

Quito, D.M. 24 de mayo de 2023

CASO 56-21-IS

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

SENTENCIA 56-21-IS/23

Resumen: La Corte Constitucional resuelve aceptar la acción de incumplimiento de la sentencia de acción de protección presentada contra la Dirección General de Aviación Civil. Tras el análisis de las tres medidas de reparación integral dictadas en la sentencia cuyo cumplimiento se pretende, la Corte identifica que (i) la medida de reintegro al puesto de trabajo del actor se cumplió de manera defectuosa debido al retardo sin justificación válida; (ii) la medida de reparación económica al actor fue cumplida de manera defectuosa debido al retardo en el pago de la totalidad del monto fijado por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito; y (iii) la medida relativa a la calificación del actor como trabajador sustituto ha sido incumplida.

1. Antecedentes y procedimiento

1.1. Sobre la acción de protección

1. El 9 de marzo de 2020, Edgar Andrés Flores Lara (“**actor**”) presentó una acción de protección contra la Dirección General de Aviación Civil (“**DGAC**”), en las personas de Anyelo Patricio Acosta Arroyo, en calidad de director general, y Xavier Walter Andrade Mena, en calidad de representante legal; así como de la Procuraduría General del Estado, por haber sido desvinculado de su puesto de trabajo pese a tener bajo su cuidado a su madre, quien es una persona con discapacidad.¹ El proceso fue signado con el No. 17230-2020-04287.

¹ El actor explica en su demanda de acción de protección que desde el 1 de enero de 2019 estuvo contratado bajo la modalidad de nombramiento provisional en calidad de Analista de Seguros Aeronáuticos 3 en la Dirección Regional I de la DGAC, y que el 10 de enero de 2019 realizó una declaración juramentada en la que indicó que tiene bajo su cuidado y responsabilidad a su madre, la señora Aura Flor Flores Lara, quien tiene discapacidad visual del 46% y diabetes mellitus tipo 2. Sin embargo, señala que el 20 de febrero de 2020, mediante memorando No. DGA-HX-2020-0560-M y la acción de personal No. RRHH-2020-0038, la DGAC le notificó con la terminación de su nombramiento provisional, sin que hasta tal fecha exista un ganador del concurso de méritos y oposición para el puesto vacante. Añade que “más bien se otorgó el nombramiento provisional a otra persona; por lo que la temporalidad de mi nombramiento provisional no ha terminado, lo que significa que en aplicación del Art. 105 del Reglamento a la LOSEP, no se me puede cesar en funciones como se lo ha hecho, por cuanto existe normativa legal, previa, clara pública y que debió ser aplicada por las autoridades de la (DGAC), más aun si consideramos que a mi cargo existe una persona adulta mayor con discapacidad”.

2. La Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito (“**Unidad Judicial**”), en sentencia de 7 de mayo de 2020, aceptó la acción y declaró la vulneración de los derechos a la seguridad jurídica, al trabajo y a la motivación. Como parte de las medidas de reparación, dispuso dejar sin efecto el memorando No. DGA-HX-2020-0560-M y la acción de personal No. RRHH-2020-0038, la inmediata restitución del actor a su puesto de trabajo, el pago de los haberes laborales dejados de percibir, y que la DGAC impulse el procedimiento para la calificación de trabajador sustituto del actor. Frente a esta decisión, la DGAC interpuso recurso de apelación.
3. Mediante sentencia de 19 de junio de 2020, la Sala Especializada de lo Penal, Penal Militar, Penal Policial y Tránsito de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha rechazó el recurso de apelación y confirmó la sentencia subida en grado. En consecuencia, el 30 de junio de 2020, se remitió el proceso a la Unidad Judicial, para continuar con la ejecución de la sentencia de 7 de mayo de 2020, que fue confirmada en segunda instancia.

1.2. Sobre el proceso de ejecución ante la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito

4. En auto de 1 de julio de 2020, la Unidad Judicial dispuso a las partes procesales que informen sobre el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia de 7 de mayo de 2020. En escrito de 9 de julio de 2020, el actor informó que ha sido reincorporado a la DGAC desde el 1 de junio de 2020, y solicitó que se remita un oficio al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito (“**TDCA**”) para que se cumpla con la medida de reparación económica.²
5. En escrito de 21 de julio de 2020, el procurador judicial de la DGAC solicitó que, previo a dar cumplimiento en la providencia de 1 de julio de 2020, se entregue copias certificadas de todo el proceso constitucional.³ Al respecto, en auto de 21 de agosto de 2020, la Unidad Judicial precisó que la orden de que se informe sobre el cumplimiento de lo resuelto en sentencia no puede estar supeditada a que se confiera copias certificadas, por lo que rechazó el condicionamiento realizado por la DGAC.

² A fs. 491 y 492 del expediente judicial. El 7 de octubre de 2020 el actor presenta otra insistencia para la remisión del expediente al TDCA (a fs. 496 a 497 del expediente judicial). En auto de 15 de octubre de 2020 (a fs. 503 y 504 del expediente judicial), el juez executor dispone remitir el expediente al TDCA para que se dé inicio al procedimiento de ejecución de la medida de reparación económica (sección 1.3 *infra*).

³ A fs. 493 del expediente judicial de la acción de protección.

6. El 7 de enero de 2021, el actor de la acción de protección presentó un escrito⁴ ante la Unidad Judicial en el que informó que la DGAC no ha cumplido con la sentencia de 7 de mayo de 2020. En particular, señaló:

6.1. Que el informe técnico DGAC-HX-0135-2020 de 31 de mayo de 2020, que fue la base para emitir la acción de personal RRHH-2020-0293 para su restitución, contraviene lo dispuesto en la sentencia de 7 de mayo de 2020.

6.1.1. De conformidad con el actor, la sentencia de la Unidad Judicial dispone la restitución al cargo “en virtud del nombramiento provisional, el mismo que se encuentra prorrogado hasta que el cargo sea ocupado por el ganador(a) del concurso de méritos y oposición”, siendo que su nombramiento provisional de 2019 estaba fundamentado en el artículo 18, literal c) del Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público (“LOSEP”). No obstante, el informe técnico por el cual fue restituido dispone la emisión del nombramiento provisional “al amparo del artículo 17, literal b); b1)” de la LOSEP.

6.1.2. Al respecto, el actor expuso que “(l)a relevancia de utilizar el artículo 18, letra c) del Reglamento a la LOSEP, además del artículo 17, letra b) de la LOSEP, radica en que el primero supedita la vigencia del nombramiento provisional a la convocatoria del concurso público de méritos y oposición y que exista un ganador. Además, esa era la norma que se utilizó previo a la vulneración de derechos”.

6.2. Que todavía no se han cancelado los valores de la medida de reparación económica dispuesta en la sentencia de 7 de mayo de 2020.

6.3. Que la DGAC “tampoco ha impulsado procedimiento alguno para la calificación de trabajador sustituto, pese a que tiene conocimiento de la situación referente a mi señora madre y a pesar de lo dispuesto en su sentencia de 7 de mayo de 2020”.

7. En el escrito de 7 de enero de 2021, el actor también manifestó que, en el proceso de ejecución de la sentencia de acción de protección, la DGAC habría cometido algunas arbitrariedades, a saber:

7.1. Que la DGAC ha buscado tener acercamientos con el Consejo de la Judicatura para llegar a acuerdos conjuntos “para mitigar el planteamiento de acciones

⁴ A fs. 505 a 536 del expediente judicial de la acción de protección.

jurisdiccionales que tutelen los derechos constitucionales vulnerados de los trabajadores de esta institución, hecho que no solo pretende acabar con la independencia de poderes propia del Estado de Derecho, sino que se vulnere nuestro derecho a la tutela judicial efectiva imparcial y expedita (...)

- 7.2.** Que la DGAC efectuó un cambio administrativo del puesto en el que fue restituido a la Dirección de Seguridad Operacional, “cuando esto contraviene a las condiciones de mi reingreso a la institución” y, además, “vulnera mi derecho al trabajo, puesto que se me ha dispuesto que ejerza una DOBLE FUNCIÓN”. Al respecto, el actor citó un extracto del memorando DGAC-DATH-2020-2976-M de 2 de septiembre de 2020 en el que se informó el cambio administrativo por el cual el actor “estará a cargo de las actividades que de acuerdo a las directrices de su superior solicite EN LA DIRECCIÓN DE SEGURIDAD OPERACIONAL, TAMBIÉN SEGUIRÁ MANEJANDO EL PRODUCTO DE SEGUROS INSTITUCIONALES DE LA DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA por necesidad institucional”.
- 8.** En auto de 27 de enero de 2021, la Unidad Judicial dispuso que se corra traslado a la DGAC para que informe sobre el cumplimiento de la sentencia de 7 de mayo de 2020, y conminó a la entidad para que cumpla con sus obligaciones determinadas en la sentencia de 7 de mayo de 2020, bajo prevenciones legales. Asimismo, dispuso que la Defensoría del Pueblo efectúe el seguimiento y verificación del cumplimiento de la sentencia, y que presente un informe al respecto.
- 9.** En escrito de 3 de febrero de 2021, el actor reiteró que la DGAC ha incumplido la sentencia constitucional.⁵ En respuesta, la Unidad Judicial señaló en auto de 12 de febrero de 2021 que se pronunciará respecto del incumplimiento alegado, “una vez que se presente el informe por parte de la Defensoría del Pueblo y se hayan cumplido los requisitos que establece la Ley”. El 3 de marzo de 2021, el actor insistió a la Unidad Judicial que emplee todos los mecanismos necesarios para que se cumpla la sentencia.⁶ Con fecha 14 de abril de 2021, la Defensoría del Pueblo remitió a la Unidad Judicial el informe requerido,⁷ en el cual señaló que, hasta la fecha de emisión del informe, no ha recibido contestación por parte de la DGAC.
- 10.** Finalmente, en respuesta al informe remitido por la Defensoría del Pueblo, el 21 de abril de 2021⁸ el actor confirmó el incumplimiento de la sentencia de 7 de mayo de 2020, en los mismos términos que en sus escritos previos, y solicitó que se aplique lo

⁵ A fs. 541 a 545 del expediente judicial de la acción de protección.

⁶ A fs. 567 a 569 del expediente judicial de la acción de protección.

⁷ A fs. 576 a 579 del expediente judicial de la acción de protección.

⁸ A fs. 584 a 639 del expediente judicial de la acción de protección.

dispuesto en los artículos 163 y 164, numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”); 132 del Código Orgánico de la Función Judicial (“**COFJ**”) y 282 del Código Orgánico Integral Penal (“**COIP**”).⁹

1.3. Sobre el proceso de reparación económica ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito

- 11.** En el proceso de reparación económica signado con el No. 17811-2020-01072, el perito designado, William Xavier Erazo Galarza, presentó su informe el 13 de noviembre de 2020,¹⁰ el cual fue ampliado el 25 de noviembre de 2020,¹¹ por pedido de la DGAC. En virtud del cálculo realizado en el informe pericial, el TDCA emitió auto de mandamiento de ejecución el 14 de diciembre de 2020, en el que dispuso a la DGAC el pago de USD 6.070,04 a favor del actor de la acción de protección, así como de los honorarios del perito.¹²
- 12.** En autos de 18 y 27 de enero de 2021, el TDCA evidenció que la DGAC no ha cumplido con lo dispuesto en el mandamiento de ejecución de 14 de diciembre de 2020, por lo que dispuso que se oficie a la DGAC, con el fin de que se dé cumplimiento integral a los pagos ordenados. En autos de 9 de marzo y 19 de abril de 2021, el TDCA instó nuevamente a la DGAC al cumplimiento del mandamiento de ejecución, bajo la prevención de aplicación de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 132 del COFJ.
- 13.** El 21 de julio de 2021, el perito de la causa, William Xavier Erazo Galarza, presentó un escrito para informar que la DGAC no ha cumplido con el pago de sus honorarios.¹³ En providencia de 26 de julio de 2021, el TDCA corrió traslado a la DGAC con el escrito del perito, a fin de que informe sobre el pago de los honorarios.
- 14.** Con fecha 28 de julio de 2021,¹⁴ la DGAC presentó un escrito al TDCA en el que informó sobre el pago de USD 6.012,37 a favor del actor de la acción de protección. Con respecto al pago de los honorarios del perito, la DGAC solicitó que éste presente la factura, con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto.

⁹ El actor ya había realizado el requerimiento de aplicación de los artículos 282 del Código Orgánico Integral Penal y 132 del Código Orgánico de la Función Judicial, de forma previa en escritos de 3 de febrero de 2021, 3 de marzo de 2021, y 19 de abril de 2021.

¹⁰ A fs. 519 a 521 del expediente judicial del TDCA.

¹¹ A fs. 531 a 533 del expediente judicial del TDCA.

¹² El valor correspondiente a los honorarios del perito fue dispuesto en auto de 26 de octubre de 2020, por USD 250,00.

¹³ A fs. 597 de expediente judicial del TDCA.

¹⁴ A fs. 601 a 612 del expediente judicial del TDCA.

15. En escrito de 9 de febrero de 2022, el perito de la causa informó a la judicatura que la DGAC no ha pagado el valor correspondiente a sus honorarios.¹⁵ En la misma fecha el actor de la acción de protección informó al TDCA que la DGAC dio cumplimiento al pago dispuesto en el mandamiento de ejecución.¹⁶

1.4. Sobre el proceso ante la Corte Constitucional

16. El 28 de abril de 2021, el juez de la Unidad Judicial presentó una acción de incumplimiento de la sentencia dictada el 7 de mayo de 2020.¹⁷ La sustanciación de la causa le correspondió a la jueza constitucional Daniela Salazar Marín, quien -conforme al orden cronológico de sustanciación de causas- avocó conocimiento mediante providencia de 22 de febrero de 2022 y ordenó que la DGAC y el TDCA informen sobre el alegado incumplimiento. Posteriormente, en auto de 21 de diciembre de 2022, la jueza sustanciadora insistió en el requerimiento de que la DGAC presente el informe requerido, y solicitó al TDCA que remita el expediente físico del proceso de reparación económica.
17. En providencia de 24 de abril de 2023, la jueza sustanciadora dispuso que: (i) la Defensoría del Pueblo informe sobre el seguimiento y verificación del cumplimiento de la sentencia; (ii) el Ministerio del Trabajo remita información sobre el historial laboral del actor de la acción de protección y si ha sido calificado como trabajador sustituto; (iii) el perito liquidador del proceso de reparación económica informe sobre el cumplimiento de la sentencia de acción de protección. Además, la jueza sustanciadora insistió en que (iv) la DGAC informe sobre el presunto incumplimiento de la sentencia. Tanto la DGAC como la Defensoría del Pueblo y el Ministerio del Trabajo dieron cumplimiento al requerimiento de la jueza sustanciadora, mediante escritos de 25 de abril,¹⁸ 28 de abril y 2 de mayo de 2023, respectivamente.

2. Competencia

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

¹⁵ A fs. 617 del expediente judicial del TDCA.

¹⁶ A fs. 619 del expediente judicial del TDCA.

¹⁷ De conformidad con el SACC y el expediente constitucional, el proceso fue recibido en la Corte Constitucional el 9 de junio de 2021.

¹⁸ Adicionalmente, mediante escrito presentado el 10 de mayo de 2023, la DGAC corroboró la información presentada en anexos el 25 de abril de 2023.

3. Fundamentos de las partes

3.1. Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Iñaquito del Distrito Metropolitano de Quito

19. El entonces juez ejecutor, Edwin Germán Pancho Males,¹⁹ en su informe realiza un recuento de las actuaciones procesales en el proceso de acción de protección, así como del trámite defensorial CASO-DPE-1701-170102-720201-011588, en el cual se dio seguimiento del cumplimiento de la sentencia de 7 de mayo de 2020 (actuaciones detalladas en la sección 1.2 *ut supra*).
20. Posteriormente, se refiere al escrito de 21 de julio de 2020 del procurador judicial de la DGAC (párrafo 5 *ut supra*), en el que condiciona el informe sobre el cumplimiento de la sentencia con una solicitud de copias certificadas de todo el proceso, y afirma que “desde esa fecha (la DGAC) no ha cumplido con la entrega del informe solicitado”. Asimismo, se refiere al informe de 14 de abril de 2021 de la Defensoría del Pueblo (párrafo 10 *ut supra*) en el que se señaló que no se ha recibido contestación por parte de la DGAC para verificar el cumplimiento de la sentencia de acción de protección.
21. En su informe, el juez ejecutor concluye que:
 - 21.1. Si bien la DGAC reintegró al actor a la institución, no lo ha hecho en debida forma y conforme lo dispuesto en la sentencia de acción de protección; es decir, en las mismas condiciones en que prestaba sus servicios antes de la vulneración de derechos.
 - 21.2. En el informe emitido por la DGAC para el reintegro del actor, así como en la acción de personal, no se ha tomado en cuenta la temporalidad que reconoce la sentencia de acción de protección y que se encuentra establecida en el artículo 18, literal c) del Reglamento a la LOSEP.
 - 21.3. No se ha pagado al actor la integralidad de sus remuneraciones.
 - 21.4. La DGAC ha “efectuado actos de acoso laboral al disponer cambios administrativos y disponer que ejecute duplicación de actividades, sin que se haya cumplido con la restitución en debida forma”.

¹⁹ En escrito de 3 de junio de 2022, el juez Edwin Germán Pancho Males informó a la Corte Constitucional que en la actualidad es juez de la Unidad Judicial Laboral con sede en la parroquia Iñaquito.

21.5. La DGAC no ha iniciado el proceso para la calificación de trabajador sustituto del actor.

22. Finalmente, señala que “en base a lo dispuesto en el art. 164.2 de la (LOGJCC), se remite el presente informe a los señores miembros de la Corte Constitucional, a fin de que, en el ámbito de sus competencias, se determine si existe o no incumplimiento de la Sentencia dictada dentro del presente proceso y, de ser el caso, se proceda de acuerdo con el art. 165 *ibidem*”.

3.2. Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito

23. En escrito de 15 de marzo de 2022, el TDCA se refiere a las providencias que se han dictado en el proceso de reparación económica, detalladas en la sección 1.3 *ut supra*, y concluye que “se evidencia el cumplimiento de la sentencia emanada de la Corte Constitucional (sic)”.

3.3. Dirección General de Aviación Civil

24. Con fecha 25 de abril de 2023, la DGAC informa que el 1 de junio de 2022 se “regularizó la restitución del señor FLORES LARA EDGAR ANDRÉS en los mismos términos determinados en la acción de personal NRO. RRHH-2019-0019 misma que rige a partir de la fecha 01 de enero de 2019 en calidad de Analista de Seguros Aeronáuticos 3”. Del mismo modo, se refiere a un escrito presentado por el actor de la acción de protección ante el TDCA en el que informó que se dio cumplimiento al pago del monto de reparación económica.

4. Consideraciones previas

25. El artículo 163 de la LOGJCC determina que “[l]as juezas y jueces tienen la obligación de ejecutar las sentencias en materia constitucional que hayan dictado. Subsidiariamente, en caso de inejecución o defectuosa ejecución, se ejercerá la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional [...]”. Así, la LOGJCC establece el carácter excepcional de la acción de incumplimiento porque impone a los jueces de instancia la obligación de actuar como garantes del cumplimiento de las sentencias emitidas en garantías jurisdiccionales, para lo cual, pueden adoptar los medios adecuados y pertinentes encaminados a la ejecución del fallo.²⁰

²⁰ LOGJCC. Artículo 21 “La jueza o juez deberá emplear todos los medios que sean adecuados y pertinentes para que se ejecute la sentencia o el acuerdo reparatorio, incluso podrá disponer la intervención de la Policía Nacional”.

26. Por su parte, el artículo 96 de la Codificación al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Conocimiento de la Corte Constitucional (“CRSPCCC”) determina que:

La acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales procede cuando:

1. En garantías jurisdiccionales de conocimiento de jueces de instancia y cortes de apelación, *en el caso de que el juez de instancia no pudiese hacer ejecutar su propia resolución, sentencia y/o acuerdo reparatorio dentro de un plazo razonable, de oficio o a petición de parte, remitirá a la Corte Constitucional el expediente constitucional junto con un informe debidamente argumentado respecto a los impedimentos presentados, circunstancia que dará inicio a la acción de incumplimiento (énfasis añadido).*
27. La Corte observa que el presente caso fue planteado por la Unidad Judicial, tras las insistencias del actor de 7 de enero de 2021 (párrafo 6 *ut supra*) y 3 de marzo de 2021 (párrafo 9 *ut supra*) para la ejecución de la sentencia de la acción de protección. El 14 de abril de 2021, la Defensoría del Pueblo indicó a la Unidad Judicial en su informe de seguimiento que la DGAC no ha respondido el requerimiento sobre el estado de cumplimiento de la sentencia de acción de protección (párrafo 9 *ut supra*). Por tanto, el 21 de abril de 2021, el actor de la acción de protección solicitó a la judicatura de ejecución que actúe conforme los artículos 163 y 164 de la LOGJCC (párrafo 10 *ut supra*), por lo que el 28 de abril de 2021 la Unidad Judicial presentó la acción de incumplimiento que nos ocupa, junto con un informe motivado “por el posible incumplimiento de sentencia emitida en una garantía jurisdiccional”.
28. En atención a lo anterior, esta Corte identifica que: (i) el actor de la acción de protección promovió el cumplimiento de la sentencia de 7 de mayo de 2020 ante la judicatura de ejecución; y, (ii) ante la falta de respuesta sobre el cumplimiento de las medidas de reparación dispuestas en la sentencia de acción de protección, la Unidad Judicial remitió a la Corte Constitucional el expediente constitucional y un informe exponiendo las razones del incumplimiento alegado. En tal virtud, se cumplen los presupuestos dispuestos en la LOGJCC y la CRSPCCC para analizar el fondo de la acción incoada.
29. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte observa que en el informe del juez ejecutor (detallado en la sección 3.1 *ut supra*) no se identifica la existencia de impedimentos para la ejecución de la sentencia de 7 de mayo de 2020. Al respecto, esta Corte recuerda que la justificación para que se inicie una acción de incumplimiento por requerimiento del órgano encargado de la ejecución de la decisión constitucional, es de suma importancia por su relación con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.²¹

²¹ De conformidad con el citado artículo 163 de la LOGJCC.

- 30.** De ahí que, lo ordinario debería ser que, de forma directa, los jueces constitucionales verifiquen el cumplimiento de las decisiones que adoptan y solo, subsidiariamente, las partes se vean avocadas a iniciar un nuevo proceso, la acción de incumplimiento, para que dichas decisiones se ejecuten. Excepcionalmente, la acción de incumplimiento puede no iniciar a petición de parte interesada, sino del órgano encargado de su ejecución; tal excepcionalidad se justifica, exclusivamente, por la existencia de impedimentos a la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional, que deben ser claramente alegados.²² Si se obviara esta justificación, los jueces, como principales obligados a velar por la ejecución oportuna de las providencias de la justicia constitucional, podrían dilatar innecesariamente el proceso, comprometiendo, por tanto, el derecho a la tutela judicial efectiva.²³
- 31.** Por lo tanto, en el presente caso, frente al informe de la Defensoría del Pueblo, el juez ejecutor tenía la obligación de dar seguimiento y disponer medidas que conlleven a la ejecución de la sentencia con base en el artículo 21 de la LOGJCC. En consecuencia, la Corte llama la atención del juez de la Unidad Judicial, por remitir el expediente constitucional de forma inmediata ante el pedido realizado por el actor de la acción de protección, sin justificar un impedimento en la ejecución que amerite el inicio de un nuevo proceso.

5. Análisis constitucional

- 32.** La sentencia dictada el 7 de mayo de 2020 por la Unidad Judicial, dentro de la acción de protección 17230-2020-04287, en su parte resolutive establece:

(...) 4.- Como medida de reparación, se dispone la INMEDIATA RESTITUCIÓN del accionante al cargo que ocupaba en la DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL DAC, antes de la notificación con su desvinculación y que ocupaba en virtud del nombramiento provisional, el mismo que se encuentra prorrogado hasta que el cargo sea ocupado por el ganador(a) del concurso de méritos y oposición que deberá impulsar la entidad accionada.- La reincorporación deberá ejecutarse dentro del término máximo de 15 días de ejecutoriada esta sentencia.

5.- Como medida de reparación económica, disponer el pago de los haberes dejados de percibir más los beneficios legales, desde el momento en que produjo la desvinculación y vulneración de sus derechos constitucionales, esto es, desde el 20 de febrero del 2020, hasta que sea restituido a su puesto de trabajo.- La determinación de esta reparación económica corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa, conforme Regla Jurisprudencial contenida en el numeral 4 de la Sentencia No. 004-13- SAN-CC, dentro de la causa No. 0015-10-AN aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional el 13 de junio del 2013.

²² CRSPCCC. Artículo 96.

²³ Sobre la estructura de este derecho, véase el párr. 110 de la sentencia 889-20-JP/21 de 10 de marzo de 2021.

6.- La entidad accionada DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL DAC, por medio del departamento correspondiente deberá informar sobre el cumplimiento de lo resuelto en esta Sentencia.

7.- El accionante y la entidad accionada, deberán impulsar el procedimiento para la calificación o no de trabajador sustituto, en base a la normativa que para el efecto estableció el Ministerio del Trabajo.- Al respecto, para el caso que se llegue a determinar la procedencia para la calificación de trabajador sustituto, se deberán tomar las medidas correspondientes (...).

33. Dado que se alega el incumplimiento de todas las medidas dispuestas en la sentencia de 7 de mayo de 2020, tanto por parte del juez de la Unidad Judicial en su informe (sección 3.1 *ut supra*), como del actor de la acción de protección durante el proceso de ejecución de la sentencia (sección 1.2 *ut supra*), la Corte Constitucional verificará el cumplimiento de cada una de ellas a partir de los siguientes problemas jurídicos:

33.1. ¿La DGAC cumplió la medida de restitución inmediata del actor al puesto que ocupaba antes de su desvinculación?

33.2. ¿La DGAC pagó el monto fijado por el TDCA en cumplimiento de la medida de reparación económica?

33.3. ¿La DGAC cumplió la medida de impulsar el procedimiento para la calificación de trabajador sustituto del actor?

5.1. ¿La DGAC cumplió la medida de restitución inmediata del actor al puesto que ocupaba antes de su desvinculación?

34. Si bien el actor informó al juez ejecutor que fue reincorporado a la DGAC desde el 1 de junio de 2020, aclaró que su restitución contraviene lo dispuesto en la sentencia de 7 de mayo de 2020 (párrafos 4 y 6 *ut supra*). En concreto, el actor expresó que el nombramiento provisional antes de su desvinculación (de fecha 8 de enero de 2019) tenía como base el artículo 18, literal c) del Reglamento a la LOSEP;²⁴ mientras que el nombramiento provisional con el que fue restituido (de fecha 31 de mayo de 2020)²⁵ se fundamentó en el artículo 17, literal b.1) de la LOSEP,²⁶ lo cual incumple la medida dispuesta en la sentencia de acción de protección.

²⁴ Art. 18.- Excepciones de nombramiento provisional.- Se podrá expedir nombramiento provisional en los siguientes casos: (...) c.- Para ocupar un puesto cuya partida estuviere vacante hasta obtener el ganador del concurso de méritos y oposición, para cuya designación provisional será requisito básico contar con la convocatoria. Este nombramiento provisional se podrá otorgar a favor de una servidora, un servidor o una persona que no sea servidor siempre que cumpla con los requisitos establecidos para el puesto (...).

²⁵ A fs. 515 del expediente judicial de la acción de protección.

²⁶ Art. 17.- Clases de Nombramiento.- Para el ejercicio de la función pública los nombramientos podrán ser: (...) b) Provisionales, aquellos que se expiden para ocupar: b.1) El puesto de un servidor que ha sido

35. La sentencia cuyo cumplimiento se busca, en su parte pertinente expone que:

(e)n el presente caso, *tanto el Art. 17, literal B) B.3) de la LOSEP y Art. 18, literal C) del Reglamento a la LOSEP*, son normas claras y preexistentes al hecho que terminó con la desvinculación del legitimado activo y que determinan que *el nombramiento provisional del actor se encontraba vigente hasta que se ocupe el cargo por la persona ganadora del concurso de méritos y oposición que debía convocar la entidad accionada*; por tanto, no podía terminar el nombramiento por la simple “falta de estabilidad” y por sola discrecionalidad del empleador; y, de ser el caso que se decida terminar el nombramiento antes de su tiempo, se debió justificar en alguna causa establecida en la Ley.- Lo expuesto evidencia la vulneración al derecho a la seguridad jurídica en contra del actor (énfasis añadido).

36. Por lo tanto, de conformidad con la sentencia de acción de protección, el nombramiento provisional de 8 de enero de 2019 tenía como condición de vigencia que exista una persona ganadora del concurso de méritos y oposición, en consideración de los artículos 17, literal b.3) de la LOSEP y 18, literal c) del Reglamento a la LOSEP.²⁷ En contraste, el artículo 17, literal b.1) de la LOSEP, norma con la que el actor fue reincorporado mediante la acción de personal de 31 de mayo de 2020, plantea como condición de vigencia “hasta que se produzca el fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo u otra instancia competente para este efecto”.

37. Ahora bien, el 25 de abril de 2023, la DGAC remitió a este Organismo la acción de personal RRHH-2021-0282 de 11 de octubre de 2021 (párrafo 24 *ut supra*), en la que se resolvió “regularizar la restitución del señor Flores Lara Edgar Andrés en los mismos términos determinados en la acción de personal No. RRHH-2019-0019 (...) en cumplimiento a lo determinado en el juicio constitucional de acción de protección (...)”.

38. En consideración de lo anterior, este Organismo verifica que, si bien en un inicio la restitución del actor se enmarcó en la condición de resolución del recurso de apelación de la acción de protección (el artículo 17, literal b.1) de la LOSEP), la DGAC regularizó tal situación en los mismos términos que en la acción de personal de 8 de enero de 2019; es decir, en la existencia de una persona ganadora del concurso de méritos y oposición que tuvo que haber sido convocado por la institución. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, para establecer el cumplimiento defectuoso de una

suspendido en sus funciones o destituido, hasta que se produzca el fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo u otra instancia competente para este efecto (...).

²⁷ En el informe técnico DGAC-001-SX1-2019 de 8 de enero de 2019 (a fs. 596 a 599 del expediente judicial de la acción de protección) se dispone la emisión de nombramiento provisional a favor del actor debido a la necesidad institucional de contar con el cargo de analista de seguros aeronáuticos 3, en concordancia con los artículos 17, literal b) y 18, literal c) del Reglamento de la LOSEP.

medida, deben configurarse dos elementos: el retardo en el cumplimiento y la falta de justificación para el retardo.²⁸

39. En atención al primer elemento mencionado en el párrafo precedente, se observa que la regularización de la situación del actor se realizó en octubre de 2021, más de un año después de la emisión de la sentencia de 7 de mayo de 2020, por lo que se verifica el primer elemento en cuestión. Con respecto al segundo elemento, en el expediente judicial se verifica que la razón para la emisión del nombramiento provisional de 31 de mayo de 2020 según el artículo 17, literal b.1) de la LOSEP se basa en el informe técnico DGAC-HX-0135-2020,²⁹ en el cual la DGAC señaló que “no es posible ejecutar por parte de la institución [la medida que dispone la restitución al cargo que ocupaba el actor antes de la notificación de su desvinculación], puesto que la partida está sujeta a litigio”, haciendo alusión a que en tal momento se encontraba pendiente de resolución el recurso de apelación interpuesto respecto de la sentencia de la Unidad Judicial.
40. Al respecto, la justificación ofrecida para el cumplimiento tardío de la sentencia no es válida toda vez que según el artículo 162 de la LOGJCC, las sentencias constitucionales son de inmediato cumplimiento y la ejecución de las medidas de reparación integral dispuestas no se suspende por la sola interposición del recurso de apelación.³⁰ En consecuencia, al configurarse los dos elementos señalados en el párrafo 38 *ut supra*, la Corte encuentra que la medida de restitución inmediata al actor fue cumplida de forma defectuosa por la DGAC y llama la atención a esta entidad.
41. Adicionalmente, corresponde también analizar la alegación del actor con respecto a que la DGAC efectuó un cambio administrativo del puesto en el que fue restituido, lo cual contravendría las condiciones de su reingreso a la institución e implicaría que ejerza una doble función en la institución (párrafo 7.2 *ut supra*).
42. De conformidad con la documentación constante en el expediente judicial, se observa que mediante memorando de 1 de septiembre de 2020 se informó al actor sobre el cambio administrativo a la Dirección de Seguridad Operacional “con la finalidad de cumplir los objetivos institucionales”.³¹ Como alcance al referido memorando, el 20 de septiembre de 2020 se informó al actor que

(...) *por el lapso de 3 meses* hasta capacitar al profesional que se encargará de los siguientes productos:

²⁸ CCE, sentencia 52-17-IS/22 de 5 de mayo de 2022, párr. 40.

²⁹ A fs. 513 del expediente judicial de acción de protección.

³⁰ LOGJCC. Artículo 24.

³¹ A fs. 519 del expediente judicial de acción de protección.

“Gestión de Seguros. 1. Informes de otorgamiento o renovación para los permisos de operación sean provisionales o definitivos; 2. Informes con determinación de indemnización en caso de siniestros de los operadores aéreos; 3. Informe de emisión de certificados de seguros aeronáuticos a los operadores aéreos; 4. Informes de indemnización de siniestros; 5. Contratación de pólizas de seguros generales y responsabilidad civil; 6. Informe de administración de las pólizas de seguros institucionales, y; 7. Reporte de inclusiones y exclusiones a la póliza de seguros”.

Usted deberá mantenerse en la Dirección de Seguridad Operacional ejecutando las labores y actividades propias de su jurisdicción más las que se detallan en líneas anteriores, a fin de garantizar que la institución no paralice sus servicios a la ciudadanía y sus actividades sigan con normalidad (énfasis añadido).³²

43. Posteriormente, en memorando de 5 de octubre de 2020, el director de administración de Talento Humano de la DGAC comunicó al actor que “una vez revisada la lista de ubicación de la Dirección Administrativa se evidencia que el Ing. Edgar Andrés Flores Lara Analista de Seguros Aeronáuticos 3 *consta en la columna de observaciones en la que se señala que por sentencia judicial reingresa a la institución, no especifica el Cambio Administrativo a ninguna dirección*” (énfasis añadido).³³
44. De conformidad con la acción de personal No. RRHH-2021-0282 de 11 de octubre de 2021, remitida por la DGAC el 25 de abril de 2023, por la cual se regularizó la situación del actor como analista de seguros aeronáuticos, la Corte considera que no es posible concluir que la DGAC ha incumplido la sentencia por un cambio administrativo, según lo alegado por el actor. Del mismo modo, tampoco corresponde concluir que el cambio administrativo implica “ejercer una doble función en la institución”, pues como se señaló en el párrafo 42 *ut supra*, el hecho de que el actor haya asumido funciones adicionales respondió a una necesidad institucional temporal, sin que le corresponda a esta Corte pronunciarse sobre si ello fue adecuado o no, al exceder el análisis sobre el cumplimiento de la sentencia.

5.2. ¿La DGAC pagó el monto fijado por el TDCA en cumplimiento de la medida de reparación económica?

45. El 14 de diciembre de 2020, el TDCA emitió el auto de mandamiento de ejecución para que la DGAC pague al actor de la acción de protección la cantidad de USD 6.070,04 por concepto de reparación económica, y al perito designado los honorarios fijados en USD 250,00.
46. Si bien en el expediente del proceso ante el TDCA se verifica que el 28 de julio de 2021 la DGAC informó sobre el pago del monto de reparación económica (párrafo 15 *ut supra*), esta Corte estima pertinente pronunciarse con respecto a: (i) la diferencia en

³² A fs. 522 del expediente judicial de acción de protección.

³³ A fs. 524 del expediente judicial de acción de protección.

el valor del pago realizado; **(ii)** el retardo en el pago desde la emisión del auto de mandamiento de ejecución; y **(iii)** el pago de los honorarios del perito liquidador.

47. En cuanto al punto **(i)** sobre la diferencia en el valor del pago realizado, se observa que el 28 de julio de 2021 la DGAC informó sobre el pago a favor del actor de la acción de protección por un monto de USD 6.012,37. No obstante, el valor dispuesto en el mandamiento de ejecución es de USD 6.070,04; restando una diferencia de USD 57,67 que aún no ha sido cancelada. A criterio de esta Corte, lo anterior constituye un cumplimiento defectuoso de la medida de reparación económica calculada ante el TDCA, por cuanto existe un evidente retardo en el cumplimiento efectivo de la medida en cuestión, y la DGAC no ha justificado tal retardo (de conformidad con los elementos para la verificación de un cumplimiento defectuoso, detallados en el párrafo 38 *ut supra*). En consecuencia, toda vez que, más de tres años después de la emisión del mandamiento de ejecución permanece pendiente de pago el saldo referido, como medida de reparación integral, corresponde el cálculo de intereses por mora a partir del 14 de diciembre de 2020 (fecha de emisión del mandamiento de ejecución).
48. Por otro lado, con respecto al punto **(ii)**, llama la atención que el pago de la reparación económica se realizó casi ocho meses después de la emisión de la sentencia de acción de protección, así como tras nueve insistencias³⁴ por parte del actor para que la DGAC cumpla con lo dispuesto. Por consiguiente, la Corte procederá a analizar si se configuran los elementos para establecer el cumplimiento defectuoso de una medida: el retardo en el cumplimiento y la falta de justificación para el retardo (párrafo 38 *ut supra*).
49. Con respecto al primer elemento, se verifica que el mandamiento de ejecución del TDCA fue emitido el 14 de diciembre de 2020; y que los roles de pago adjuntados al proceso por parte de la DGAC para justificar el pago realizado al actor tienen como fechas el 22 de diciembre de 2020,³⁵ 7 de abril de 2021³⁶ y 26 de abril de 2021.³⁷ Por lo tanto, si bien se realizó el primer pago dentro del término de 5 días previsto en el mandamiento de ejecución (el de 22 de diciembre de 2020), se trató de un pago parcial. Así, pese a haber completado otra parte del valor adeudado en abril de 2021, conforme se observó en el punto **(i)**, aún permanece un saldo pendiente de pago. Por lo tanto, es

³⁴ En el expediente judicial del TDCA, se encuentran insistencias del actor para el pago del valor dispuesto en el mandamiento de ejecución, así como para que el TDCA aplique el numeral 1 del artículo 132 del COFJ y 21 de la LOGJCC, y que informe a la Corte Constitucional sobre el incumplimiento por parte de la DGAC, de fechas: 7 de enero de 2021 (a fs. 548); 15 de enero de 2021 (a fs. 553); 26 de enero de 2021 (a fs. 557); 12 de febrero de 2021 (a fs. 567); 17 de febrero de 2021 (a fs. 569 a 571); 3 de marzo de 2021 (a fs. 575); 9 de marzo de 2021 (a fs. 580 a 581); 24 de marzo de 2021 (a fs. 585); y 8 de abril de 2021 (a fs. 589).

³⁵ A fs. 602 a 605 y 609 del expediente judicial del TDCA.

³⁶ A fs. 606 y 607 del expediente judicial del TDCA.

³⁷ A fs. 608 del expediente judicial del TDCA.

posible concluir que existe un retardo en el pago completo de la reparación económica y que, en consecuencia, se configura el primer elemento para la determinación de un cumplimiento defectuoso.

- 50.** Adicional a ello, y con respecto al segundo elemento para que se configure un cumplimiento defectuoso, este Organismo observa que a pesar de las nueve insistencias del actor de la acción de protección para que se proceda con el pago de la reparación económica, así como a las providencias del TDCA solicitando que la DGAC se pronuncie sobre el cumplimiento de la medida en cuestión, la entidad se pronunció sobre los pagos efectuados por primera vez el 28 de julio de 2021 sin justificar el retardo, cumpliéndose de esta forma también el segundo elemento en análisis. Por consiguiente, en lo que concierne al punto **(ii)**, la Corte encuentra que existe un cumplimiento defectuoso por el retardo de la DGAC en el pago de la medida de reparación económica, por lo que corresponde también el cálculo de intereses por mora a partir de la fecha de emisión del mandamiento de ejecución.
- 51.** Finalmente, sobre el punto **(iii)**, en el expediente judicial no se encuentra que la DGAC haya efectuado el pago de los honorarios del perito, el cual, conforme la factura adjuntada,³⁸ corresponde a un valor de USD 280,00. Por lo tanto, la Corte verifica el incumplimiento por parte de la DGAC de esta medida.

5.3. ¿La DGAC ha cumplido la medida de impulsar el procedimiento para la calificación de trabajador sustituto del actor?

- 52.** De conformidad con la información remitida a este Organismo por el Ministerio del Trabajo con fecha 2 de mayo de 2023, se encuentra que la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios de esta institución informó que “NO se ha emitido certificado como sustituto a favor del señor Edgar Andrés Flores Lara”.³⁹ Toda vez que la medida en cuestión está dirigida tanto a la DGAC como al actor de la acción de protección, y en razón de que en el expediente no existe información adicional a la aportada por el Ministerio del Trabajo -pese a que la jueza sustanciadora lo solicitó a la DGAC en providencias de 22 de febrero de 2022 y 21 de diciembre de 2022-, corresponde declarar el incumplimiento de la medida en cuestión, y llamar la atención de la DGAC por no cumplir tal medida, incluso tras más de tres años desde la emisión de la sentencia de 7 de mayo de 2020.

³⁸ A fs. 616 del expediente judicial del TDCA.

³⁹ Mediante memorando No. MDT-DAGP-2023-0190-M de 28 de abril de 2023.

6. Decisión

53. 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* la acción de incumplimiento 56-21-IS.
- 2.** *Llamar la atención* del juez de la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, por remitir el expediente constitucional de forma inmediata ante el pedido realizado por el actor de la acción de protección, sin justificar un impedimento en la ejecución que amerite el inicio de un nuevo proceso.
- 3.** *Declarar* el cumplimiento defectuoso de la medida de restitución inmediata del actor al puesto que ocupaba antes de su desvinculación, dispuesta en la sentencia 7 de mayo de 2020 emitida por la Unidad Judicial Civil con sede en la parroquia Ñaquito del Distrito Metropolitano de Quito, en el marco de la acción de protección 17230-2020-04287.
- 4.** *Declarar* el cumplimiento defectuoso de la medida de reparación económica, dispuesta en la sentencia 7 de mayo de 2020 en la acción de protección 17230-2020-04287, por el retardo en el pago del mandamiento de ejecución y el pago pendiente de un saldo de USD 57,67 correspondiente al monto calculado de la reparación económica.
- 5.** *Declarar* el incumplimiento del pago de los honorarios del perito liquidador en el proceso de reparación económica signado con el 17811-2020-01072, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en el Distrito Metropolitano de Quito.
- 6.** *Declarar* el incumplimiento de la medida de impulsar el procedimiento para la calificación de trabajador sustituto, dispuesta en la sentencia 7 de mayo de 2020 en la acción de protección 17230-2020-04287.
- 7.** *Llamar la atención* de la Dirección General de Aviación Civil por cumplir de forma defectuosa la sentencia 7 de mayo de 2020 de la acción de protección 17230-2020-04287.
- 8.** *Ordenar*, como medida de reparación por el incumplimiento de la sentencia de 7 de mayo de 2020, que el expediente sea enviado al correspondiente Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo para que determine, a favor de Edgar

Andrés Flores Lara, los intereses generados por la falta de pago del saldo de USD 57,67, y por el cumplimiento tardío del pago del monto de reparación económica, conforme el análisis de los párrafos 47 a 50 de la presente sentencia. La Dirección General de Aviación Civil deberá informar el cumplimiento del pago del saldo adeudado y de los intereses calculados en el término de 45 días a partir de la notificación de la decisión del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

9. *Ordenar* a la Dirección General de Aviación Civil el pago de los honorarios del perito liquidador, en atención al párrafo 51 de la presente sentencia. La Dirección General de Aviación Civil deberá informar el cumplimiento del pago de los honorarios adeudados en el término de 45 días a partir de la notificación de la presente sentencia.
 10. *Ordenar* a la Dirección General de Aviación Civil que, de manera inmediata, impulse el procedimiento para la calificación de trabajador sustituto del señor Edgar Andrés Flores Lara ante el Ministerio del Trabajo, entidad competente para resolver si procede o no dicha calificación. La Dirección General de Aviación Civil deberá informar el cumplimiento de la medida en el término de 40 días a partir de la notificación de la presente sentencia.
 11. *Advertir* a la Dirección General de Aviación Civil que ante el incumplimiento de sentencias constitucionales, la Corte Constitucional está facultada para imponer las sanciones establecidas en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución.⁴⁰
 12. *Disponer* la devolución del expediente del proceso al juzgado de origen.
54. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

⁴⁰ CRE. Artículo 86.- Las garantías jurisdiccionales se regirán, en general, por las siguientes disposiciones:
4. Si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley.

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 de 24 de mayo de 2023. - Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL