 20 memorandos mediante los cuales, a criterio de esta cartera de Estado, se confirman las acciones realizadas tendientes a la aprobación de la nueva escala salarial en favor de la accionante. Al respecto, la Corte anotará aquellas que contengan información que permita identificar *“las razones de la falta de cumplimiento y sobre las y los servidoras encargados de ejecutar el cumplimiento de la medida de aprobación de la escala salarial”*, según lo ordenado en el auto No. 33-15-IS/20 de 16 de diciembre de 2020.

33. Así, la Corte encuentra que el 4 octubre del 2018, el ministro de trabajo autorizó a la Subsecretaría de Fortalecimiento del Servicio Público (SFSP) para que, previo a los trámites legales correspondientes, *“(...) apruebe el “Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de Odontóloga del Colegio Luis Monsalve Pozo, desde la emisión de la Acción de Personal No. 014 de fecha de 19 de marzo de 2013”; para el efecto, designará un funcionario experto para el cumplimiento de lo ordenado por la Corte (...)”*.<sup>29</sup> Sin embargo, no existe información que permita verificar una respuesta al memorando de la máxima autoridad de la cartera de Estado y de las acciones posteriores a dicha autorización.

34. Luego, el 18 de abril del 2020, la SFSP designó al director de fortalecimiento institucional para que participe en las actividades tendientes al cumplimiento de la

<sup>27</sup> La Corte Constitucional, en la sentencia 11-21-IS/21, en párrafo 44, ha señalado que un cumplimiento defectuoso se da al no haberse entregado la información ordenada de forma correcta. Asimismo, en la sentencia 54-18-IS/22 se determina el cumplimiento defectuoso por entregarse información fuera de término, sin una justificación en la tardanza y también al no entregarse la información completa (párrafo 30 y 32).

<sup>28</sup> Escrito s/n presentado ante esta Corte el 26 de enero de 2021, suscrito por la entonces directora de asesoría jurídica del MT.

<sup>29</sup> Memorando No. MDT-MDT-2018-0143, de 04 de octubre de 2018. Información constante en el escrito presentado por el MT; sin embargo, la entidad obligada no remitió el memorando completo.



medida.<sup>30</sup> A partir de dicha designación, la Dirección de Fortalecimiento Institucional (DFI) alegó falta de competencia, la existencia de vacíos técnicos y legales y la imposibilidad de revisar la clasificación y cambio de escala salarial, debido a la jubilación de la accionante; sin que las alegadas imposibilidades hayan sido puestas en conocimiento de la Corte, hasta que la medida se tornó inefectiva.<sup>31</sup> Esta Corte señala que desde la disposición del 4 de octubre 2018 al 16 de diciembre del 2020, el MT no reporta acciones de cumplimiento ante este Organismo.

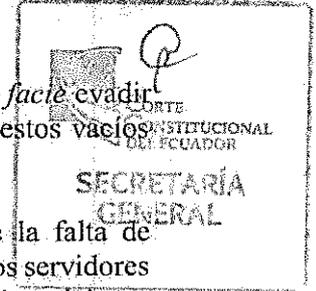
35. De la revisión de los documentos enviados, esta Corte además encuentra que la DFI solicitó tres criterios jurídicos a la Dirección de Asesoría Jurídica (DAJ) del MT,<sup>32</sup> mediante los cuales la DAJ reafirmó la obligación de cumplir con la sentencia motivo del presente, sin que dichos criterios dieran lugar a actuaciones posteriores por parte de la DFI o de la SFSP.
36. Finalmente, en su informe de descargo, el MT comunicó que el 22 de enero de 2021 se llevó a cabo una reunión con los servidores del MINEDUC y MSP para que tales ministerios remitan información necesaria para subsanar los “vacíos técnicos [y] cerrar el trámite administrativo”.<sup>33</sup>
37. En este contexto, cabe recalcar que, mediante auto de 16 de diciembre de 2020, la Corte declaró la improcedencia de verificar el cumplimiento de las medidas de aprobación y aplicación de la nueva escala salarial ya que estas dejaron de ser oficiosas y efectivas para la accionante por su actual condición de persona jubilada. Esto quiere decir que, a partir del auto emitido por este Organismo, las acciones posteriores realizadas por el MT -que fueron reportadas en el informe de descargo-, no pueden ser valoradas por este Organismo de manera posterior a su declaratoria de inoficiosidad e inefectividad. De ahí que, la Corte encuentra que el MT, a través de la SFSP y la DFI, no actuó con diligencia y oportunidad en el cumplimiento de la medida ordenada en sentencia.
38. Al respecto, la Corte recuerda al MT y a sus dependencias, que las medidas de reparación ordenadas en sentencia y disposiciones en fase de seguimiento deben ser estrictamente ejecutadas por los sujetos obligados empleando la máxima diligencia y todos los medios a su alcance para el efectivo cumplimiento. De igual forma, a criterio de este Organismo, ante la “(...) imposibilidad física o jurídica se informará a la Corte para que esta, a su vez, pueda emitir las disposiciones que considere

<sup>30</sup> Memorando No. MDT-SFSP-2020-00067 de 18 de abril de 2020, suscrito por la subsecretaria de fortalecimiento del servicio público.

<sup>31</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Auto de verificación de sentencia No. 33-15-IS/20 emitido el 16 de diciembre de 2020, decisorio 2.

<sup>32</sup> Información constante en los anexos remitidos por el Ministerio del Trabajo: memorando No. MDT-DFI-2020-0163 de 12 octubre de 2020; Memorando Nro. MDT-DFI-2020-0207, de 14 de diciembre de 2020 (pedido de ampliación de criterio); memorando No. MDT-DFI-2020-0214 de 25 de diciembre de 2020. Dichos memorandos fueron suscritos por los entonces directores de fortalecimiento institucional, delegados por la SFSP para el cumplimiento de la sentencia y dirigidos a los directores de asesoría jurídica a la fecha.

<sup>33</sup> Informe de descargo s/n presentado el 26 de enero de 2021 por el MT.



*pertinentes*".<sup>34</sup> Por consiguiente, los sujetos obligados no pueden *prima facie* evadir o condicionar el cumplimiento de las medidas de reparación bajo supuestos vacíos técnicos o legales.

39. Por ende, la Corte encuentra que el MT presentó información sobre la falta de cumplimiento de las medidas ordenadas. Sin embargo, no definió a las y los servidores encargados de ejecutar la aprobación de la escala salarial y demás disposiciones ordenadas en fase de seguimiento. Esto, aunque existía -desde el 2018- la autorización expresa<sup>35</sup> por parte del entonces ministro de trabajo para que la DFI apruebe y registre la nueva escala salarial de la accionante. Asimismo, el MT pretendió justificar un supuesto cumplimiento con actuaciones posteriores al auto de diciembre de 2020, aun cuando las medidas que debieron cumplir por parte del MT dejaron de ser oficiosas y efectivas.

40. En consecuencia, esta Corte determina el cumplimiento defectuoso de la disposición de presentar el informe de descargo por parte del MT y hace un llamado de atención.

#### Conclusiones frente a los informes de descargo

41. Conforme se ha dicho en párrafos previos, ante las irregularidades presentadas en el cumplimiento de la sentencia<sup>36</sup> y la verificación del incumplimiento de medidas secuenciales<sup>37</sup> e interdependientes,<sup>38</sup> -mismas que posteriormente resultaron inoficiosas debido a la situación de jubilación de la accionante- la Corte dispuso la presentación de los informes de descargo para verificar las razones del incumplimiento y, de ser necesario, determinar responsabilidades.

42. En este sentido, la Corte Constitucional considera que el auto de seguimiento de 16 de diciembre del 2020 constituye el conocimiento de los sujetos obligados del incumplimiento de la sentencia, lo que podría haber generado el inicio de procesos administrativos disciplinarios. No obstante, desde entonces, ni el MSP, ni el MT han iniciado los procesos respectivos. Han transcurrido cerca de 2 años, tiempo en el cual los procesos administrativos disciplinarios, ahora mismo, resultarían inoficiosos por el transcurso del tiempo ante una posible prescripción de la potestad sancionatoria, conforme el artículo 92 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP).<sup>39</sup>

<sup>34</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Auto de verificación del caso No. 88-11-IS, párrafo 16.

<sup>35</sup> Véase el párrafo 35 *ut supra*.

<sup>36</sup> El análisis al respecto se encuentra en los autos de febrero y diciembre de 2020 de la causa No. 33-15-IS, párrafos 18 al 20 y 18, respectivamente.

<sup>37</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Auto de verificación de sentencia No. 33-15-IS/20 de 13 de febrero de 2020, párrafo 27 y 28.

<sup>38</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Auto de verificación de sentencia s/n de 20 de marzo de 2018. Considerando octavo: "(...) la ejecución de las medidas de reparación establecidas en los numerales 2.1, 2.2 y 2.3 de la parte resolutive de la sentencia N.º 039-16-SISCC en favor de la accionante supone una labor conjunta de todos los entes en mención".

<sup>39</sup> LOSEP, art. 92: "(...). Igualmente prescribirán en el término de noventa días las acciones de la autoridad para imponer las sanciones disciplinarias que contempla esta Ley y las sanciones impuestas en cada caso,



43. Con lo cual, en virtud del artículo 21 de la LOGJCC, la Corte considera que las medidas de tipo administrativo disciplinario han dejado de ser oficiosas.
44. En consecuencia, y en este momento procesal, dada la verificación de los cumplimientos defectuosos a la disposición de remitir información de descargo y a la falta de diligencia en el cumplimiento de la sentencia y las disposiciones emitidas en fase de seguimiento, esta Corte considera necesario que el MSP y el MT reconozcan su responsabilidad y presenten disculpas públicas, como medidas de satisfacción a favor de María Elena Rocha Romero.

#### IV. Consideraciones adicionales

45. El 6 de abril y 4 de octubre de 2022, la Defensoría del Pueblo del Ecuador (DPE) presentó escritos de seguimiento al cumplimiento de la sentencia No. 39-16-SIS-CC. El primero de ellos es un informe, por medio del cual la DPE presenta y corrobora las acciones reportadas por los sujetos obligados de la sentencia, analizados en el acápite previo. Y, en el segundo escrito de 4 de octubre de 2022, la DPE solicita: *"(...) a la Corte Constitucional del Ecuador que indique a la Defensoría del Pueblo del Ecuador si debe continuar realizando lo dispuesto en el auto de 20 de marzo de 2018 y si debe seguir informando a la Corte Constitucional respecto a las acciones determinadas en el mencionado auto"*.<sup>40</sup>
46. Al respecto, la Corte Constitucional, a través de auto de verificación del 20 de marzo del 2018, consideró que el rol de la DPE era el de coordinación con los sujetos obligados de la sentencia, al indicar que *"(...) por tratarse de un ente ajeno a la estructura de la Función Ejecutiva, actúe como coordinador tanto para la implementación de un plan de trabajo como para la dirección de la labor interinstitucional que lleven a cabo los funcionarios de los ministerios obligado"*.<sup>41</sup> y, en este sentido, ordenó delegar la coordinación y dirección del comité de trabajo interinstitucional integrado por las y los servidores delegados de los ministerios de Salud Pública, Educación, Trabajo y Finanzas, presentar un plan de trabajo para la ejecución de las medidas de reparación y el respectivo cronograma con términos perentorios y presentar un informe de cumplimiento.
47. Por lo que, esta Corte en virtud del estado procesal de la verificación de la sentencia y de que las medidas que generaron la disposición de seguimiento a la DPE fueron declaradas inoficiosas, determina que el rol de seguimiento de la DPE resulta también inoficioso. En consecuencia, este Organismo toma nota de la información presentada por la DPE y establece que no son necesarias actuaciones o actividades de seguimiento posteriores por parte de dicha entidad.

*término que correrá desde la fecha en que la autoridad tuvo conocimiento de la infracción o desde que se impuso la sanción"*.

<sup>40</sup> DPE, providencia No. 05-2022-DPE-DNMPDPTJ-CPC, emitida el 04 de octubre de 2022.

<sup>41</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Auto de verificación de sentencia s/n de 20 de marzo de 2018. Considerando octavo.

## V. Decisión

48. Sobre la base de lo expuesto, la Corte Constitucional resuelve:

1. Declarar el cumplimiento tardío de la **disposición de entregar la certificación salarial** por parte del Ministerio de Salud Pública, contenida en el numeral 5 del auto de verificación No. 33-15-IS/20.
2. Declarar el cumplimiento integral de la **medida de determinación del monto de reparación económica a favor de María Elena Rocha Romero**, y cumplimiento tardío de la disposición de informar sobre su cumplimiento, contenidas en el numeral 3 y 4 del auto de verificación No. 33-15-IS/20. Por ende, ordenar el archivo del proceso contencioso No. 01803-2021-00039 en aplicación de la regla 7.b.13 de la sentencia No. 11-16-SIS-CC.
3. Declarar el cumplimiento defectuoso y tardío de la **disposición de presentar los informes de descargo sobre la falta de cumplimiento de las medidas** por parte del Ministerio de Salud Pública y el cumplimiento defectuoso de la misma disposición por parte del Ministerio de Trabajo. En consecuencia, la Corte decide:

### Al Ministerio de Salud Pública

- a. Hacer un llamado de atención por el cumplimiento tardío de la medida ordenada en sentencia respecto a la inclusión laboral, así como por el **cumplimiento defectuoso y tardío** de las disposiciones emitidas en fase de seguimiento.
- b. Ordenar, **como medida de satisfacción**, presentar disculpas públicas por medio de una carta física dirigida a la persona beneficiaria de la sentencia, María Elena Rocha Romero, y publicarla en su sitio web institucional, con la permanencia de 1 mes, contado desde la notificación del presente auto. El texto de las disculpas públicas deberá ser el siguiente:

*El Ministerio de Salud Pública reconoce la falta de diligencia y cumplimiento tardío de la sentencia constitucional No. 39-16-SIS-CC, lo cual devino en el incumplimiento de la sentencia a favor de María Elena Rocha Romero. Asimismo, reconoce el cumplimiento defectuoso y tardío de las disposiciones emitidas en fase de seguimiento de la sentencia.*

*Por tanto, ofrece las disculpas públicas a María Elena Rocha Romero y a sus familiares por ocasionar que la obligación se convierta en una medida inoficiosa.*

*Esta cartera de Estado, y sus respectivas dependencias reconocen el deber de ejecutar y ejercer todas las acciones necesarias para el cumplimiento efectivo e integral de las sentencias constitucionales como una garantía de no repetición.*



Al Ministerio del Trabajo:

- c. Hacer un llamado de atención por **la falta de diligencia** en el cumplimiento de las medidas ordenadas en sentencia, así como **el cumplimiento defectuoso** de las disposiciones emitidas en fase de seguimiento.
- d. Ordenar, **como medida de satisfacción**, presentar disculpas públicas por medio de una carta física dirigida a la persona beneficiaria de la sentencia, María Elena Rocha Romero, y publicarla en su sitio web institucional, con la permanencia de 1 mes, contado desde la notificación del presente auto. El texto de las disculpas públicas deberá ser el siguiente:

*El Ministerio del Trabajo reconoce la falta de diligencia e incumplimiento de la sentencia constitucional No. 39-16-SIS-CC. Asimismo, reconoce el cumplimiento defectuoso de las disposiciones emitidas en fase de seguimiento de la sentencia.*

*Por tanto, ofrece las disculpas públicas a María Elena Rocha Romero y a sus familiares por ocasionar que la obligación se convierta en una medida inoficiosa.*

*Esta cartera de Estado, y sus respectivas dependencias reconocen el deber de ejecutar y ejercer todas las acciones necesarias para el cumplimiento efectivo e integral de las sentencias constitucionales como una garantía de no repetición.*

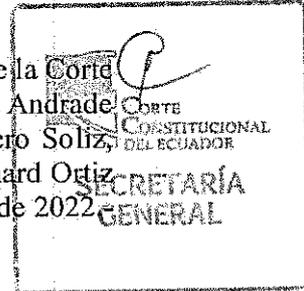
4. El Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Trabajo deberán presentar un informe detallado y debidamente documentado del cumplimiento del presente auto, en el plazo de 15 días, contado desde el vencimiento del mes otorgado para el cumplimiento de las medidas ordenadas en el numeral 3, literales b. y d. del presente auto, en el que incluya al menos los verificables de la publicación y la entrega de la carta física a la accionante.
5. Declarar que el rol de seguimiento de la Defensoría del Pueblo del Ecuador es inoficioso en atención a lo analizado en el acápite IV del presente.
6. Notifíquese y cúmplase.

ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Firmado digitalmente  
por ALI VICENTE  
LOZADA PRADO

Alí Lozada Prado  
**PRESIDENTE**

**Razón:** Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado 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, Joel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de jueves 13 de octubre de 2022. Lo certifico.



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



Firmado electrónicamente por:  
AIDA SOLEDAD GARCIA BERNI