

Quito, D.M., 22 de agosto de 2024

CASO 229-22-IS

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

SENTENCIA 229-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional del Ecuador resuelve desestimar la acción de incumplimiento presentada por Beatriz Amalia Maldonado Villamagua y declarar el cumplimiento de una sentencia dictada por la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Loja, que fue ratificada por la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en el marco de una acción de protección.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1 Antecedentes procesales

1. El 28 de noviembre de 2019, Beatriz Amalia Maldonado Villamagua (“**Beatriz Maldonado**” o “**actora**”) presentó acción de protección en contra de la Contraloría General del Estado por haberse concluido su designación como auditora general interna de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja, mediante acción de personal 1315 de 1 de octubre de 2019, sin considerar que es madre de una persona con discapacidad intelectual del 75% y tiene la calidad de sustituta directa debidamente certificada ante el Ministerio del Trabajo y que por ello, gozaba de una estabilidad laboral especial. Además, alegó que es paciente de una enfermedad catastrófica y que, por ende, se encuentra en una situación de doble vulnerabilidad. Dicha causa fue signada con el número 11333-2019-03373.¹

¹ En su demanda, Beatriz Maldonado alegó la vulneración a sus derechos constitucionales al trabajo, de las personas y grupos de atención prioritaria y seguridad jurídica. Solicitó como pretensión que se deje sin efecto la acción de personal impugnada que regía a partir del 9 de octubre de 2019, se ordene su reintegro inmediato a la institución en las mismas condiciones, cargo y remuneración que percibía antes de la terminación de la relación laboral y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que estuvo desvinculada a la entidad accionada, así como las costas procesales. Posteriormente, esto es, mediante escrito de 2 de diciembre de 2019, solicitó que se dicte como medida cautelar, la suspensión de la acción de personal 1315 de 1 de octubre de 2019; sobre la cual, en el auto de calificación de la demanda, la Unidad Judicial señaló que “por no considerarla procedente por el momento, no se la atiende”. A la fecha de presentación de la demanda, su hija tenía 18 años de edad.

2. El 22 de enero de 2020, la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción de protección y ordenó medidas de reparación integral. Inconforme con dicha decisión, la Contraloría General del Estado interpuso recurso de apelación.
3. El 24 de abril de 2020, la Sala Especializada de lo Civil, Mercantil, Laboral, Familia, Niñez, Adolescencia y Adolescentes Infractores de la Corte Provincial de Justicia de Loja (“**Sala Provincial**”) rechazó el recurso de apelación interpuesto por la parte accionada y confirmó la sentencia subida en grado.²

1.2 Fase de ejecución

4. El 23 de enero de 2020, Beatriz Maldonado solicitó a la Unidad Judicial que se dé cumplimiento a las medidas ordenadas en sentencia. Ante lo cual, en providencia de 24 de enero de 2020 se indicó que, una vez que fenezca el término previsto en el artículo 24 de la LOGJCC, se proveerá lo pertinente. Por lo que, el 29 de enero de 2020, Beatriz Maldonado insistió en su petición y el 3 de febrero de 2020, la Unidad Judicial dispuso que se cumpla lo indicado en el auto de 28 de enero de 2020, esto es que, en virtud del recurso de apelación interpuesto por la entidad accionada, se remitan los autos a la Corte Provincial de Justicia de Loja.
5. El 4 de febrero de 2020, Beatriz Maldonado solicitó nuevamente a la Unidad Judicial que se ordene el cumplimiento a la sentencia y se disponga a la entidad accionada que la reintegre a sus funciones.
6. Mediante auto de 6 de febrero de 2020, la Unidad Judicial señaló que la parte accionada se encuentra legalmente notificada con la sentencia y que no ha cumplido con la misma, por lo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LOGJCC “se comunica dar cumplimiento de forma inmediata”.
7. El 21 de febrero de 2020, la Contraloría General del Estado presentó ante la Unidad Judicial la acción de personal 77 de 11 de febrero de 2020, con vigencia a partir del 17 de febrero del mismo año, en la que se designó a Beatriz Maldonado como auditora general interna de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja, con lo cual manifestó haber dado cumplimiento “estricto” a la sentencia de 22 de enero de 2020.

² La Sala Provincial concluyó que la accionante se encontraba en una situación de estabilidad reforzada, debido a la discapacidad del 75% que padece su hija que permanece bajo su cuidado y en aplicación de la sentencia 172-18-SEP-CC dictada por este Organismo dentro del caso 2149-13-EP, que constituye jurisprudencia vinculante, rechazó el recurso de apelación interpuesto.

8. El 15 de junio de 2020, Beatriz Maldonado manifestó que a pesar del contenido de la acción de personal 77 de 11 de febrero de 2020, que fue presentada por la Contraloría General del Estado, no se ha cumplido con la misma, pues más bien ha tenido conocimiento del memorando EMI-M-DNAI-00179-2020 de 13 de febrero de 2020, mediante el cual el Director Nacional de Auditorías Internas emitió un informe técnico favorable para la supresión de la Unidad de Auditoría Interna del GAD Provincial de Loja, lo que ha originado que a esa fecha, se le hayan asignado labores en la Unidad de Auditoría Externa “en la planta central de la institución”, teniendo como función principal, realizar exámenes para distintos municipios. Dicha supresión, alegó que estaría vulnerando el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades (“**LOD**”). Por lo cual, solicitó que se otorgue un término perentorio para que la entidad accionada cumpla la sentencia bajo prevenciones de ley; escrito que mediante providencia de 25 de junio de 2020 fue puesto en conocimiento de la parte accionada para que se pronuncie dentro del término de cinco días.
9. El 6 de julio de 2020, Beatriz Maldonado solicitó que en aplicación a lo previsto en el artículo 21 de la LOGJCC se dicten las medidas necesarias, inclusive aquellas previstas en el artículo 132 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”), en vista de que la entidad accionada no había dado contestación a la providencia de 25 de junio de 2020 dentro del término concedido.
10. El 7 de julio de 2020, en relación al escrito presentado el 15 de junio de 2020 por Beatriz Maldonado, la Contraloría General del Estado informó a la Unidad Judicial que, si bien se suprimió la Unidad de Auditoría Interna del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja porque no cumplía con los aspectos técnicos necesarios para su funcionamiento, mediante memorando 0728-CNTH-AUI's de 18 de febrero de 2020, se le comunicó a la parte accionante que, en razón de aquello, a partir de esa fecha, debía presentarse en la Dirección Provincial de Loja a disposición del director. Señaló además que, la entidad realizó un cambio administrativo de la servidora a la Dirección Provincial de Loja, de conformidad con lo previsto en los artículos 1 y 8 del acuerdo 021 DNTH-2018. Finalmente, manifestó que Beatriz Maldonado retornó a laborar con su misma partida, sueldo y cargo.
11. El 15 de julio de 2020, Beatriz Maldonado indicó que el artículo 8 del mencionado acuerdo 021 DNTH-2018 no es aplicable por no ser parte del personal técnico y con su traslado a la Dirección Provincial de Loja, se la perjudica gravemente toda vez que, se le asignaron funciones en otros cantones, que una vez superada la crisis sanitaria, la obligará a trasladarse físicamente y a abandonar temporalmente a su hija.
12. El 28 de junio de 2021, Beatriz Maldonado insiste en que se ha cumplido la sentencia de forma defectuosa ya que, si bien fue restituida a un puesto con la misma

denominación, las funciones que ejercía fueron cambiadas. Por lo tanto, entre otras medidas, solicitó que se dispongan las acciones pertinentes para que se realice una restitución efectiva al cargo que venía desempeñando previo a su salida.³

13. El 6 de julio de 2021, la Contraloría General del Estado señaló que la actora retornó a su lugar de trabajo en las condiciones dispuestas en la sentencia de 22 de enero de 2020, es decir, al cargo de Auditora General Interna de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 con su partida presupuestaria y remuneración de US\$ 2.368,00 y que la decisión de suprimir la Unidad de Auditoría Interna del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja fue tomada desde mucho antes de la sentencia. Al respecto, el 9 de julio del mismo año, Beatriz Maldonado requirió a la Unidad Judicial que se pronuncie sobre los puntos expuestos previamente en cuanto al cumplimiento defectuoso de la sentencia y en atención a ello, la Unidad Judicial dispuso a la entidad accionada que se sirva aclarar en el término de cinco días el escrito presentado el 6 de julio de 2021, en lo referente a lo solicitado por la parte actora.
14. Así, el 27 de julio de 2021, la entidad accionada se ratificó en que Beatriz Maldonado retornó a su lugar de trabajo el 17 de febrero de 2020 mediante acción de personal 77 con su partida presupuestaria, cargo y remuneración. Adicionalmente, manifestó que el cambio administrativo no vulneró sus derechos ni significó incumplimiento de la sentencia, puesto que al encontrarse suprimida la Unidad de Auditoría Interna del GAD Provincial de Loja, se le comunicó que debía trabajar en la Dirección Provincial de Loja, en donde realiza las mismas funciones que había venido desempeñando, es decir, exámenes especiales con base en una orden de trabajo. Por último, indicó que actuó en total apego a los lineamientos establecidos en el acuerdo 059-CG-2018 y que no es cierto que la institución haya tomado “actitudes hostiles”.
15. El 16 de agosto de 2021, y el 9 y 20 de septiembre de 2021, Beatriz Maldonado señaló que la entidad accionada no se había referido a los puntos de controversia de su escrito y solicitó nuevamente a la Unidad Judicial que se pronuncie al respecto. Sobre esto, mediante providencia de 28 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial negó la petición de la parte actora por cuanto la entidad accionada determinó que “se encuentra

³ Además, en su escrito, la accionante solicitó lo siguiente: (i) que la Contraloría General del Estado informe a la Unidad Judicial su situación laboral respecto a las funciones que se encontraba desempeñando, detalle cada una de las actividades que le fueron encargadas y remita los informes de trabajo que ha presentado; (ii) se sancione a la persona o entidad que ha incumplido la sentencia, sustanciando un incidente de daños y perjuicios mediante un procedimiento sumario; (iii) se inicie un procedimiento para la eventual destitución de los funcionarios de la entidad accionada que le han vulnerado sus derechos; (iv) se remitan copias certificadas del proceso a la Fiscalía General del Estado, a fin de que se inicie la investigación pertinente por el presunto cometimiento del delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente; y, (v) se confieran copias certificadas de todo el expediente, a fin de que sean enviadas al Ministerio de Trabajo en Loja, en cumplimiento al acuerdo ministerial 82 de 16 de junio de 2017, que regula la erradicación de la discriminación en el ámbito laboral.

realizando sus labores bajo la modalidad teletrabajo y que realizar [sic] las mismas funciones que ha venido ejecutando”. Ante lo cual, el 7 de octubre de 2021, Beatriz Maldonado solicitó que se dé cumplimiento a los seis puntos expuestos en su escrito presentado el 28 de junio de 2021 y desmintió el hecho de que se encuentre en modalidad de teletrabajo, como además informó de su estado de salud; escrito que fue trasladado a la entidad accionada.

- 16.** El 28 de octubre de 2021, la Contraloría General del Estado informó a la Unidad Judicial que mediante informe técnico 0048-2021-DNTH-AGPyDO de 13 de septiembre de 2021, analizó los aspectos normativos y técnicos necesarios para aplicar el acuerdo 002-TH-2021⁴ de 10 de septiembre de 2021 y emitió las correspondientes listas de asignaciones dentro de las cuales se puede evidenciar la creación del puesto de auditor interno provincial que reemplaza al cargo de auditor general interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2. En razón de ello, con acción de personal 1320 con vigencia de 1 de octubre de 2021, la entidad accionada procedió a la implementación de la reforma al Manual de Puestos Institucional, con la cual la parte actora es nombrada en el puesto de auditor interno provincial bajo el control de la Dirección Provincial de Loja, percibiendo la misma remuneración. Además, aclaró que Beatriz Maldonado estuvo en la modalidad de teletrabajo desde el 27 de marzo de 2020 hasta el 24 de agosto de 2021 y a esa fecha, se encontraba desempeñando su cargo en la Dirección Provincial y en uso del permiso para el cuidado de familiares que rige desde las 14h30 a las 16h30 de lunes a viernes hasta el 31 de diciembre de ese año.
- 17.** El 22 de noviembre de 2021, Beatriz Maldonado manifestó que las actividades asignadas no le corresponden al cargo que ocupa e insiste una vez más que, se dé respuesta a todos los puntos descritos en sus peticiones desde el 1 de julio de 2021 y se emitan todas las providencias necesarias para el cumplimiento de la sentencia. En ese sentido, con fecha 24 de noviembre de 2021, la Unidad Judicial dispuso oficiar a la Defensoría del Pueblo a fin de que realice el seguimiento que corresponda.
- 18.** La Contraloría General del Estado, con fecha 25 de noviembre de 2021 informó que, a esa fecha, Beatriz Maldonado se encontraba referenciando papeles de trabajo de la orden de trabajo 0020-DPL-AE-2021 de 12 de abril de 2021 y adjuntó documentos relacionados a la orden de trabajo 0027-DPL-AE-2021.
- 19.** El 7 de enero de 2022, la Defensoría del Pueblo presentó el informe de seguimiento de la sentencia, en el que concluyó que la entidad accionada cumplió con la sentencia de 22 de enero de 2020 y con fecha 25 de enero de 2022, la entidad accionada solicitó

⁴ A través de este acuerdo, se expidió la reforma al manual de descripción, valoración y clasificación de puestos.

que se declare el cumplimiento integral de la sentencia y se ordene el archivo de la causa.

20. El 15 de noviembre de 2022, Beatriz Maldonado presentó la acción de incumplimiento de la sentencia dictada el 22 de enero de 2020 ante la Unidad Judicial y solicitó que se remita el expediente a este Organismo junto con el respectivo informe debidamente motivado sobre las razones del incumplimiento que se demanda. Sobre ello, el 23 de noviembre de 2022, la Contraloría General del Estado manifestó que no era procedente lo solicitado por la parte actora, ya que se había demostrado el cumplimiento integral de la sentencia.
21. Mediante auto de 25 de noviembre de 2022, la Unidad Judicial informó a las partes procesales que la causa se encontraba concluida y que, en lo posterior, cualquier petición debía ser dirigida al órgano jurisdiccional competente. Luego de lo cual, esto es, el 1 de diciembre de 2022, Beatriz Maldonado insistió a la Unidad Judicial para que, de conformidad con el artículo 164 numeral 2 de la LOGJCC remita su respectivo informe junto con el expediente y la acción de incumplimiento de sentencia a esta Corte.
22. A través del auto de 12 de diciembre de 2022, la Unidad Judicial señaló que no era procedente atender el escrito presentado por Beatriz Maldonado en la forma requerida y dejó constancia que, de la revisión de autos, la Contraloría General del Estado, en sus múltiples contestaciones informó que la servidora se encontraba laborando normalmente en dicha institución bajo los términos ordenados en la presente acción.
23. En atención a la solicitud presentada por la entidad accionada el 14 de diciembre de 2022, la Unidad Judicial mediante providencia de 16 de febrero de 2023, ordenó el archivo de la causa.

1.3 Procedimiento ante la Corte Constitucional

24. El 23 de diciembre de 2022, Beatriz Maldonado (“**accionante**”) presentó directamente ante este Organismo, la acción de incumplimiento de la sentencia dictada el 22 de enero de 2020.
25. La causa fue sorteada a la jueza constitucional Teresa Nuques Martínez, quien, en atención al orden cronológico de despacho de causas, mediante providencia de 3 de julio de 2024 avocó conocimiento y solicitó a la Unidad Judicial, así como a la entidad accionada, que se pronuncien sobre el presunto incumplimiento; lo cual fue cumplido el 8 y 10 de julio de 2024, respectivamente.

26. En razón de que la entidad accionada solicitó una prórroga a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el auto de avoco conocimiento de la causa, a través de la providencia de 11 de julio de 2024, se concedió un término perentorio de tres días desde la notificación de la mencionada providencia, con la finalidad de que se remita a este Organismo el informe requerido, el mismo que fue presentado el 16 de julio de 2024. Además, se ordenó que la Unidad Judicial remita el expediente, lo cual fue cumplido el 17 de julio de 2024.

2. Competencia

27. El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver la presente acción de incumplimiento de sentencia constitucional, de conformidad con el artículo 436 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador (“**CRE**”) y artículos 162 a 164 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”).

3. Alegaciones de las partes

3.1 De la parte accionante

28. La accionante señala que la sentencia que es objeto de esta acción “ha sido cumplida de manera defectuosa” por parte de la entidad accionada ya que, si bien “fue reintegrada a la misma denominación del puesto de trabajo que venía desempeñando, las funciones que me fueron asignadas son distintas”. Así, relata que se le informó de un cambio administrativo del personal técnico por una necesidad institucional, a pesar de que su cargo era de auditora general interna de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 y le correspondían las funciones de titular de esa dependencia. Además, indica que su puesto en la Unidad de Auditoría Interna del Gobierno Provincial de Loja fue suprimido y en su lugar, se le asignaron nuevas funciones en la Unidad de Auditoría Externa de la Dirección Provincial de Loja de la Contraloría General del Estado, lo cual le ha generado una excesiva carga de trabajo y le ha impedido atender a su hija.
29. Adicionalmente, manifiesta que las Unidades de Auditoría Interna no fueron cerradas, sino que “lo que se cerró es el cargo de Director Nacional de Auditorías Internas” y que su pretensión en la acción de protección era el reintegro al puesto que venía desempeñando, lo cual resulta “asequible”, pues la sentencia se encuentra amparada en el artículo 51 de la LOD, que establece que para la supresión de puestos no se considerarán las que ocupen las personas con discapacidad o quienes tengan a su cuidado y responsabilidad un hijo con discapacidad.

30. Así también, se refiere a la sentencia 007-11-SIS-CC dictada dentro del caso 0011-10-IS,⁵ en la que se aceptó la demanda propuesta y se declaró el incumplimiento de la sentencia por no haber reincorporado al legitimado activo a su puesto “originario” de trabajo y no otorgarle las mismas funciones que desempeñaba.
31. Finalmente, la accionante solicita que se declare el cumplimiento defectuoso de la sentencia que es materia de esta acción, se disponga el cumplimiento integral de la mencionada sentencia, considerando los gastos en que ha incurrido y se emitan los respectivos correctivos y sanciones contempladas en el artículo 22 numerales 1, 2, 3 y 4 de la LOGJCC. Además, requiere que se sancionen a los funcionarios de la entidad accionada por no realizar un debido seguimiento a su caso.

3.2 De la parte accionada

3.2.1 Del informe de la Unidad Judicial

32. En su informe recibido el 8 de julio de 2024, la Unidad Judicial luego de hacer un recuento de los hechos del proceso, señala que en el presente caso sí se verificó el cumplimiento de la sentencia de 22 de enero de 2020. Tal es así que, la Contraloría General del Estado en sus múltiples contestaciones demostró que la accionante se encuentra trabajando con normalidad, lo cual fue ratificado por el Defensor del Pueblo en su informe.

3.2.2 Del informe de la Contraloría General del Estado

33. La Contraloría General del Estado manifiesta que, de acuerdo al informe técnico de 9 de julio de 2024, suscrito por la Directora Nacional de Talento Humano, la accionante mediante acción de personal 77, vigente desde el 17 de febrero de 2020, fue designada en calidad de auditora general interna de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 de la Unidad de Auditoría Interna del Gobierno Provincial de Loja y desde el 18 de febrero de 2020 hasta el 10 de marzo de 2024 se le asignaron funciones en la Dirección Provincial de Loja. Sin embargo, a partir del 11 de marzo del mismo año, la accionante se encuentra prestando sus servicios en la Unidad de Auditoría Interna del Gobierno Provincial de Loja en el cargo de auditor interno provincial correspondiente al nivel jerárquico superior.

⁵ En la sentencia 007-11-SIS-CC de 21 de septiembre de 2011 se declaró el incumplimiento de la resolución 0596-2008-RA dictada por el ex Tribunal Constitucional el 13 de octubre de 2008, al considerarse que “se ha extendido una acción de personal a favor del accionante, en la cual se lo incorpora a un cargo que no se encuentra dentro del distributivo de la institución, así como tampoco está desempeñando las funciones de la antigua denominación de Guardalmacén General, cargo que en la actualidad tiene la denominación de 'Responsable de Bodegas'.”

34. Además, señala que el 17 de febrero de 2020, se comunicó al prefecto del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja que la Unidad de Auditoría Interna de la Prefectura no cumplía con aspectos técnicos de funcionamiento y que, en virtud de ello, había sido suprimida conforme a lo determinado en los acuerdos 015-CG-2020 y 016-CG-2020. En ese sentido, debido a una reestructuración institucional y reforma estatutaria, se efectuó la actualización en la denominación del cargo de la accionante y se le asignaron funciones en la Dirección Provincial de Loja, sin que con ello se perjudique “la estabilidad laboral de la accionante, ni mucho menos la remuneración de la misma”.
35. La entidad accionada manifiesta que “una vez reaperturada [sic] la Auditoría Interna a la cual pertenecía la hoy accionante [...] fue nuevamente incorporada a dicha unidad lo que le fue comunicado a la funcionaria el 11 de marzo de 2024, mediante Memorando 043-UAI-DNTH-ASIGNACIÓN-2024”.
36. Por último, concluye indicando que se ha cumplido con lo dispuesto en la sentencia, “ya que el reintegro, el pago de haberes y el cargo fue el que la accionante lo venía ejecutando, en la Dirección Provincial de Loja, por cuanto la Unidad de Auditoría fue cerrada y luego de que fue reaperturada [sic] ejerce labores en el Gobierno Provincial de Loja”.

4. Decisión cuyo incumplimiento se discute

37. La sentencia dictada el 22 de enero de 2020 ordenó lo siguiente: “[...] se dispone el reintegro del puesto de trabajo que lo venía desempeñando, más el pago de las remuneraciones que ha dejado de percibir”.

5. Cuestiones Previas

38. La Corte Constitucional ha determinado que, para que pueda conocer una acción de incumplimiento y asumir de forma excepcional la competencia de ejecutar la sentencia, la persona afectada deberá cumplir con los requisitos contenidos en la LOGJCC.⁶ Esta Corte observa que la acción de incumplimiento se presentó a petición de la parte afectada y ante el juez ejecutor.

⁶ CCE, sentencia 56-18-IS/22, 13 de octubre de 2022, párr. 17. La Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia 103-21-IS/22 estableció la necesidad de un examen previo de los requisitos para que la Corte pueda conocer esta garantía.

- 39.** Esta Corte ha establecido que, para poder ejercer la acción de incumplimiento, a petición de la persona afectada, deben concurrir los siguientes requisitos:⁷
- i)** La persona afectada debe promover el cumplimiento de la decisión ante el juzgador o la juzgadora de ejecución, previo a ejercer la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional. No puede requerir la remisión del expediente a la Corte Constitucional de forma inmediata.
 - ii)** La persona afectada debe solicitar a dicho órgano jurisdiccional que remita el expediente a la Corte Constitucional junto con el correspondiente informe en el que argumente sobre las razones del incumplimiento alegado y justifique los impedimentos para ejecutar la decisión.
 - iii)** El requerimiento de que se remita el expediente a este Organismo debe ser realizado una vez que haya transcurrido un plazo razonable para la ejecución de la decisión constitucional por parte del juez o jueza de primera instancia.
 - iv)** La autoridad judicial ejecutora debe haber realizado una de las siguientes conductas: (i) negado el requerimiento o (ii) incumplido el término de cinco (5) días previsto en el artículo 164 de la LOGJCC para remitir el expediente y el informe a la Corte Constitucional.
- 40.** Adicionalmente, la LOGJCC establece que las juezas y los jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias que hayan dictado en materia constitucional. Únicamente si estas no se ejecutan en un plazo razonable o se ejecutan de forma defectuosa, se podrá presentar subsidiariamente una acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional.⁸ Este Organismo ha establecido que el plazo razonable es el tiempo prudente y necesario para que la jueza o juez executor pueda hacer cumplir su propia decisión;⁹ sin olvidar que las sentencias constitucionales deben cumplirse de forma inmediata o, de ser el caso, dentro del plazo establecido en ellas.¹⁰
- 41.** En el presente caso, (i) se ha verificado de la revisión del expediente, que la accionante promovió la ejecución de la sentencia ante la autoridad judicial ejecutora, esto es, la Unidad Judicial,¹¹ en razón de lo cual se expidieron varios autos¹² que tenían como finalidad ejecutar lo ordenado en la sentencia dictada el 22 de enero de 2020.

⁷ CCE, sentencia 212-22-IS/23, 15 de marzo de 2023, párr. 17; sentencia 156-22-IS/24, 8 de febrero de 2024, párr. 19; sentencia 53-23-IS/24, 7 de marzo de 2024, párr. 18.

⁸ CCE, sentencia 61-20-IS/21, 01 de diciembre de 2021, párr. 30.

⁹ CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

¹⁰ LOGJCC, artículo 164 número 1. CCE, sentencia 103-21-IS/22, 17 de agosto de 2022, párr. 31.

¹¹ Véase los párrafos 4, 5, 8, 9, 11, 12, 13, 15 y 17.

¹² Véase los párrafos 6, 8, 13, 15 y 17.

42. De igual manera, (ii) fue la accionante quien solicitó el envío del proceso a esta Corte de conformidad con el artículo 97.1 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de procesos de competencia de la Corte Constitucional, por considerar la existencia de un incumplimiento de la sentencia por parte de la Contraloría General del Estado y que, al no haber sido remitida la presente acción por parte de la Unidad Judicial, la accionante acudió directamente a este Organismo.
43. Asimismo, (iii) se evidencia que ha transcurrido un plazo razonable desde que se dictó la sentencia de primera instancia el 22 de enero de 2020, que fue ratificada por la Sala Provincial el 24 de abril de 2020 hasta la presentación de esta acción para que la Unidad Judicial ejecute la sentencia, esto es el 23 de diciembre de 2022, conforme se desprende del expediente de origen, en el que se observan las actuaciones procesales de la accionante y de la Unidad Judicial, que se realizaron con la finalidad de lograr su ejecución.
44. Finalmente, (iv) se encuentra que la autoridad judicial ejecutora negó el requerimiento de remitir la acción de incumplimiento de la sentencia dictada el 22 de enero de 2020 que presentó la accionante ante la Unidad Judicial junto con el respectivo informe debidamente motivado sobre las razones del incumplimiento que se demanda, así como su insistencia, conforme se expuso en los párrafos 20 a 22 *supra*.
45. Por otra parte, cabe indicar que, respecto al auto de archivo emitido por el juez ejecutor que fue referido en el párrafo 23 *supra*, esta Corte ha determinado en su jurisprudencia que si un auto de archivo es dictado dentro de la fase de ejecución de una sentencia constitucional y este “no es impugnado oportunamente por cualquiera de las partes procesales, genera como consecuencia el impedimento de que la Corte Constitucional se pronuncie a través de la acción de incumplimiento y consecuentemente pueda verificar el cumplimiento de las medidas dictadas en una sentencia”.¹³ En el presente caso, se observa que cuando la accionante presentó la demanda de acción de incumplimiento ante la Unidad Judicial, no se había dispuesto el archivo de la causa sino que se lo hizo de forma posterior, señalándole que su solicitud no era procedente porque la causa se encontraba concluida, lo que obligó a la accionante a acudir directamente a este Organismo a presentar su acción. Por lo que no se cumplirían los presupuestos establecidos por este Organismo y en ese sentido, corresponde analizar el fondo del caso.

6. Problema jurídico

¹³ CCE, sentencia 55-21-IS/23, 13 de septiembre de 2023, párr. 26; sentencia 60-22-IS/24, 13 de marzo de 2024, párr. 22.

46. Con base en los argumentos antes expuestos, esta Corte Constitucional sistematizará su análisis a partir del siguiente problema jurídico:

¿La Contraloría General del Estado dio cumplimiento a la sentencia dictada el 22 de enero de 2020 por la Unidad Judicial?

47. El artículo 86 numeral 3 de la CRE indica que las garantías jurisdiccionales finalizarán solamente con la ejecución integral de la sentencia. De esta manera, la atribución que ejerce la Corte Constitucional de conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales es una función medular para la protección de derechos, pues permite garantizar la ejecución y el cumplimiento integral de las decisiones emitidas en esta materia.¹⁴
48. El cumplimiento de la sentencia objeto de la presente acción se verificará a la luz de la documentación proporcionada por las partes procesales.
49. En la sentencia dictada el 22 de enero de 2020 por la Unidad Judicial dentro del proceso 11333-2019-03373 se ordenaron las siguientes medidas de reparación:
- 49.1 Se dispuso que la Contraloría General del Estado reintegre a la accionante al puesto de trabajo que venía desempeñando (“**primera medida**”);
- 49.2 Se dispuso que la entidad accionada pague a la accionante las remuneraciones que ha dejado de percibir (“**segunda medida**”).
50. Mediante la *primera medida*, se dispuso que la Contraloría General del Estado cumpla con reintegrar a la accionante al cargo que venía desempeñando. Es decir, al puesto de auditor general interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 del Gobierno Provincial de Loja/Auditoría Interna, cuya denominación del cargo consta en la acción de personal 1315 que entró en vigencia el 9 de octubre de 2019, a través de la cual se concluyó su designación, la misma que fue impugnada en su demanda de acción de protección. A dicho cargo le correspondía una remuneración equivalente a USD\$ 2.368,00.
51. Respecto al cumplimiento de la primera medida, de la revisión del expediente se verifica lo siguiente:
- 51.1 Mediante memorando EMI-M-DNAI-00179-2020 de 13 de febrero de 2020, el director nacional de Auditorías Internas solicitó al Contralor General del Estado

¹⁴ CCE, sentencia 23-11-IS/19, 11 de diciembre de 2019, párr. 18.

subrogante, su autorización para la supresión de la Unidad de Auditoría Interna del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja. Esto, debido a las dificultades técnicas operativas para la ejecución del Plan Anual de Control 2019 y a las limitaciones presupuestarias de la entidad para la reestructuración de la Unidad. Se especificó que las necesidades institucionales de control del GAD Provincial de Loja serán atendidas por la Dirección de Auditoría Externa correspondiente o por la Dirección Provincial de Loja de la Contraloría General del Estado.

51.2 A través de la acción de personal 77 que rige a partir del 17 de febrero de 2020, la Contraloría General del Estado reincorporó a la accionante al cargo de auditor general interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 del Gobierno Provincial de Loja/Auditoría Interna con una remuneración de USD\$ 2.368,00.

51.3 Con oficio 0226-CNTH-2020 de 17 de febrero de 2020, la Coordinadora Nacional de Talento Humano comunicó al Prefecto del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja que, al momento, la Unidad de Auditoría Interna no cumplía con los aspectos técnicos necesarios para su funcionamiento y en virtud de ello, por decisión institucional, dicha Unidad había sido suprimida. Por consiguiente, se informó que el personal fue cambiado administrativamente a la Dirección Provincial de Loja y las acciones de control serán atendidas por la Dirección Nacional de Auditoría de Gobiernos Seccionales y/o Dirección Provincial de Loja de la Contraloría General del Estado.

51.4 A través del memorando 0728-CNTH-UAI's de 18 de febrero de 2020, la Coordinadora Nacional de Talento Humano informó a la accionante sobre la supresión de la Unidad de Auditoría Interna y que, a partir de esa fecha, debía presentarse a trabajar en la Dirección Provincial de Loja, a disposición del director provincial.¹⁵

51.5 En virtud de la implementación del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por procesos¹⁶ y el Reglamento de Ámbito de Control de las Unidades Administrativas de la Contraloría General del Estado, mediante acción de

¹⁵ En el memorando se citó el artículo 8 del acuerdo 021-DNTH-2018 en el que se establece: “El personal técnico de las Unidades de Auditoría Interna, por las características de su puesto y la naturaleza de su trabajo, podrá ser cambiado administrativamente y/o asignados a diferentes unidades de auditoría de las Entidades y Organismos del Sector Público y/o dependencias de la Contraloría General del Estado en el territorio nacional, por períodos de acuerdo a las necesidades institucionales y de carácter técnico [...]”.

¹⁶ En el acuerdo 015-CG-2020 de 30 de julio de 2020, el Contralor General del Estado expidió el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, en cuya letra c) ordenó suprimir la Dirección Nacional de Auditorías Internas y que se establezcan funciones y atribuciones para que las Direcciones Nacionales de Auditoría y Direcciones Provinciales asuman la dependencia técnica, coordinación y supervisión de las Unidades de Auditoría Interna.

personal 1943 de 30 de julio de 2020, se asignó la partida individual de la accionante a la Unidad Administrativa donde según se indica, tenía su nombramiento de libre remoción, manteniendo la asignación de funciones a la Dirección Provincial de Loja. Su puesto es de auditor general interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 en el Gobierno Provincial de Loja/Auditoría Interna/Dirección Provincial de Loja.

- 51.6** De acuerdo a la acción de personal 2123 con vigencia a partir del 31 de julio de 2020, implementando el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de puestos de la Contraloría General del Estado, se cambió la denominación del puesto que desempeñaba la accionante a auditor/a general interno/a de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 del Gobierno Provincial de Loja/Auditoría Interna/Dirección Provincial de Loja¹⁷ y señalando que “la asignación de funciones a la Dirección Provincial de Loja continúa vigente”.
- 51.7** En aplicación de la reforma al Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de puestos de la Contraloría General del Estado, con acción de personal 1320 con vigencia a partir del 1 de octubre de 2021, se cambió la denominación del puesto de la accionante a auditor interno provincial de Auditoría Interna/Dirección Provincial de Loja-Gobierno Provincial de Loja, manteniendo la misma remuneración de USD\$ 2.368,00.
- 51.8** En respuesta al oficio 03049-DPL-A-2023 de 30 de noviembre de 2023, en el cual el Contralor General del Estado informó sobre la reapertura y reestructuración de la Unidad de Auditoría Interna en la Prefectura de Loja, a través del oficio circular GPL-PL-2024-0039-OF de 18 de enero de 2024, el Prefecto del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja comunicó que dio las disposiciones respectivas para que se brinden todas las facilidades al equipo que conformará la Unidad de Auditoría Interna, así como el espacio físico que estará debidamente adecuado para ser utilizado desde el 22 de enero de 2024.
- 51.9** Mediante memorando 043-UAI-DNTH-ASIGNACIÓN-2024 de 11 de marzo de 2024, la directora nacional de talento humano de la entidad accionada informó a la accionante que, a partir de esa fecha, debía retornar a la Unidad de Auditoría Interna del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja.

¹⁷ Mediante acuerdo 013-TH-2020 de 9 de septiembre de 2020, el Contralor General del Estado subrogante, expidió el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de la Contraloría General del Estado, en el que consta el cargo de “auditor/a general interno/a de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2” dentro de la Serie de Auditoría Interna de Procesos Desconcentrados.

52. Tal como fue detallado previamente, se observa que mediante acción de personal 77 con vigencia a partir del 17 de febrero de 2020, la accionante fue restituida al puesto de trabajo que venía desempeñando, esto es, como auditor general interno de los Gobiernos Autónomos Descentralizados 2 del Gobierno Provincial de Loja/Auditoría Interna con una remuneración de USD\$ 2.368,00, conforme fue dispuesto en la *primera medida*. Si bien al día siguiente de su reintegro, se le informó que, debido a la supresión de la Unidad de Auditoría Interna, debía presentarse a trabajar en la Dirección Provincial de Loja, dicha supresión ha sido debidamente justificada por parte de la Contraloría General del Estado, toda vez que obedeció a razones técnicas y presupuestarias. No obstante, se ha verificado que la accionante se mantuvo trabajando en la mencionada entidad con la misma remuneración, a pesar de que por cambios estructurales, la denominación del puesto haya variado y haya sido trasladada a la Dirección Provincial de Loja. Finalmente, en virtud de la reapertura y reestructuración de la Unidad de Auditoría Interna del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja, desde el 11 de marzo de 2024, la accionante retornó a laborar en dicha área (véase los párr. 51.8 y 51.9).
53. En virtud de lo señalado, se concluye que la *primera medida* ordenada en la sentencia de 22 de enero de 2020 y ratificada el 24 de abril de 2020 -el reintegro de la accionante a su puesto de trabajo- fue cumplida. Además, este Organismo verifica que la referida medida fue cumplida en un plazo razonable a la luz de las complejidades que supone el reintegro de un servidor público a su cargo para el cumplimiento inmediato de las sentencias dictadas dentro de garantías jurisdiccionales.¹⁸
54. En relación a la *segunda medida*, referente al pago de las remuneraciones que la accionante dejó de percibir, se encuentra que en el informe de cumplimiento de sentencia IT-DNTH-AGJTH-CGE-2021-020 de 28 de diciembre de 2021,¹⁹ la directora nacional de talento humano de la Contraloría General del Estado señaló que:

SEXTA: Contraloría General del Estado, conforme lo determinado en la sentencia emitida por la autoridad judicial, procedió con el pago de las remuneraciones mensuales que dejó de percibir la servidora Maldonado Villamagua Beatriz Amalia c.c. 1900160043 desde el momento de su desvinculación del Organismo de Control, con sus respectivas aportaciones patronales, de conformidad al detalle que se establece a continuación, mismo que cuenta con los respaldos documentales del sistema administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

PERÍODO	CUR	RM	13E	14T	FOND	PATRO	IECE	TOTAL
		U	RA	A	OS	NAL		

¹⁸ CCE, sentencia 183-22-IS/24, 18 de abril de 2024, párr. 45; sentencia 73-22-IS/23, 1 de noviembre de 2023, párr. 31.

¹⁹ Consta de fs. 268 a 272 del expediente.

DEL 10 AL 31 DE OCTUB RE DE 2019	1629	1.65 7,60	138, 13	22,9 8	138,08	151,67	8,29	2.116,75
DEL 01 AL 30 DE NOVIE MBRE DE 2019	1630	2.36 8,00	197, 33	32,8 3	197,25	216,67	11,84	3.023,92
DEL 01 AL 31 DE DICIE MBRE DE 2019	1632	2.36 8,00	197, 33	32,8 3	197,25	216,67	11,84	3.023,92
DEL 01 AL 31 DE ENERO DE 2020	1622 1623 1624	2.36 8,00	197, 33	33,3 3	197,25	216,67	11,84	3.024,42
DEL 01 AL 16 DE FEBRE RO DE 2020	1625 1626 1627	1.26 2,93	105, 24	17,7 8	105,20	115,56	6,31	1.613,02
TOTAL		10.0 24,5 3	835, 36	139, 75	835,03	917,24	50,12	12.802,03

[...] Contraloría General del Estado, como parte de la sentencia emitida, canceló el valor total de Doce Mil Ochocientos Dos dólares de los Estados Unidos de América con 03/100 (USD 12.802,03), por concepto de remuneraciones que dejó de percibir, IESE, aporte personal, aporte patronal y decimos, conforme se encuentra desglosado en líneas anteriores, garantizando así el cabal cumplimiento económico de la sentencia.

55. En efecto, la Contraloría General del Estado ha demostrado documentadamente con las constancias de los roles de pago generados por el Ministerio de Economía y Finanzas de fecha 21 de diciembre de 2021,²⁰ el pago de las remuneraciones dejadas de percibir por la accionante desde la fecha en que concluyó su designación de funciones el día 9 de octubre de 2019 hasta su reintegro a la entidad accionada el 17 de febrero de 2020; sobre el cual la accionante no ha presentado ningún reparo en su demanda de acción de incumplimiento de la sentencia. En ese sentido, esta Corte

²⁰ Los roles de pago constan de fs. 310 a 318 del expediente. A los valores descritos por la entidad accionada, se descontó el aporte individual del IESS.

declara el cumplimiento de la *segunda medida* dispuesta en la sentencia de 22 de enero de 2020 y ratificada el 24 de abril de 2020.

7. Decisión

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

1. Desestimar la acción de incumplimiento **229-22-IS**.
2. Declarar que la Contraloría General del Estado cumplió integralmente la *primera medida* dispuesta en la sentencia dictada el 22 de enero de 2020 y ratificada el 24 de abril de 2020.
3. Declarar que la Contraloría General del Estado cumplió integralmente la *segunda medida* dispuesta en la sentencia dictada el 22 de enero de 2020 y ratificada el 24 de abril de 2020.
4. Notifíquese y archívese.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional con siete votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de jueves 22 de agosto de 2024; sin contar con la presencia de los Jueces Constitucionales Alejandra Cárdenas Reyes, por uso de una licencia por enfermedad y Jhoel Escudero Soliz, por uso de una licencia por vacaciones.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL