

Quito, D.M., 17 de enero de 2024

CASO 24-22-IS

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

SENTENCIA 24-22-IS/24

Resumen: La Corte Constitucional desestima la acción de incumplimiento por considerar que la sentencia demandada como incumplida es inejecutable por razones jurídicas. Específicamente, por haber estimado un hábeas data que tenía como pretensión acceder a cargos públicos de mayor rango y con una remuneración más alta.

1. Antecedentes procesales.

1.1 De la acción de hábeas data

1. El 5 de diciembre de 2019, varios trabajadores (“**demandantes**”)¹ presentaron una demanda de hábeas data en contra de la Dirección General de Aviación Civil.² Alegaron que la remuneración que reciben y el cargo que ostentan es inferior a las actividades que realizan, lo que vulneraría su derecho al trabajo y a recibir una remuneración justa. Por esta razón, solicitaron que se proceda a rectificar sus acciones de personal, concretamente, en relación con su puesto y con su remuneración mensual. El 19 de diciembre de 2019, Eduardo Marcelo Montes Chunga (trabajador de la Dirección General de Aviación Civil) se adhirió a la demanda.

¹ Edison Patricio Salazar Tapia, Juan Carlos Pasquel Galindo, Edison Armando Betancourt Chica, Ángel Hermel Yachimba Obando, Cristian Eduardo Curay Panchi, Aldo Martín Recalde Vivero, Mayra Mirella Garzón Ullaguari, Patricia Liliana Álvarez Lara, Edgar Alan Ponce Velasteguí, Daniel Eduardo Lara Gallardo, Alejandro Andrés Coronado Martínez, Silvia Alexandra Loyola Alama, Jean Paúl Mejía Zambrano, Angélica Gabriela Santana Hungría, Fredy Armando Cisneros Guzmán, Edwin Santiago Cunalata Córdova, Nelson Iván Flores Rodríguez, Álvaro Hernán Granda Sarango, Diego Alejandro León Soria, Patricio Ramiro Montenegro Cajamarca, Johana Paola Ocaña Chuga, Luis Bernardo Oñate López, Raúl Israel Paredes Castro, Willian Sandro Pineida Lazo, Paúl Israel Salán Torres, Wendy Mayra Solano Vallejo, Milton Fernando Tamayo Escobar, Marlon Fernando Yandún Aguilar, Margoth Victoria Yedra Machado, María Fernanda Coronado Martínez, Carlos Fernando Echeverría Lucero, Jorge Luis Intriago Alcívar, Mariano Darío Zapata Párraga, David Jonathan Mariño Salán, José Julián Vera García, Johanna Lissette Zambrano Parrales, Mónica Cecilia León Játiva, Dany Santiago Llive Tituaña, Mauricio Rafael Imbaquingo Erazo, Óscar Gabriel Ríos Toro, Juan Carlos Campoverde Patiño, Diego Fernando Bonilla Yucailla, Carlos Alberto Ordoñez Sánchez, Tania Lorena Valencia Vega, Charlie Javier Ochoa Bustos y Juan Fabricio Zambrano Silva.

² El proceso fue identificado con el número 09209-2019-05769.

2. El 10 de enero de 2020, la Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil (“**Unidad Judicial**”) aceptó la acción y dispuso que se modifiquen las acciones de personal “en la parte de cargos y remuneraciones, según corresponda a cada uno y las labores que estén desempeñando actualmente. Esto se debe realizar en un término no mayo[r] a 30 días”. En contra de esta decisión, la Dirección General de Aviación Civil interpuso recurso de apelación y la Procuraduría General del Estado se adhirió al mismo.
3. El 5 de marzo de 2020, la Sala Especializada de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas negó los recursos de apelación. El 29 de julio de 2020, el mencionado tribunal aceptó una solicitud de aclaración y ampliación y estableció lo siguiente: “Inclúyase en la sentencia dictada al señor [Montes Chunga Eduardo Marcelo] quien ha comparecido al proceso en primera instancia con fecha 9 de diciembre de 2019 y se encuentra en las mismas condiciones que los demás accionantes”.
4. El 1 de septiembre de 2020, la Dirección General de Aviación Civil presentó una demanda de acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de apelación.³ El 14 de diciembre de 2020, el correspondiente tribunal de la Sala de Admisión de la Corte Constitucional inadmitió a trámite la mencionada acción extraordinaria de protección por extemporánea.

1.2 Del proceso de ejecución de la sentencia

5. El 13 de enero de 2021, los demandantes solicitaron a la Unidad Judicial que inicie un incidente de daños y perjuicios en contra de la Dirección General de Aviación Civil por incumplimiento de la sentencia. El 14 del mismo mes y año solicitaron que se inicie el proceso para la destitución de los servidores públicos responsables del incumplimiento. La parte demandante en escritos posteriores insistió en que se inicie el procedimiento de destitución.
6. El 4 de junio de 2021, la Dirección General de Aviación Civil informó a la Unidad Judicial que remitió al Viceministerio del Servicio Público del Ministerio del Trabajo la reforma parcial de la “Implementación del Manual de Puestos de la DGAC” y solicitó el correspondiente acompañamiento técnico.
7. El 1 de julio de 2021, la Unidad Judicial convocó a las partes procesales a una audiencia, la que se llevó a cabo el 6 de julio de 2021.

³ Caso 1573-20-EP.

8. El 3 de septiembre de 2021, la Unidad Judicial señaló que “esta autoridad ha realizado todas las acciones correspondientes para que el cumplimiento de esta sentencia, tal como consta registrado dentro de autos, por tales motivos se les deja libre la vía para que procedan conforme determina la Ley [sic]”.
9. El 11 de octubre de 2021, la Dirección General de Aviación Civil puso en conocimiento el oficio en el que solicitó al Ministerio del Trabajo la aprobación de las políticas para la implementación del Manual de Puestos de la DGAC y las observaciones realizadas por el mencionado ministerio.
10. El 11 de noviembre de 2021, los demandantes solicitaron la remisión del expediente a la Fiscalía General del Estado a fin que proceda con las investigaciones por el delito de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente.
11. El 9 de febrero de 2022, los demandantes solicitaron que se remita el expediente a la Corte Constitucional, acompañando el respectivo informe, pedido que no fue atendido favorablemente por la Unidad Judicial al considerar que no existía ningún requerimiento en este sentido por parte de la Corte Constitucional.

1.3 De la acción de incumplimiento de sentencia

12. El 4 de marzo de 2022, los demandantes presentaron una demanda de acción de incumplimiento en la Corte Constitucional.

2. Competencia

13. De conformidad con lo establecido en los artículos 436 numeral 9 de la Constitución de la República 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.

3. Argumentos de los sujetos procesales

3.1 De la parte accionante

14. La parte accionante sostiene que no se ha dado cumplimiento a la sentencia constitucional. Señala que la Dirección General de Aviación Civil —a más de incurrir en el mencionado incumplimiento— solicitó a los trabajadores la certificación de las

capacitaciones realizadas, pese a que estas son de conocimiento de la Dirección de Talento Humano. Además, recordó que la Unidad Judicial señaló que las partes cuentan con la vía legal correspondiente para exigir dicho cumplimiento, razón por la que presentaron su demanda de acción de incumplimiento.

15. Finalmente, solicita que la Corte Constitucional declare el incumplimiento de la sentencia constitucional, ejerza las facultades constitucionales y legales para asegurar su cumplimiento, declare que la entidad accionada vulneró sus derechos constitucionales e imponga una multa compulsiva y progresiva diaria a la Dirección General de Aviación Civil.

3.2. De la Unidad Judicial

16. Mediante documento presentado el 11 de septiembre de 2023 compareció el juez Andrés Fernando García Escobar. Realizó un recuento de las acciones realizadas por la Unidad Judicial y afirmó que efectuó las actuaciones y diligencias necesarias para que se cumpla la sentencia constitucional. Señaló que a la parte accionante le asiste el derecho a presentar acción de incumplimiento en razón que la Unidad Judicial agotó las actuaciones a su alcance. Agregó que la parte demandada indicó que el cumplimiento íntegro de la sentencia depende de los Ministerios del Trabajo y de Economía y Finanzas.

3.3. De la Dirección General de Aviación Civil

17. La Dirección General de Aviación Civil compareció ante la Corte mediante documento presentado el 9 de agosto de 2023. Informó que se encuentra ejecutando la sentencia constitucional en coordinación con los Ministerios del Trabajo y de Economía y Finanzas. Adjuntó documentación⁴ remitida a la Unidad Judicial sobre el avance en el cumplimiento de la sentencia. Finalmente, solicitó que la Corte Constitucional realice el

⁴ La Dirección General de Aviación Civil remitió, principalmente, la siguiente documentación: 1. Oficio DGAC-CGAF-2022-0234-O (11 de noviembre de 2022), dirigido al Ministerio del Trabajo, en el que consta la verificación de los requisitos de los 47 accionantes (46 los cumplieron y 1 no lo hizo, específicamente respecto de su competencia lingüística). 2. Oficio MDT-SFSP-2022-2593-O (18 de noviembre de 2022) en el que el Ministerio de Trabajo observó que no consta la certificación presupuestaria. 3. Oficio DGAC-CGAF-2022-0261-O (28 de diciembre de 2022), en el que se solicitó al Ministerio de Economía y Finanzas los recursos necesarios para cumplir con la sentencia. 4. Oficio MEF-VGF-2023-0093-O (30 de marzo de 2023), en el que el Ministerio de Economía y Finanzas indicó que una vez que la entidad cuente con el estudio técnico y legal del Ministerio del Trabajo, podrá efectuar el análisis técnico del impacto presupuestario y determinar la pertinencia de asignación de recursos. 5. Informe Técnico DGAC-HX-2023-0118 (31 de mayo de 2023), relacionado con la reforma parcial de la implementación del manual de puestos de la Dirección General de Aviación Civil a fin de dar cumplimiento a la sentencia constitucional. 6. Oficio DGAC-DGAC-2023-1868-O (8 de agosto de 2023), por el que la Dirección General de Aviación Civil solicitó al Ministerio del Trabajo que emita la resolución para la Reforma parcial del Manual de Puestos para cumplir la sentencia constitucional.

análisis del caso ya que se habría desnaturalizado la acción de hábeas data en contravención del artículo 92 de la Constitución.

4. Decisión cuyo cumplimiento se demanda

18. La sentencia de la Unidad Judicial textualmente resolvió

declarar con lugar la presente petición o acción de HÁBEAS DATA propuesta [...] en contra de la DIRECCIÓN DE AVIACIÓN CIVIL (su DIRECTOR GENERAL, en el nombre del que haga sus veces al estar en el mando en el momento de ejecución). Debiendo modificar en la parte de cargos y remuneraciones mensuales, según corresponda a cada uno y las labores que estén desempeñando actualmente. Esto se debe realizar en un término no mayor a 30 días para que se rectifiquen las acciones, oficiase al Ministerio de Finanzas y al Ministerio de Trabajo.

5. Consideraciones previas

19. Antes de realizar un pronunciamiento sobre el fondo de la acción de incumplimiento, esta Corte debe verificar si en el caso concreto se cumplieron los requisitos previstos en el ordenamiento jurídico para su procedencia.

20. Los requisitos para que la persona que se considera afectada pueda ejercer la acción de incumplimiento están previstos en el artículo 164 de la LOGJCC, en concordancia con el artículo 96 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.⁵

⁵ LOGJCC: “Art. 164.- Trámite. - La acción de incumplimiento de sentencias constitucionales tendrá el siguiente trámite:

1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente.
2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud.

3. En caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del término establecido en el numeral anterior, el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia”.

Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional: “Art. 96.- Procedencia. - 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 pudiere 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.

21. En sentencia 42-22-IS/23, la Corte esquematizó los siguientes requisitos que deben concurrir para que la persona afectada pueda plantear una acción de incumplimiento directamente ante la Corte Constitucional:
- 21.1. *Requerimiento*: La persona afectada debe solicitar a la autoridad judicial encargada de la ejecución que remita el expediente y su informe a la Corte Constitucional;
 - 21.2. *Plazo razonable*: El requerimiento debe haber ocurrido después del transcurso de un plazo razonable para que la autoridad judicial pueda ejecutar la decisión;
 - 21.3. *Negativa expresa o tácita del juez executor*: 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.
22. El primer requisito se encuentra cumplido, en tanto, conforme a lo señalado en el párrafo 11 *supra*, la parte accionante acusó ante la Unidad Judicial el incumplimiento de la sentencia constitucional y solicitó la remisión del expediente judicial con el respectivo informe.
23. El segundo requisito se encuentra cumplido en razón que, desde la fecha de emisión de la sentencia de primera instancia (10 de enero de 2020) hasta la fecha en que se acusó el incumplimiento ante la Unidad Judicial y se requirió la remisión del expediente (9 de febrero de 2022) y la fecha en que se presentó la demanda ante esta Corte (4 de marzo de 2022), transcurrieron más de dos años. En definitiva, transcurrió un plazo razonable para que la Unidad Judicial ejecute la decisión en análisis.
24. Finalmente, el tercer requisito se encuentra cumplido ya que, conforme quedó indicado en el párrafo 11 *supra*, la Unidad Judicial no remitió el informe solicitado por la parte accionante. De tal modo, se verifica una negativa por parte de la Unidad Judicial de remitir el expediente y el informe correspondiente a la Corte Constitucional.

2. Podrá presentar la demanda de acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional la persona que se considere afectada, siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia, dictamen, resolución y/o acuerdo reparatorio, no lo hubiere ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se lo ha ejecutado integral o adecuadamente [...]”.

6. Planteamiento y resolución del problema jurídico

25. La Dirección General de Aviación Civil alegó ante esta Corte (ver párrafo 17 *supra*) que se desnaturalizó la acción de hábeas data porque los demandantes no solicitaron la protección de datos de carácter personal sino la extensión de nombramientos distintos a los que obtuvieron cuando ganaron concursos de méritos y oposición –es decir, para obtener una forma de ascenso–. Alegó también que el hábeas data presentado no se subsume en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 50 de la LOGJCC. En razón de estas alegaciones y en función de los antecedentes procesales detallados en la presente sentencia, esta Corte considera que el problema jurídico que debe resolverse es, si **¿La sentencia demandada como incumplida es inejecutable?**
26. En línea de principio, a través de una acción de incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales no corresponde realizar un análisis respecto del fondo del asunto que fue objeto de la garantía constitucional, de suerte que la competencia de la Corte Constitucional, en este tipo de acciones, se circunscribe exclusivamente a hacer cumplir lo dictado por las autoridades judiciales en materia constitucional, esto, por cuanto la sentencia objetada ha pasado en autoridad de cosa juzgada y se presume válida. Sin embargo, esta presunción de validez no es absoluta, pues, bien puede acontecer que la sentencia sea o se torne en inejecutable por razones fácticas o jurídicas.
27. En sentencia 86-11-IS/19, la Corte Constitucional determinó que una sentencia no es ejecutable por razones jurídicas cuando incurre en un vicio procesal grave e insubsanable que la hace incompatible con los preceptos constitucionales y afecta su validez.⁶ Por estas razones, se enerva la institución de la cosa juzgada y procede la declaratoria de inejecutabilidad de las medidas impuestas.⁷
28. Un vicio procesal grave e insubsanable constituye un error notorio que sobrepasa los márgenes de debate acerca de la valoración probatoria, la interpretación de los hechos o la aplicación de las normas. Por lo tanto, no es tolerable desde una perspectiva jurídica pues sus resultados son contrarios a la naturaleza de la garantía. Se trata de un error inaceptable e insubsanable. La desnaturalización de una garantía acontece cuando, por ejemplo, se presenta una demanda con una pretensión que no se corresponde con el objeto de la garantía o cuando en sentencia se ordena algo que sobrepasa las finalidades de la acción constitucional.

⁶ CCE, sentencia 86-11-IS/19, 19 de julio de 2019, párr. 28.

⁷ *Ibid.*, párr. 31.

- 29.** En definitiva, el estándar para destruir la presunción de validez de las sentencias es sumamente elevado. Por este motivo, la Corte tiene una obligación de deferencia ante los demás jueces constitucionales y lo ordenado por ellos debe ejecutarse.
- 30.** En una acción de incumplimiento, la determinación de que una sentencia es inejecutable por razones jurídicas se fundamenta principalmente en la siguiente razón: Al ser la Corte Constitucional el máximo órgano de administración de justicia en materia constitucional, no es procedente que ordene la ejecución de una sentencia que contiene un vicio tan grave e insubsanable que resulta contrario a la naturaleza de la garantía constitucional jurisdiccional y, con ello, contrario a la propia Constitución.
- 31.** A efectos de determinar si la sentencia objetada es inejecutable, conviene señalar que el artículo 92 de la Constitución de la República establece que el objetivo de la acción de hábeas data es conocer la existencia o acceder a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que sobre una persona o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas, en soporte material o electrónico. Además, el artículo 50 de la LOGJCC establece que el hábeas data procede:
1. Cuando se niega el acceso a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que consten en entidades públicas o estén en poder de personas naturales o jurídicas privadas.
 2. Cuando se niega la solicitud de actualización, rectificación, eliminación o anulación de datos que fueren erróneos o afecten sus derechos.
 3. Cuando se da un uso de la información personal que viole un derecho constitucional, sin autorización expresa, salvo cuando exista orden de jueza o juez competente.
- 32.** En función de las citadas disposiciones, el hábeas data constituye una garantía destinada a proteger los datos personales, la autodeterminación informativa de las personas y, de manera conexa, otros derechos constitucionales como la intimidad personal y familiar, el honor y el buen nombre. Además, permite a las personas tomar decisiones sobre el contenido y uso de dicha información, esto es, solicitar su actualización, modificación, rectificación, eliminación o reserva.
- 33.** En el presente caso, la Corte verifica que el hábeas data se sustentó en una presunta vulneración del derecho al trabajo —en el componente de a igual trabajo igual remuneración— y a la igualdad. Además, los demandantes solicitaron que se rectifiquen sus acciones de personal, concretamente, en relación al cargo y a la remuneración en ellas registradas. Es decir, los hechos alegados en la demanda y la pretensión esgrimida, bajo una supuesta rectificación, en realidad buscaban que se repare una supuesta vulneración de derechos no protegidos por el hábeas data, ni siquiera de manera

indirecta. En definitiva, la demanda propuesta no persiguió el acceso, corrección o reserva de datos personales, sino el reconocimiento de un cargo y un salario distinto al que ostentaban los demandantes. Por lo tanto, la acción de hábeas data se utilizó como una forma de sortear las acciones legales o constitucionales pertinentes para analizar sus pretensiones. Es evidente, por lo tanto, que los hechos relatados en la demanda y la pretensión esgrimida por los demandantes no se correspondía con la naturaleza y objeto del hábeas data, en los términos establecidos en la Constitución, en la LOGJCC y reseñados en los párrafos 31 y 32 *supra*. En consecuencia, la demanda de hábeas data debió ser rechazada.

34. Los órganos jurisdiccionales, al sustanciar y aceptar la demanda de hábeas data y ordenar que se modifiquen las acciones de personal (respecto del cargo y salario), actuaron en contravención del artículo 92 de la Constitución y 49 y 50 de la LOGJCC. Incurrieron, en consecuencia, en un error procesal grave e insubsanable y desnaturalizaron la mencionada acción constitucional. De manera que la sentencia es inejecutable por razones jurídicas y, en consecuencia, no corresponde a esta Corte analizar su cumplimiento y ordenar una eventual ejecución de la misma. En consecuencia, corresponde a la judicatura de origen archivar el proceso de hábeas data.
35. En atención al análisis realizado, esta Corte considera que se debe realizar un llamado de atención a las autoridades judiciales que actuaron en la acción de hábeas data 09209-2019-05769 y disponer que el Consejo de la Judicatura investigue a dichas autoridades y de ser el caso inicie el procedimiento disciplinario correspondiente.

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 **24-22-IS**.
2. **Devolver** el proceso a la judicatura de origen, y disponer que se **archive** el proceso de hábeas data 09209-2019-05769.
3. **Disponer** al Consejo de la Judicatura que inicie la investigación a las autoridades judiciales que actuaron en la acción de hábeas data 09209-2019-05769.
4. **Llamar** la atención al juez Andrés García Escobar de la Unidad Judicial Norte 1 de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Guayaquil y a los jueces

Jessy Marcelo Monroy Castillo, Lenin Zeballos Martínez y Mauricio Antonio Suárez Espinoza de la Sala Especializada Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Corte Provincial de Justicia del Guayas por emitir una sentencia que contraviene manifiestamente el ordenamiento jurídico.

5. Notifíquese, publíquese, devuélvase 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 nueve votos a favor de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Alejandra Cárdenas Reyes, Carmen Corral Ponce, Jhoel Escudero Soliz, Enrique Herrería Bonnet, Alí Lozada Prado, Teresa Nuques Martínez, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión jurisdiccional ordinaria de miércoles 17 de enero de 2024.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL