

Quito, D.M. 11 de mayo de 2022

CASO No. 73-21-IS

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

SENTENCIA No. 73-21-IS/22

Tema: La Corte Constitucional resuelve aceptar parcialmente la acción de incumplimiento de la sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja dentro de una acción de protección, en la que se dispuso que el Ministerio de Salud Pública garantice la situación laboral y ocupacional de Milton Isauro Carrión Betancourt, y que se pague la diferencia salarial entre USD 1.212 y USD 986.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Sobre la acción de protección

1. Milton Isauro Carrión Betancourt presentó una acción de protección el 11 de noviembre de 2019 en contra de la Coordinación Zonal 7 Salud del Ministerio de Salud Pública (“**Coordinación Zonal 7**” o “**MSP**”) y la delegación regional de la Procuraduría General del Estado. En dicha acción impugnó el memorando No. MSP-CZ7-S-2019-9295-M de 31 de octubre de 2019, en el que se da respuesta a una solicitud del accionante para que se homologue su remuneración mensual de USD 986 a USD 1.212 como servidor público 5, grado 11¹. El proceso fue signado con el No. 11904-2019-00057.
2. El Tribunal de Garantías Penales con sede en Loja, provincia de Loja (“**Tribunal de Garantías Penales**”), en sentencia de 13 de diciembre de 2019, no encontró vulneración de derecho alguno, por lo que resolvió que se “[...] *INADMITE LA ACCIÓN de protección planteada* [...]”. Frente a esta decisión, Milton Carrión interpuso recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de 31 de julio de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala**”

¹ El accionante señaló que mediante Acción de Personal No. 0442422 de 18 de septiembre de 2014 pasó a laborar en el área de asesoría jurídica de la Coordinación Zonal 7 con la misma partida que tenía previamente como servidor público 3; es decir, con una remuneración de USD 986. Explicó que en la Resolución No. MDT-2012-0021 el Ministerio de Relaciones Laborales determinó la escala de remuneraciones, ubicando al servidor público 5, grado 11 con una remuneración de USD 1.212 dólares, y al servidor público 3, grado 9 con una remuneración de USD 986. El accionante añadió que el Ministerio de Trabajo expidió la Resolución No. MDT-DFI-2015-0001 (que entraría en vigencia a partir del 1 de enero de 2015) sobre la estructura de cargos públicos del MSP y sus desconcentrados, en donde se determinó que aquellas personas que trabajan en el área de asesoría jurídica (tanto zonal como distritales) tienen el rango de servidor público 5, grado 11 con una remuneración mensual de USD 1.212.

de la Corte Provincial”) resolvió aceptar el recurso de apelación. La Sala de la Corte Provincial declaró la vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación, igual trabajo/igual remuneración, y motivación por considerar que la Coordinación Zonal 7 tenía la obligación de cambiar la denominación del puesto y homologar la remuneración de Milton Carrión de servidor público 3, grado 9, con una remuneración mensual de USD 986, a servidor público 5 grado 11, con una remuneración mensual de USD 1.212². Respecto de esta decisión, Milton Carrión presentó solicitud de aclaración y ampliación, la cual fue negada en auto de 13 de agosto de 2020.

1.2. Sobre el proceso de ejecución ante el Tribunal de Garantías Penales y la solicitud de medidas cautelares constitucionales

4. En escrito de 8 de diciembre de 2020³, Milton Carrión informó al Tribunal de Garantías Penales que la Coordinación Zonal 7, mediante memorando No. MSP-CZ7-S-2020-10930-M de 3 de diciembre de 2020, le comunicó la cesación de funciones por la supresión de su puesto, de conformidad con la resolución No. MSP-CZ7-SALUD-2020-0001 y la acción de personal No. 001133. Señaló que se emitió tal acto administrativo sin considerar el artículo 3 del Acuerdo Ministerial No. 2020-0124 de 11 de junio de 2020 del Ministerio del Trabajo, que determina que se exceptúa del proceso de supresión de puestos a las partidas que se encuentren en litigio, como es su caso⁴. Afirmó que tal hecho incumple lo dispuesto en la sentencia de la Sala de la Corte Provincial y vulnera sus derechos a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, y solicitó la remisión del expediente a la Corte Constitucional.
5. El 9 de diciembre de 2020, Milton Carrión presentó una solicitud de medidas cautelares constitucionales ante el Tribunal de Garantías Penales⁵ por la notificación de cesación de funciones por la supresión de puesto mediante el memorando No. MSP-CZ7-S-2020-10930-M de 3 de diciembre de 2020 y alegó la vulneración de sus derechos al trabajo y a la seguridad jurídica. Señaló que, a la fecha de presentación de la referida solicitud, han transcurrido más de 60 días desde la emisión de la sentencia de apelación sin que la Coordinación Zonal 7 garantice y regule su situación laboral. Añadió que la Coordinación Zonal 7 “[...] *no ha cumplido ni ha realizado gestiones para el perfeccionamiento de la orden judicial; y más bien, a través de maniobras fraudulentas se aprovecha de la figura de*

² Sobre la disposición de homologar la remuneración del accionante, se inició con el proceso de reparación económica signado con el No. 11804-2020-00356, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja (*infra* 1.3).

³ A fs. 550 a 553 del expediente judicial.

⁴ Adicionalmente, de la revisión del expediente de instancia, a fs. 560 a 562 se encuentra que el 4 de diciembre de 2020 el accionante solicitó a la Coordinación Zonal 7 que se deje sin efecto el memorando por el que se le notificó la cesación de funciones por supresión de puesto por ser incompatible con el artículo 3 del Acuerdo Ministerial No. 2020-0124 del Ministerio del Trabajo. Asimismo, a fs. 563 y 564 se verifica que en la misma fecha el accionante también solicitó a las personas responsables de Talento Humano de la Coordinación Zonal 7 que certifiquen si la entidad ha cumplido íntegramente la sentencia de 31 de julio de 2020, y si su partida presupuestaria se encontraba o no en litigio.

⁵ A fs. 581 a 591 del expediente judicial.

SUPRESIÓN DE PUESTOS, para perfeccionar lo que en doctrina se conoce como la DESTITUCIÓN ENCUBIERTA” (énfasis en el original)⁶.

6. En auto de 14 de diciembre de 2020, el Tribunal de Garantías Penales concluyó que la solicitud de medidas cautelares era improcedente⁷ y dispuso oficiar a la Coordinación Zonal 7 y a la Defensoría del Pueblo⁸ para que informen sobre el cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia de la Sala de la Corte Provincial.
7. El 16 de diciembre de 2020⁹, la Coordinación Zonal 7 informó al Tribunal de Garantías Penales sobre las actuaciones realizadas en el marco de las competencias del MSP para el cumplimiento de la sentencia de la Sala de la Corte Provincial, señalando: “[...] *hemos dado cumplimiento EN SU TOTALIDAD hasta donde alcanza nuestra competencia [...]*”. Explicó que el Ministerio del Trabajo (“MDT”) y el Ministerio de Economía y Finanzas (“MEF”) mantienen competencias particulares que el MSP se ve obligado a acatar. Particularmente indicó que

[...] el [MEF] no permite realizar la reforma dispuesta sin la existencia de la Resolución emitida por el [MDT], situaciones que como ministerio hemos cursado y emitido los documentos necesarios para que se cumpla el procedimiento como tal, pero hasta la presente fecha no existe pronunciamiento alguno del MDT.

8. En escrito de 29 de diciembre de 2020¹⁰, Milton Carrión respondió el informe enviado por la Coordinación Zonal 7 señalando que el mismo pretende inducir a

⁶ Como parte de las medidas cautelares, Milton Carrión solicitó la suspensión inmediata de la supresión del cargo; que se prohíba la supresión del cargo a futuro sin que antes conste que la Coordinación Zonal 7 haya cumplido integralmente con la sentencia de 31 de julio de 2020; que se deje sin efecto la notificación de cesión de funciones contenida en el memorando No. MSP-CZ7-S-2020-10930-M y la resolución No. MSP-CZ7-SALUD-2020-0001; y que se ordene su restitución inmediata al cargo, el pago de las remuneraciones dejadas de percibir y otros beneficios sociales.

⁷ El Tribunal de Garantías Penales señaló: “*Por manera que dichas medidas [cautelares] tiene[n] parámetros formales y temporales para su presentación; a lo que se suma lo expuesto por la Corte [sic] Constitucional en sentencia Nro. 14-13-IS/20, que ‘ha señalado que la acción de protección corresponde a un proceso de conocimiento en el que se efectúa un análisis sobre la alegación de vulneración de derechos constitucionales, que concluirá con un pronunciamiento de fondo sobre el asunto controvertido, en el que se determinará la existencia o no de la vulneración alegada. Por tal razón, la decisión tomada en la referida acción de protección tuvo un pronunciamiento de fondo sobre la no vulneración de derechos constitucionales vulnerados, razón por la cual no podía proponerse una medida cautelar sobre un tema ya decidido ante los jueces de garantías jurisdiccionales’.- En el presente caso la pretensión inicial del libelo de demanda, ha sido resuelta por la Sala de lo Penal de Corte Provincial de Loja; y, acogiendo el criterio de la Corte Constitucional, en la sentencia citada en líneas anteriores, en este caso, la medida cautelar solicitada deviene de improcedente por la razones ya expuestas, dejando a salvo el derecho que tiene el accionante de plantear las acciones que la ley le franquea”.*

⁸ Mediante escrito de 28 de diciembre de 2020, a fs. 660 a 662 del expediente judicial, la Defensoría del Pueblo solicita al Tribunal de Garantías Penales que indique si mediante el oficio de 14 de diciembre de 2020 se delega el cumplimiento de la sentencia de 31 de julio de 2020 expedida por la Sala de la Corte Provincial, de conformidad con el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. De la revisión del expediente judicial no se encuentra una respuesta por parte de la judicatura.

⁹ A fs. 647 a 650 del expediente judicial.

¹⁰ A fs. 786 a 793 del expediente judicial.

error al aducir que la sentencia de la Sala de la Corte Provincial se ha cumplido en su totalidad. Milton Carrión argumentó que la entidad accionada utiliza el mismo pretexto para justificar la falta de homologación de su situación laboral que conllevó en su momento a la presentación de la acción de protección; es decir, que se requiere la emisión de una resolución por parte del MDT para que el MEF pueda realizar la reforma de la homologación salarial. Agregó que “[...] *como no podían* [las autoridades del MSP] *cumplir con la orden judicial* [...] *entonces mejor optaron por la salida más rápida y sencilla: proceder a la SUPRESIÓN DEL PUESTO* [...]” (énfasis en el original). Milton Carrión solicitó nuevamente la remisión del expediente a la Corte Constitucional.

9. Mediante providencia de 20 de enero de 2021, el Tribunal de Garantías Penales solicitó al MSP que, antes de remitir el proceso a la Corte Constitucional, presente un informe actualizado indicando las razones por las que se habría cumplido la sentencia de 31 de julio de 2020, tanto en relación con el proceso de homologación salarial como respecto del pago de los valores dispuestos en el proceso de reparación económica. El Tribunal de Garantías Penales aclaró que es obligación del MSP realizar las acciones necesarias y el seguimiento debido para el cumplimiento íntegro de la sentencia de acción de protección. En respuesta a la providencia señalada mediante escritos de 26 y 27 de enero de 2021, la Coordinación Zonal 7 aclaró que está a la espera de que el MDT emita la respectiva resolución para la homologación salarial¹¹. La entidad accionada también adjuntó documentación sobre la supresión del puesto¹².
10. El 2 de febrero de 2021¹³, Milton Carrión reiteró que, de conformidad con el artículo 3 del Acuerdo Ministerial No. 2020-0124 del Ministerio del Trabajo¹⁴, no correspondía que su partida sea suprimida por encontrarse en litigio. Explicó que la entidad accionada hizo caso omiso al Acuerdo Ministerial y que su partida “[...] *debía haber sido clasificada de SERVIDOR PÚBLICO 3 (\$ 986) a SERVIDOR PÚBLICO 5 (\$ 1212)*” (énfasis en el original). Añadió que la Coordinación Zonal 7 ha cumplido parcialmente la sentencia en cuanto a la reparación económica de las diferencias salariales, pero que todavía no ha garantizado su situación laboral. Finalmente, solicitó nuevamente al Tribunal de Garantías Penales la emisión del informe motivado para la remisión del proceso a la Corte Constitucional.
11. En auto de 4 de febrero de 2021, la judicatura solicitó al MSP y al MDT que informen sobre el trámite que se le dio al requerimiento del MSP contenido en el memorando No. MSP-CGAF-2020-1947-M de 23 de octubre de 2020¹⁵ para el

¹¹ A fs. 816 a 819 del expediente judicial.

¹² A través de un alcance al escrito de 26 de enero de 2021, a fs. 820 a 837 del expediente judicial.

¹³ A fs. 848 a 851 del expediente judicial.

¹⁴ Art. 3.- *De las excepciones para la supresión de puestos. - Se exceptúa del proceso de supresión de puestos, a los siguientes servidores públicos: [...] c) Las partidas que se encuentren en litigio. Las instituciones que en proceso de supresión y/o eliminación institucional de conformidad a lo establecido en el acto normativo que se expida para el efecto; deberán mantener o ubicar a los servidores públicos mencionados en este artículo en la institución que asuma sus competencias.*

¹⁵ El memorando No. MSP-CGAF-2020-1947-M dirigido a la subsecretaria de Fortalecimiento del Servicio Público del Ministerio de Trabajo solicitó que “[...] *se emita la resolución correspondiente al*

cumplimiento de la sentencia de 31 de julio de 2020, con el fin de tener más elementos para la emisión del informe motivado a la Corte Constitucional.

12. El 10 de febrero de 2021¹⁶ Milton Carrión informó que existe cumplimiento parcial de la sentencia, pues la Coordinación Zonal 7 pagó el valor determinado en el proceso de reparación económica, quedando pendiente de cumplimiento la medida de homologación salarial. Además, en cuanto a la supresión de su partida, adjuntó un certificado del Ministerio de Trabajo en donde se comprueba que se encuentra impedido de ejercer cargo público¹⁷.

1.3. Sobre el proceso de reparación económica ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Loja

13. En el proceso de reparación económica signado con el No. 11804-2020-00356, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja (“TCAT”) emitió auto resolutorio el 9 de noviembre de 2020 y dispuso que la Coordinación Zonal 7 pague, a Milton Carrión, el valor de USD 2.519,66, por concepto de (i) la diferencia por remuneraciones mensuales (USD 2.403,13), (ii) el décimo tercer sueldo (USD 195,88), y (iii) fondos de reserva (USD 195,81), menos el aporte personal (USD 275,16); al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social el valor de USD 507,06, por concepto del aporte individual (USD 275,16) y aporte patronal (USD 231,90); y a la perito judicial, el valor de USD 120,00 por concepto de honorarios profesionales.
14. El 22 de diciembre de 2020, Milton Carrión reconoció que la Coordinación Zonal 7 efectuó el pago dispuesto por la judicatura por un valor de USD 2.317,41, señalando que persiste un saldo de USD 218,95¹⁸. El 12 de enero de 2021, la Coordinación Zonal 7 informó que ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el mandamiento de ejecución en lo que respecta a la diferencia por remuneraciones mensuales, décimo tercer sueldo, fondos de reserva y aportes individual y patronal al IESS. Posteriormente, el 9 de abril de 2021, la Coordinación Zonal 7 dio a conocer que el valor pendiente de pago correspondiente a los honorarios profesionales por la elaboración del informe pericial también se había pagado.
15. En auto de 28 de abril de 2021, el TCAT determinó que la sentencia de 31 de julio de 2020 está ejecutada al verificar que la Coordinación Zonal 7 ha cancelado los valores ordenados a pagar en la forma dispuesta en el auto resolutorio; y, en auto de 11 de mayo de 2021 ordenó el archivo del proceso por el cumplimiento de la obligación.

proceso de Implementación de Manuales de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos del servidor Carrión Betancourt Milton Isauro, a fin de que la Unidad Administrativa de Talento Humano de la Coordinación Zonal 7- Salud, pueda realizar las gestiones pertinentes con el Ministerio de Finanzas procurando dar fiel cumplimiento a la sentencia Judicial Nro. 11904-2019-00057 a favor del servidor antes mencionado [...]”.

¹⁶ A fs. 858 a 859 del expediente judicial.

¹⁷ Certificado No. CIWEB9968150 de 8 de febrero de 2021, a fs. 854 del expediente judicial.

¹⁸ A fs. 171 del expediente judicial.

1.4. Sobre el proceso ante la Corte Constitucional

16. El 12 de febrero de 2021, el Tribunal de Garantías Penales presentó una acción de incumplimiento de la sentencia dictada el 31 de julio de 2020 por la Sala de la Corte Provincial, tras la solicitud reiterada de Milton Carrión en sus escritos de 8 y 29 de diciembre de 2020, y 2 de febrero de 2021¹⁹.
17. La sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien avocó conocimiento mediante providencia de 22 de febrero de 2022 y ordenó que la Coordinación Zonal 7 y el TCAT informen sobre el alegado incumplimiento en el término de cinco días.
18. En auto de 31 de marzo de 2022, la jueza sustanciadora dispuso que, de conformidad con el artículo 226 de la Constitución de la República (“**CRE**”), el MDT y el MEF informen sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de la sentencia de la Sala de la Corte Provincial en coordinación con el MSP. En respuesta a los requerimientos de la jueza sustanciadora, el TCAT y el MEF presentaron los informes requeridos el 2 de marzo de 2022 y 14 de abril de 2022, respectivamente.
19. El 6 de mayo de 2022, Milton Carrión presentó un escrito solicitando audiencia pública dentro de la causa, y señaló que el incumplimiento alegado proviene de la primera medida dispuesta en la sentencia de 31 de julio de 2020, dictada por la Sala de la Corte Provincial.

2. Competencia

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

3. Fundamentos de las partes

3.1. Tribunal de Garantías Penales con sede en Loja

21. En su informe de 12 de febrero de 2021 respecto de la acción de incumplimiento que nos ocupa, el Tribunal de Garantías Penales se refirió a las actuaciones procesales realizadas y los escritos presentados por las partes en el marco de la ejecución de la sentencia de 31 de julio de 2020, detallados en la sección 1.2 *ut supra*. La judicatura explicó que “[d]e la documentación agregada al proceso se

¹⁹ A criterio de la judicatura, se emitió el informe motivado luego de haber fenecido el plazo conferido al MSP para que informe sobre las medidas efectuadas para el cumplimiento de la sentencia de la Sala de la Corte Provincial.

evidencia las diferentes acciones desarrolladas a través de las disposiciones emanadas por este despacho, sin embargo, la Zonal de Salud 7, pese a las gestiones realizadas de orden administrativa aún no se ha dado cabal cumplimiento a lo expuesto en numeral 1 del fallo de alzada”.

3.2. Coordinación Zonal 7 Salud del Ministerio de Salud Pública

22. En su escrito de 16 de diciembre de 2020 (referido en el párrafo 7 *ut supra*), la Coordinación Zonal 7 expuso un informe al Tribunal de Garantías Penales sobre el cumplimiento de la sentencia de 31 de julio de 2020, conforme se detalla a continuación:

22.1 Mediante memorando de 5 de agosto de 2020, la máxima autoridad zonal dispuso que las direcciones zonales administrativa, financiera y de asesoría jurídica realicen las acciones pertinentes para la ejecución de la sentencia²⁰.

22.2 En respuesta al memorando referido en el párrafo anterior, la analista zonal de presupuesto y responsable de la Unidad Zonal Financiera certificó el 14 de agosto de 2020 que “[...] *no existe la disponibilidad presupuestaria correspondiente para dar cumplimiento a la Acción de Protección No. 11904-2019-00057 propuesta por el Mgs. Milton Isauro Carrión Betancourt* [...]”²¹. Al respecto, la Coordinación Zonal 7 expresó en su informe que se realizaron todos los requerimientos para obtener el presupuesto correspondiente.

22.3 El 4 de septiembre de 2020, Milton Carrión -en calidad de analista zonal de asesoría jurídica- solicitó mediante memorando que se dé cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia de la Sala de la Corte Provincial con el fin de que se perfeccione la homologación salarial requerida²².

22.3 Mediante memorando de 15 de septiembre de 2020, la analista zonal de régimen disciplinario y responsable de Talento Humano señaló que, el 31 de agosto de 2020

²⁰ A fs. 599 a 602 del expediente judicial.

²¹ A fs. 603 a 606 del expediente judicial.

²² A fs. 607 a 608 del expediente judicial. Particularmente, el accionante solicitó lo siguiente: “1. *Ordene en forma inmediata a la Unidad de Administración de Talento Humano de la [Coordinación Zonal 7], proceda a elaborar y legalizar a mi favor la Acción de Personal con la denominación que en legal y debida forma me corresponde como ANALISTA ZONAL DE ASESORÍA JURÍDICA, Servidor Público 5, Grado 11, Remuneración Mensual Unificada de \$ 1212, en aplicación a lo resuelto por la [Sala de la Corte Provincial], [...]; y en aplicación a la Resolución del Ministerio de Trabajo, Nro. MDT-DFI-2015-0001 donde emite el índice ocupacional: Estructura de puestos Ministerio de Salud Pública y sus niveles desconcentrados, que entró en vigencia desde el 1 de enero de 2015; y, 2. Ordene a la Unidad Administrativa Financiera de la [Coordinación Zonal 7], proceda con la elaboración de los cálculos correspondientes, para el pago de lo que en legal y debida forma me corresponde de las diferencias salariales, entre lo que he venido percibiendo como Analista Zonal de Asesoría Jurídica con una remuneración mensual de \$ 986 (servidor público 3) y lo que en realidad me corresponde la remuneración mensual de \$ 1212 (servidor público 5), conforme lo han ordenado los jueces [...]*” (énfasis en el original).

[...] se procedió a plantear la reforma en el Subsistema Presupuestario de Remuneraciones y Nóminas SPRYN [del MEF], la cual fue rechazada con fecha 02 de septiembre de 2020 con motivo: “Toda revisión a la clasificación debe contar con resolución del MDT, incluso cuando se trate de sentencia, se debe elaborar informe técnico de la entidad que avale lo dictaminado por la instancia judicial [...]”. Ante ello esta Unidad corrió traslado de la documentación a nivel central con la finalidad de que sea canalizado al Ministerio de Trabajo para que emita la Resolución correspondiente [...]”²³.

22.4 Para demostrar que ha cumplido con solicitar al MDT la emisión de la resolución correspondiente, la entidad accionada se refirió a: **(i)** dos capturas de pantalla de 2 de septiembre de 2020 en donde consta el rechazo de la solicitud de reforma salarial por parte del MEF²⁴; **(ii)** un memorando de 9 de septiembre de 2020 solicitando la remisión del informe técnico al MDT para la emisión de la resolución para la reforma salarial ante el MEF²⁵; y **(iii)** un memorando de 23 de octubre de 2020 en el cual se remite al MDT el informe técnico y se solicita la emisión de la resolución respectiva²⁶.

22.5 El 22 de septiembre de 2020, el coordinador zonal solicitó a la directora nacional financiera la asignación de USD 3.958,89 para el cumplimiento de la sentencia de la Sala de la Corte Provincial²⁷, que fue asignado el 22 de octubre de 2020²⁸.

22.6 En memorando de 23 de noviembre de 2020, la entidad accionada indicó que está “[...] a la espera que el Ministerio de Trabajo emita la respectiva Resolución”²⁹.

3.3. Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en Loja

23. En oficio de 2 de marzo de 2022, el TCAT informó sobre las actuaciones efectuadas en el proceso de reparación económica tras la emisión del mandamiento de ejecución para el pago de USD 2.519,66, dejando constancia que la Coordinación Zonal 7 ha cancelado los valores ordenados en la sentencia de 31 de julio de 2020. El TCAT observó que la medida de reparación económica se encuentra cumplida “[s]in perjuicio del retardo de la entidad accionada en la ejecución integral [...]”.

3.4. Ministerio del Trabajo

24. A pesar de haber sido debidamente notificado mediante providencia de 31 de marzo de 2022, el MDT no envió el informe requerido.

²³ A fs. 609 del expediente judicial.

²⁴ A fs. 610 a 611 del expediente judicial.

²⁵ A fs. 612 del expediente judicial.

²⁶ A fs. 613 del expediente judicial.

²⁷ A fs. 614 a 617 del expediente judicial.

²⁸ A fs. 618 del expediente judicial.

²⁹ A fs. 619 del expediente judicial.

3.5. Ministerio de Economía y Finanzas

25. En respuesta a la providencia de 31 de marzo de 2022, mediante escrito de 14 de abril de 2021, el MEF informó que

[...] en el caso que nos incumbe es competencia del [MSP] a través de sus Unidades Administrativas Financieras y de Talento Humano, [el responsable de] la aplicación y cumplimiento integral de la sentencia dictada dentro del proceso Nro. 11904-2019-00057, para lo cual deberán observar lo establecido en los artículos 170 y 178 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y base legal vigente que para el efecto existe, gestionando de ser necesario, los recursos que le permita atender el cumplimiento integral de la sentencia dictada, en base a las asignaciones aprobadas para los ejercicios fiscales que corresponda.

26. Añadió que el MEF no fue parte procesal del proceso de acción de protección, por lo que

[...] desconoce el estado procesal del mismo, y en razón de lo manifestado por la Subsecretaria, esta Cartera de Estado en cumplimiento de sus funciones le corresponde la asignación general de recursos, así como la aprobación de las reformas a los distributivos presupuestarios de remuneraciones con afectación presupuestaria de las entidades del Presupuesto General del Estado, y será el Ministerio de Salud Pública a través de sus Unidades Administrativas Financieras y de Talento Humano, la aplicación y cumplimiento integral de la sentencia.

4. Análisis constitucional

27. La sentencia dictada el 31 de julio de 2020 por la Sala de la Corte Provincial, dentro de la acción de protección No. 11904-2019-00057, en su parte resolutive establece:

[...][C]omo medida de reparación, el [MSP], por intermedio de sus representantes legales, deberá realizar de forma inmediata a través de los órganos internos y a quienes corresponde lo siguiente:

1).- Que la entidad accionada, en sesenta días realice las acciones administrativas que correspondan a fin de que la situación laboral y ocupacional del accionante Milton Isaura Carrión Betancourth, este garantizada, como servidor público 5 grado 11, cuya remuneración es de 1.212 dólares norteamericanos [sic];

2).- Como ha sido admitida la acción de protección, se manda a pagar la diferencia salarial al accionante, esto es la diferencia entre 1.212 dólares norteamericanos y los 986 dólares norteamericanos que se le venía pagando; el pago de la diferencia salarial se lo realizará desde el 11 de noviembre de 2019, fecha de presentación de su demanda de acción de protección, por habérselo mantenido en esta situación discriminatoria.

28. La sentencia plantea dos medidas o disposiciones para la reparación integral de Milton Carrión: **(i)** que, en sesenta días, el MSP realice las acciones administrativas

que correspondan para garantizar la situación laboral y ocupacional de Milton Carrión como servidor público 5, grado 11, con una remuneración de USD 1.212; y (ii) que, a partir del 11 de noviembre de 2019, el MSP pague la diferencia salarial entre USD 1.212 y USD 986. Dichas medidas serán analizadas en los párrafos siguientes.

4.1. Sobre la disposición de realizar las acciones administrativas que correspondan para garantizar la situación laboral y ocupacional de Milton Carrión como servidor público 5, grado 11

29. En su parte considerativa, la sentencia de 31 de julio de 2020 de la Sala de la Corte Provincial establece:

*Es menester señalar, que el objeto de la acción de protección es el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos por la Constitución, cuando exista una vulneración por actos de autoridad pública no judicial. No siendo necesario por tanto, determinar si es ilegal o no la incuria cometida por la Entidad accionada, sino establecer si existe o no vulneración a los derechos constitucionales, conforme ha quedado analizado en esta sentencia, que **la obligación que tenía el Ministerio de Salud (la Coordinación SALUD 7), de cambiar la denominación del puesto y homologar la remuneración del accionante, de Analista Zonal de Asesoría Jurídica, Servidor Público 3, grado 9, con una remuneración mensual de \$.986, a Analista Zonal de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud Pública, como servidor público 5 grado 11, que fija la remuneración en \$. 1.212 dólares, que constituye un derecho constitucional irrenunciable e intangible y como tal, de cumplimiento obligatorio para el Estado, por cuanto aquello le permitirá percibir un sueldo igual a los percibidos por sus compañeros, que realizan igual trabajo en la Coordinación SALUD 7 de Loja, y que al no haberlo hecho, violenta el derecho de igualdad formal y material y no descriminalización, el derecho igual trabajo igual remuneración y el derecho al debido proceso en la garantía a la motivación [...]** (énfasis añadido).*

30. Por lo tanto, esta Corte encuentra que la primera medida dispuesta está dirigida a regularizar la situación laboral de Milton Carrión como servidor público 5, grado 11, con el fin de que obtenga la remuneración que corresponde; para lo cual, el MSP debía gestionar la respectiva homologación salarial.

31. De conformidad con los memorandos expedidos por la Coordinación Zonal 7 a los que se hizo referencia en la sección 3.2 *ut supra*, esta Corte observa que la entidad accionada realizó algunas gestiones para la reforma salarial. Particularmente, se encuentra que la Coordinación Zonal 7 realizó el requerimiento en el Subsistema Presupuestario de Remuneraciones y Nómina (“SPRYN”) del MEF para la solicitud de reforma salarial, que fue rechazada el 2 de septiembre de 2020 por no contar con la resolución del MDT. Asimismo, se verifica que el 9 de septiembre de 2020 la Coordinación Zonal 7 solicitó a la Dirección Nacional de Talento Humano la remisión del informe técnico No. 0052-UATH-CZ7DZADFIN-2020 para que el MDT pueda emitir la resolución de homologación salarial. Y, con fecha 23 de octubre de 2020, la Coordinación General Administrativa Financiera del MSP remitió el informe en cuestión al MDT. Ante tal situación, el MSP argumenta que ha

cumplido la sentencia constitucional hasta donde alcanzan sus competencias, pues el MDT no ha emitido la resolución respectiva para el trámite de homologación salarial ante el MEF.

32. Por otra parte, se encuentra que Milton Carrión argumentó en su demanda de acción de protección³⁰ que, en un inicio, la justificación por parte de la Coordinación Zonal 7 para la no homologación salarial era asimismo el hecho de que el MDT no emitía la resolución respectiva³¹. Por lo tanto, la Corte advierte que la situación descrita en el párrafo previo para la ejecución de la sentencia de 31 de julio de 2020 es la misma en la que se encontró Milton Carrión antes de la presentación de la demanda de acción de protección y generó la vulneración de sus derechos constitucionales de conformidad con la sentencia de la Sala de la Corte Provincial.
33. La Corte Constitucional ha señalado en ocasiones anteriores que en la parte resolutive de una sentencia de garantías jurisdiccionales pueden existir medidas que deban satisfacerse a pesar de no estar determinadas expresamente en la misma, siempre que guarden relación directa con el caso y que sean actos conducentes para el cumplimiento de las medidas dispuestas en la sentencia que se alega incumplida³².
34. Para el cumplimiento efectivo de la primera disposición de la sentencia de 31 de julio de 2020, esta Corte encuentra que, si bien la obligación corre a cargo del MSP, esta entidad no podía cumplirla sin que (i) el MDT emita la resolución de homologación salarial, para que posteriormente, (ii) el MEF apruebe la solicitud de reforma y así se haga efectiva la situación laboral de Milton Carrión. Si bien, en virtud de la sentencia constitucional, el MDT y el MEF no podrían negarse a emitir la resolución de homologación salarial y a aprobar la solicitud de reforma, respectivamente, también es cierto que el MSP no podía cumplir de forma integral la obligación dispuesta, sin actuar en coordinación con el MDT y el MEF.

³⁰ A fs. 210 a 241 del expediente judicial.

³¹ A fs. 215 del expediente judicial. El accionante se refirió al Informe Técnico No. 031-UATH-CZ7DZADFIN-2019, emitido antes de la presentación de la acción de protección (a fs. 127 a 132 del expediente judicial), sobre la implementación del Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos del Ministerio de Salud Pública del servidor Milton Isauro Carrión Betancourt, en el que se señala que “[...] *esta Unidad ha cumplido con las directrices emitidas por los entes rectores como [MDT] y [MEF] levantando la información del personal que no cumple con las denominaciones acordes al Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos aprobado mediante Resolución No. MDT-DFI-2015-001 de fecha 14 de enero de 2015, aún teniendo presupuesto disponible, entre el personal se encuentra el peticionario, a quien no se puede modificar su denominación ya que consta como SERVIDOR PÚBLICO 3 (COMUNICADOR SIOICIAL [sic]) denominación que no se encuentra dentro de la Estructura de Puestos, es preciso señalar que por varias ocasiones se levantó información referente para que se analice y autorice el cambio de denominación del personal que labora en esta Coordinación sin tener hasta la fecha respuesta favorable por parte del ente rector MINISTERIO DE TRABAJO quien es el encargo [sic] de emitir la Resolución, por lo que es imposible realizar el acto administrativo solicitado por el servidor*” (énfasis añadido).

³² Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias No. 14-16-IS/21 de 2 de junio de 2021, párr. 23; No. 48-18-IS/21 de 18 de agosto de 2021, párr. 25; y No. 67-18-IS/21 de 15 de septiembre de 2021, párr. 26.

35. De esta forma, en concordancia con el artículo 226 de la CRE³³, este Organismo considera que la disposición de “[realizar] *las acciones administrativas que correspondan a fin de que la situación laboral y ocupacional de [Milton Carrión], este [sic] garantizada como servidor público 5 grado 11 [...]*” no correspondía únicamente al MSP, sino que la emisión de la resolución para el trámite de homologación salarial es una medida consecuente que debía ser cumplida en coordinación con el MDT y el MEF para el efectivo cumplimiento de la sentencia de 31 de julio de 2020.
36. Así, la Corte considera oportuno aclarar que, para el cumplimiento efectivo de las medidas de reparación integral dispuestas en una sentencia de garantías jurisdiccionales, el deber de coordinación de las instituciones estatales dispuesto en el artículo 226 de la CRE no se agota con la sola emisión de insistencias a través de oficios entre entidades sino que exige una verdadera coordinación institucional, lo que implica que todo el aparato estatal debe organizarse para hacer efectivos los derechos, así como para reparar las vulneraciones a los derechos, cuando se produzcan.
37. Si bien la sentencia de 31 de julio de 2020 de la Sala de la Corte Provincial no ordenó de manera expresa que el MDT emita la resolución para la homologación salarial para que el MEF pueda realizar la reforma respectiva, la Corte considera que tal acto guarda relación directa con la declaración de la vulneración de derechos y es conducente para garantizar la reparación integral por ser la única forma en la que se puede cumplir con lo dispuesto en la sentencia.
38. De la información que consta en los expedientes judicial y constitucional no se encuentra documentación alguna que certifique que el MDT haya emitido la resolución necesaria para la homologación salarial, y tampoco se cuenta con un informe de descargo de esta entidad estatal sobre las gestiones realizadas para el efecto, pese a que el Tribunal de Garantías Penales y la Corte Constitucional lo hayan requerido en su momento³⁴.
39. Por otro lado, el 8 de diciembre de 2020 Milton Carrión informó a la judicatura de ejecución que el 3 de diciembre de 2020 fue cesado de sus funciones en la Coordinación Zonal 7 debido a la supresión de su partida. Considerando la declaratoria de improcedencia de la solicitud de medidas cautelares constitucionales ante la misma judicatura de ejecución de la sentencia de acción de protección³⁵, la Corte Constitucional deja a salvo el derecho de Milton Carrión de impugnar tal hecho en la vía pertinente; sin embargo, aclara que la separación de Milton Carrión

³³ Artículo 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

³⁴ Ver párrafos 11, 18 y 24 *ut supra*.

³⁵ En auto de 14 de diciembre de 2020 expedido por el Tribunal de Garantías Penales, detallado en el párrafo 7 *ut supra*.

del MSP no implica el incumplimiento de la sentencia de 31 de julio de 2020, pues esta sentencia no dispuso que el MSP no cese de funciones a Milton Carrión, o no suprima su puesto.

40. Sin perjuicio de lo expuesto, la Corte encuentra que la resolución No. MSP-CZ7-SALUD-2020-0001 y la acción de personal No. 001133³⁶ mediante las cuales se cesó de funciones a Milton Carrión, son actos ulteriores que no permiten la ejecución en la actualidad de la primera medida dispuesta en la sentencia de la Sala de la Corte Provincial, frente a su incumplimiento por parte del MDT. Esto, toda vez que a la fecha de emisión de esta sentencia de acción de incumplimiento, la Corte Constitucional no puede ordenar que el MDT emita la resolución para la homologación salarial en la Coordinación Zonal 7, pues Milton Carrión ya no trabaja en dicha entidad estatal.
41. No obstante, la Corte considera pertinente aclarar que la ocurrencia de actos ulteriores no anula la obligación inicial del MSP, el MDT y el MEF como entidades estatales encargadas de actuar en coordinación para el cumplimiento de la primera medida de reparación, mientras pudo haber sido debidamente ejecutada. Al respecto, la sentencia de 31 de julio de 2020 resolvió que dentro de 60 días se realicen las acciones administrativas que correspondan para garantizar la situación laboral y ocupacional de Milton Carrión como servidor público 5, lo que implica que la homologación salarial debía hacerse efectiva hasta el 30 de septiembre de 2020. Toda vez que Milton Carrión fue cesado de sus funciones el 3 de diciembre de 2020, la obligación generada en la primera medida de reparación integral estuvo vigente hasta tal fecha, sin que se evidencie del expediente judicial ni constitucional que esta haya sido cumplida, pese al plazo otorgado por la Sala de la Corte Provincial. Por lo tanto, la Corte verifica el incumplimiento por parte del MSP, MDT y MEF de la primera medida de reparación integral de la sentencia de la Sala de la Corte Provincial. Si bien el MDT y el MEF no fueron legitimados pasivos en la acción de protección, esta determinación se la realiza en función de que su actuación era imprescindible para dar cumplimiento a lo dispuesto en la sentencia, como ha quedado establecido en esta sentencia³⁷.
42. Por último, cabe aclarar que si bien la obligación del MEF para realizar la reforma para la homologación salarial requería de la previa emisión de la resolución por parte del MDT, no deja de llamar la atención que en su informe (párrafos 25 y 26 *ut supra*), el MEF señale que desconoce el estado del proceso. En el mismo escrito, la entidad argumenta que la ejecución de la sentencia de 31 de julio de 2020 le corresponde expresamente al MSP. Sin embargo, se observa que para el cumplimiento integral de la sentencia, en función del artículo 226 de la CRE, el MEF debe aprobar la reforma de la homologación salarial una vez que el MDT haya

³⁶ Detallados en el párrafo 4 *ut supra*.

³⁷ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 40-15-IS/20 de 12 de agosto de 2020, párr. 30; y auto de aclaración y ampliación No. 3-19-CN/20 de 4 de septiembre de 2020, párr. 5: “[...] esta Corte ha manifestado que las decisiones emitidas por la Corte en todas las fases de los procesos de su competencia, no solo obligan a las partes procesales (accionante y accionado), sino a todos aquellos sujetos cuya acción u omisión es necesaria para que estas se cumplan”.

emitido la resolución respectiva. De hecho, en el expediente se encuentra que el 2 de septiembre de 2020 el MEF ya rechazó la solicitud de reforma salarial por no contar con la resolución del MDT, lo que demuestra que esta entidad estatal no es ajena al cumplimiento de la sentencia de 31 de julio de 2020 y conocía el estado del proceso.

4.2. Sobre la disposición de pagar la diferencia salarial entre USD 1.212 y USD 986

- 43.** Con respecto a la segunda medida de reparación dispuesta en la sentencia de 31 de julio de la Sala de la Corte Provincial, se verifica que el TCAT emitió el 9 de noviembre de 2020 un auto de mandamiento de pago tras la aprobación del informe pericial.
- 44.** En su escrito de 8 de diciembre de 2020 presentado ante el Tribunal de Garantías Penales, Milton Carrión argumentó que la Coordinación Zonal 7 lo ha mantenido “[...] *en situación de discriminación salarial al haber percibido USD 986 dólares, por ejecutar las mismas funciones y responsabilidades hasta el 3 de diciembre de 2020, fecha hasta la que estuv[o] vinculado a esta Cartera de Estado*”³⁸. Asimismo, se encuentra que en escrito presentado el 29 de diciembre de 2020 ante el Tribunal de Garantías Penales, Milton Carrión indicó que

*[...] si bien [el MSP y la Coordinación Zonal 7] han procedido a cancelarme el valor de USD. 2.536,36 (DOS MIL QUINIENTOS TREINTA Y SEIS DÓLARES AMERICANOS CON 36/100), esto del periodo comprendido del 11 de noviembre de 2019 al 30 de septiembre de 2020; sin embargo, aún falta por cancelarme lo correspondiente a los meses de: OCTUBRE, NOVIEMBRE y DICIEMBRE DE 2020, la diferencia de la remuneración entre los 986 dólares que venía percibiendo y los 1212 y más los beneficios de ley que se ordenó sea mi nueva remuneración por parte de la [Sala de la Corte Provincial], por concepto de la homologación salarial, antes de mi cesación de funciones por SUPRESIÓN DEL CARGO, conforme el literal c) del artículo 47 de la LOSEP. Entonces, estamos ante el INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA, en lo relacionado a la reparación económica (énfasis en el original)*³⁹.

- 45.** Este Organismo observa que el informe pericial aprobado por el TCAT realizó el cálculo para la reparación económica desde el 11 de noviembre de 2019 hasta el 30 de septiembre de 2020⁴⁰, siendo esta última la fecha en la que se cumplían los 60 días dispuestos en la sentencia de la Sala de la Corte Provincial, a partir de la fecha de emisión el 31 de julio de 2020.
- 46.** En virtud de lo expuesto, la Corte encuentra que, toda vez que la sentencia de 31 de julio de 2020 determinó **(i)** que dentro de 60 días el MSP debía realizar las acciones administrativas que correspondan para garantizar la situación laboral de Milton Carrión (dentro de la primera medida de reparación); y que **(ii)** se calcule el pago de la diferencia salarial a partir del 11 de noviembre de 2019⁴¹, el TCAT no podía

³⁸ A fs. 550 a 553 del expediente judicial.

³⁹ A fs. 786 a 793 del expediente judicial.

⁴⁰ A fs. 139 y 140 del expediente judicial del TCAT.

⁴¹ Fecha de presentación de la acción de protección.

ordenar pagos adicionales a favor de Milton Carrión con respecto a la diferencia salarial percibida correspondiente a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2020.

47. Ahora bien, considerando el incumplimiento de la primera medida de reparación integral por parte del MDT desde la emisión de la sentencia de la Sala de la Corte Provincial hasta el 3 de diciembre de 2020 -cuando Milton Carrión fue cesado de sus funciones-, la Corte Constitucional considera pertinente determinar una reparación económica por parte del MSP a favor de Milton Carrión por **(i)** la diferencia salarial no percibida durante aquellos meses en los que continuó trabajando en la Coordinación Zonal (es decir, octubre, noviembre y diciembre de 2020); y **(ii)** la diferencia en la liquidación efectuada a Milton Carrión por concepto de cesación de funciones, puesto que, hasta la fecha de su separación de la Coordinación Zonal 7, seguía percibiendo el salario de USD 986.
48. Para el efecto, toda vez que en el expediente no se encuentra información sobre la liquidación efectuada por la cesación de funciones, la Corte dispone que el cálculo de la reparación económica esté a cargo del TCAT, en consideración de los dos puntos señalados en el párrafo anterior.
49. Finalmente, esta Corte estima necesario referirse a la actuación del Tribunal de Garantías Penales como judicatura de ejecución, pues si bien se observa que realizó insistencias al MSP y al MDT para que se cumpla la sentencia de 31 de julio de 2020⁴², tales insistencias se realizaban pese a que Milton Carrión ya había sido cesado de sus funciones y, en consecuencia, no había una partida que homologar. A criterio de esta Corte, el Tribunal de Garantías Penales pudo haber modulado las medidas dispuestas en la sentencia constitucional y exigir así su cumplimiento hasta cuando estuvo vigente, respetando así el carácter subsidiario de la acción de incumplimiento⁴³.

5. Decisión

50. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve:
1. **Aceptar parcialmente** la acción de incumplimiento No. 73-21-IS.
 2. **Declarar** el incumplimiento por parte del Ministerio de Salud Pública, como responsable directo, y del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de Economía y Finanzas, como responsables indirectos, al no haber actuado en coordinación dentro de sus competencias para garantizar la situación laboral y ocupacional de Milton Carrión.

⁴² De conformidad con la sección 1.2 *supra*.

⁴³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 46-17-IS/21 de 4 de agosto de 2021, párr. 23.

3. **Llamar la atención** del Ministerio del Trabajo por no haber emitido la resolución para la homologación salarial de Milton Carrión, e impedir que el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Economía y Finanzas actúen debidamente para garantizar la situación laboral y ocupacional de Milton Carrión, mientras esta podía ser ejecutada.
 4. **Disponer** que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Loja determine la reparación económica a favor de Milton Carrión por la diferencia salarial no percibida por los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2020; y la diferencia no calculada en la liquidación efectuada con el salario de USD 986.
 5. **Disponer** la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
51. 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 ordinaria de miércoles 11 de mayo de 2022.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL