

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.- Quito, D.M., 22 de junio de 2022.

VISTOS.- Agréguese al expediente constitucional No. 664-14-EP los escritos presentados el 14 de octubre de 2021 por Verónica del Carmen Luzuriaga Chiriboga, entonces procuradora judicial del director de la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; el 16 de diciembre de 2021 por Santiago Peñaherrera Navas, director general encargado del Consejo de la Judicatura; y el 6 de enero de 2022 por Doris Yolanda Palacios Ramírez, procuradora judicial del director ejecutivo de la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. El Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador emite el siguiente auto:

I. Antecedentes procesales

1. El 5 de mayo de 2014, Zurkaya Elizabeth Robalino Flores¹ y la delegada provincial de la Defensoría del Pueblo (“DPE”) de Pastaza presentaron una acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia de 14 de marzo de 2014, dictada por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza, que resolvió el recurso de apelación interpuesto por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (“ANT”), dentro de la acción de protección No. 16101-2014-0061 que, en primera instancia, determinó la vulneración de derechos y discriminación contra la accionante por su condición de discapacidad. En consecuencia, se dio origen al caso signado por la Corte Constitucional con el No. 664-14-EP.
2. El 3 de enero de 2018, la Corte Constitucional dictó la sentencia No. 004-18-SEP-CC que aceptó la acción, declaró la vulneración a los derechos al trabajo (artículo 33), a la atención de las personas y grupos de atención prioritaria (artículo 35), a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación (artículo 66.4), a la defensa (artículo 76.7.1), y a la seguridad jurídica (artículo 82) de la Constitución de la República (“CRE”), y ordenó varias medidas de reparación integral.²
3. El 9 de diciembre de 2020, la Corte a través de auto de inicio de la fase de seguimiento, declaró **el cumplimiento integral** de las siguientes medidas: dejar sin efecto la sentencias de primera y segunda instancia (numeral 3.1 de la sentencia), difusión y publicación de la sentencia por parte del Consejo de la Judicatura (“CJ”) (numeral 3.2 de la sentencia), restitución de la accionante a su puesto de trabajo (numeral 4.1 de la sentencia), pago de la reparación económica (numeral 4.2 de la sentencia), capacitación a las y los servidores de la ANT en derechos y garantías constitucionales con especial

¹ Persona con discapacidad del 50%

² Las medidas ordenadas fueron: 3.1. dejar sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia. 3.2. difusión y publicación de la sentencia por parte del CJ. 3.3. establecimiento de responsabilidades y sanción por parte del CJ. 4.1. restitución de la accionante a su puesto de trabajo. 4.2. reparación económica. 4.3. establecimiento de responsabilidades y sanción a cargo de la ANT. 4.4. capacitación en materia de derechos y garantías constitucionales con especial énfasis en los derechos de las personas con discapacidad por parte de la ANT. 4.5. difusión del contenido de la sentencia por parte del Ministerio del Trabajo. 5. Emisión de la sentencia y publicación en el Registro Oficial. 6. Seguimiento del cumplimiento de la sentencia. 7. Publicación de la sentencia en la Gaceta Constitucional.

énfasis en los derechos de las personas con discapacidad (numeral 4.4 de la sentencia), y la publicación de la sentencia en la Gaceta Constitucional (numeral 7 de la sentencia).³ Sin embargo, al seguir pendiente de cumplimiento las medidas de: investigación, determinación de responsabilidades y sanción a cargo del CJ (numeral 3.3 de la sentencia), investigación, determinación de responsabilidades y sanción a cargo de la ANT (numeral 4.3 de la sentencia), y la difusión por parte del Ministerio de Trabajo (“MT”) del contenido de la sentencia entre las instituciones del sector público (numeral 4.5 de la sentencia), la Corte ordenó otras disposiciones para coadyuvar al cumplimiento integral de la sentencia con base en lo establecido en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC).⁴

4. El 8 de septiembre de 2021, la Corte emitió un auto de verificación de sentencia, en el cual declaró el cumplimiento integral de las medidas de investigación, determinación de responsabilidades y sanción por parte del CJ que, como resultado del sumario disciplinario declaró responsables a los jueces de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza por haber vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía de la motivación e impuso la sanción de suspensión del cargo por el plazo de 30 días sin goce de remuneración (numeral 3.3 de la sentencia) y de la medida de difusión de la sentencia por parte del MT (numeral 4.5 de la sentencia).
5. En esta línea, queda pendiente de cumplimiento una sola medida que es la de investigación, determinación de responsabilidades y sanción por las vulneraciones al derecho al trabajo, a la igualdad y no discriminación por parte de los servidores públicos de la ANT, contenida en el numeral 4.3. de la sentencia. Por lo que, en el mismo auto, este Organismo ordenó a la ANT que:

*[...] en el término de 20 días a partir de la notificación, remita un informe debidamente documentado que incluya información de las acciones u omisiones incurridas para la ejecución de la presente medida de investigación ordenada, los sustentos y motivaciones y los resultados de las mismas, y que informe de manera mensual el avance del cumplimiento de la medida contenida en el numeral 4.3 de la sentencia hasta que se ejecute completamente.*⁵

³ CCE, auto de inicio de fase de seguimiento de sentencia No. 664-14-EP/20, decisión 2: “Declarar el cumplimiento integral de las medidas contenidas en los numerales 3.1., 3.2., 4.1, 4.2., 4.4. y 7 de la sentencia.”

⁴ El auto de 9 de diciembre de 2020 resolvió:

3. Disponer al CJ que, en el término de 20 días a partir de la notificación, informe motivadamente sobre el desarrollo y finalización del sumario disciplinario acompañando copia debidamente certificada del acto administrativo resolutorio.

4. Ordenar a la ANT que, en el término de 20 días a partir de la notificación, informe motivadamente y presente los respaldos relacionados a la medida de investigación, determinación de responsabilidades y sanción por las vulneraciones al derecho al trabajo y a la igualdad y no discriminación de la accionante, incluido el ejercicio del derecho de repetición por el pago de la reparación económica prevista en el numeral 4.3. de la sentencia; y,

5. Ordenar al MT que, en el término de 20 días a partir de la notificación, informe documentadamente, sobre el cumplimiento de la medida de difusión de la sentencia prevista en el numeral 4.5. de la sentencia.

⁵ Auto de verificación de sentencia No. 664-14-EP/21 de 8 de septiembre de 2021, numeral 3 del Decisorio.

6. El 29 de octubre de 2021, la Secretaría Técnica Jurisdiccional (“STJ”), en ejercicio de la delegación conferida por el Pleno del Organismo,⁶ remitió un oficio de seguimiento dirigido al director ejecutivo de la ANT, Adrián Ernesto Castro Piedra,⁷ en el cual solicitó un informe detallado justificando la razón del envío tardío del proceso a la Contraloría General del Estado (“CGE”) y la demora en la tramitación de los procedimientos administrativos internos correspondientes para la determinación de responsabilidades, conforme lo señalado en la sentencia y en los autos de verificación.
7. En tal virtud, a continuación se realiza el análisis sobre el cumplimiento de la medida de **investigación, determinación de responsabilidades y sanción por la ANT**, única medida pendiente de verificación.

II. Competencia

8. El Pleno de la Corte es competente para conocer y sancionar el incumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales, conforme los artículos 436.9 de la CRE y 163 de la LOGJCC.
9. La Corte puede expedir autos para ejecutar integralmente la sentencia, evaluar el impacto de las medidas de reparación en las víctimas y sus familiares, y modificar las medidas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 21 de la LOGJCC. La Corte archiva los casos con sentencias cumplidas y ejecutadas integralmente.

III. Verificación del cumplimiento de la sentencia

10. Conforme lo establecido en los antecedentes procesales, la Corte determinó el cumplimiento integral de las medidas de dejar sin efecto las sentencias de primera y segunda instancia, difusión y publicación de la sentencia por parte del CJ, restitución de la accionante a su puesto de trabajo, pago de la reparación económica, capacitación a las y los servidores de la ANT, publicación de la sentencia, el establecimiento de responsabilidades por parte del CJ contra los jueces de la Corte Provincial de Pastaza producto de un sumario disciplinario, y de la medida de difusión de la sentencia por parte del MT.
11. Así, queda pendiente la verificación de la medida de **investigación, determinación de responsabilidades y sanción por la ANT**, en el sentido de lo ordenado por la Corte en sentencia:

“4. Como medidas de reparación integral de las vulneraciones encontradas en el acto de autoridad pública no judicial, objeto de la acción de protección que desembocó en las sentencias dejadas sin efecto, se dispone:

[...]

⁶ El Pleno de la CCE, en sesión No. 002-E-2020 celebrada el 24 de enero de 2020, resolvió delegar a la STJ para que realice todas las actividades necesarias y conducentes que permitan obtener información que evidencie el cumplimiento de las sentencias y dictámenes constitucionales.

⁷ Oficio No. CC-STJ-SEG-CCE-2021-226.

4.3. Como medida de investigación, determinación de responsabilidades y sanción, disponer a la Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, a través de su representante legal, **que ordene al órgano correspondiente la investigación y establecimiento de responsabilidades civiles y administrativas según corresponda conforme a la ley, por las vulneraciones al derecho al trabajo y a la igualdad y no discriminación, lo cual incluirá el ejercicio del derecho de repetición por el pago de la reparación económica por parte de la institución accionada.** En caso de verificarse la existencia de infracciones que merezcan ser sancionadas, se deberá proceder con dichas sanciones. La autoridad nominadora o su delegado, deberá informar a esta Corte de manera documentada, dentro del plazo máximo de veinte días desde la notificación con la presente sentencia, el inicio de la ejecución de la medida, e informará mensualmente sobre los avances en su ejecución hasta su finalización.”⁸ (Énfasis agregado)

12. Sobre esta medida, la Corte también verificará el cumplimiento de lo ordenado en el auto de verificación de la sentencia No. 664-14-EP/21 de 8 de septiembre de 2021, conforme lo descrito en los antecedentes procesales.
13. La ANT mediante escrito de 14 de octubre de 2021 firmado por Verónica del Carmen Luzuriaga Chiriboga, entonces procuradora judicial del director ejecutivo de la ANT y en respuesta al auto de verificación, manifestó que la Dirección de Asesoría Jurídica de la institución concluyó que “[e]l **establecimiento de responsabilidades civiles y administrativas, de no ser factible de parte de la UATH institucional, se debe remitir a la Contraloría General del Estado a fin de que establezca las responsabilidades del caso.**”⁹
14. Posteriormente, la Dirección de Talento Humano de la ANT (“DTH”) concluyó¹⁰ que los servidores responsables¹¹ del proceso de terminación del contrato de servicios ocasionales de Zurkaya Elizabeth Robalino Flores, hecho que generó las vulneraciones de derechos de la beneficiaria, son exservidores de la ANT, “[...] *por lo que la Dirección de Talento Humano de la Agencia Nacional de Tránsito, no tiene competencia para determinar responsabilidades o sancionar a ex servidores de la Agencia Nacional de Tránsito.*”¹² Con estos antecedentes, a criterio de la ANT: “[...] *se ha logrado obtener los indicios necesarios que permiten establecer responsabilidades [...]*”¹³ y que según lo expuesto, la DTH no tendría la competencia para determinar las responsabilidades de los exservidores, y por tanto la ANT solicitó a la Contraloría General del Estado (CGE) “[...] *determinar la existencia de responsabilidades de los ex servidores de la Agencia Nacional de Tránsito [...]*”.¹⁴

⁸ Sentencia No. 4-18-SEP-CC de 3 de enero de 2018, numeral 4 del Decisorio.

⁹ Memorando No. ANT-DAJ-2021-2600 de 24 de septiembre de 2021.

¹⁰ Informe Técnico No. ANT-2021-0128-RD-DTH de 6 de octubre de 2021.

¹¹ Conforme la investigación realizada por la ANT los exservidores Gina Geoconda Machuca Proaño (laboró hasta el 31 de marzo de 2014), Luis Mosquera Cadena (laboró hasta el 26 de febrero de 2014), Deysy Jeannette Ortiz Duran (laboró hasta el 5 de septiembre de 2014) y Paola Carvajal Ayala (laboró hasta el 10 de marzo de 2014), dentro de sus respectivas funciones, elaboraron, aprobaron, firmaron y ejecutaron el memorando No. ANT-DE-2013-0873 de 27 de diciembre 2013.

¹² Informe Técnico No. ANT-2021-0128-RD-DTH de 6 de octubre de 2021.

¹³ Informe Técnico No. ANT-2021-0128-RD-DTH de 6 de octubre de 2021.

¹⁴ Oficio No. ANT-ANT-2021-0854-OF de 7 de octubre de 2021, suscrito por Adrián Ernesto Castro Piedra, director ejecutivo de la ANT, dirigido a Carlos Alberto Riofrío González, contralor general del Estado.

15. La STJ remitió un oficio de seguimiento a la ANT, en el que solicitó un informe detallado de la razón del envío del proceso a la CGE.¹⁵
16. Si bien, la ANT no respondió de manera directa a la solicitud de información remitida, en escrito recibido el 6 de enero de 2022, puso en conocimiento la respuesta de la CGE en relación con el establecimiento de responsabilidades administrativas y civiles de los exservidores que, en ejercicio de sus funciones, intervinieron en el proceso de terminación del contrato de servicios ocasionales de la accionante.
17. La CGE señaló que “[...] *sobre la base del informe técnico de la Dirección Nacional de Planificación y Evaluación Institucional, los hechos señalados en el oficio que contesto están inmersos en la caducidad de la facultad para examinarlos por parte de este Organismo, de conformidad a lo previsto en el artículo 71¹⁶ de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.*”¹⁷
18. Bajo este contexto, previo a la verificación de la ejecución integral de la medida ordenada y de la conclusión a la CGE, la Corte establece que el cumplimiento de sentencias y decisiones constitucionales son primordiales para garantizar la eficacia del sistema procesal y de los derechos constitucionales, para lo cual este Organismo posee amplias facultades con el fin de ejecutar integralmente las sentencias y las medidas de reparación. Excepcionalmente pueden presentarse casos de inejecutabilidad a determinados elementos de las sentencias, ya sea por razones de hecho o de derecho.
19. De lo expuesto, y en función de los informes remitidos por la ANT y lo verificado durante la fase de seguimiento sobre la medida de investigación, determinación de responsabilidades y sanción por la ANT, esta Corte enfatiza lo previamente señalado en auto de verificación, pues resulta inaceptable lo manifestado por la ANT, en tanto las medidas ordenadas por la Corte:

“...deben ser estrictamente cumplidas por los sujetos obligados y la excusa de que ‘la Dirección de Talento Humano no opera como unidad de investigación, sobre hechos sucedidos [sino] sobre requerimientos concretos’ no hace otra cosa que evadir una orden estricta de cumplimiento, que no está condicionada a interpelaciones burocráticas internas de la ANT. Más aún cuando la medida de cumplimiento constituye una facultad reglada expresamente en el Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público (Arts. 90 y ss)” (Énfasis agregado)¹⁸

¹⁵ Oficio No. CC-STJ-SEG-CCE-2021-226 de 29 de octubre de 2021, dirigido a Adrián Ernesto Castro Piedra, director ejecutivo de la ANT.

¹⁶ El artículo 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado establece: “*La facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades, caso de haberlas, caducará en siete años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos.*”

¹⁷ Oficio No. 01927-DNPYEI-PSyEI-2021 de 22 de noviembre de 2021, suscrito por Marcelo Mancheno Mantilla, secretario general de la CGE.

¹⁸ Corte Constitucional del Ecuador. Auto de verificación 664-14-EP/21 de 8 de septiembre del 2021.

20. En ese sentido, se observa que la ANT, además de no realizar de manera diligente la investigación interna ordenada, remitió los resultados de dicha investigación a la CGE de manera tardía. Así pues, la Corte Constitucional notificó su sentencia el 11 de enero de 2018 (en la conoció las decisiones judiciales que analizaron la terminación del contrato de la accionante, oficializada el 27 de diciembre de 2013), y la ANT recién remitió la información a la CGE el 7 de octubre de 2021, operando así la caducidad de la facultad sancionadora de la CGE; lo cual, no puede ser desconocido por la Corte, pues constituye un accionar que repercute en el derecho de reparación integral de la persona beneficiaria de la sentencia, al convertir la medida en inejecutable por razones legales¹⁹.
21. Por lo tanto, este Organismo estima que no procede continuar con la verificación y ordena cumplir una medida de satisfacción, correspondiente al reconocimiento de la responsabilidad por evadir e imposibilitar la ejecución de la medida de investigación, determinación de responsabilidades y sanción ordenada y una garantía de no repetición para evitar que hechos como estos vuelvan a suceder en la institución obligada. Además, hace un llamado de atención a la ANT.

IV. Decisión

22. En virtud de las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional resuelve:
1. Declarar inejecutable la medida de **investigación, establecimiento de responsabilidades y sanción por la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial**, contenida en el numeral 4.3 del decisorio de la sentencia No. 004-18-SEP-CC por la imposibilidad legal. En consecuencia:
 - a. **Hace un llamado de atención** a la Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, por la gravedad de haber eludido el cumplimiento de la medida de investigación, establecimiento de responsabilidades y sanción ordenada.
 - b. **Como medida de satisfacción**, ordena el reconocimiento de la responsabilidad por omisión al no actuar de manera expedita e inobservar la normativa vigente para determinar las responsabilidades administrativas internas, en cumplimiento de la sentencia No. 004-18-SEP-CC, y ofrecer las disculpas públicas por medio de una carta física dirigida a la persona beneficiaria de la sentencia, y una publicación en el sitio web institucional, en un lugar principal y visible para los usuarios, durante el plazo de 3 meses consecutivos, contados a partir de la notificación del presente auto. El texto deberá contener lo siguiente:

¹⁹ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 37-15-IS/20, párrafo 25 “Esta Corte ha determinado que una medida de reparación es inejecutable o inaplicable cuando presenta imposibilidades de cumplimiento de carácter legal y/o fáctico”. Auto de seguimiento No. 904-12-JP/22 de 27 de enero de 2022, resolvió la inejecutabilidad de una medida de investigación por la salida de los funcionarios de la institución, párrafo 20.

La Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial reconoce su responsabilidad por no haber ejecutado diligentemente la medida de establecimiento de responsabilidades ordenada en la sentencia No. 004-18-SEP-CC emitida por la Corte Constitucional dentro del caso 664-14-EP. Por tanto, ofrece disculpas públicas a Zurkaya Elizabeth Robalino Flores por ocasionar que la medida se convierta en inejecutable. Asimismo, la institución reconoce su deber de ejecutar de manera oportuna e integral las sentencias constitucionales ordenadas por el máximo órgano de justicia constitucional del Ecuador.

c. Como garantía de no repetición, ordena a la ANT diseñar un procedimiento institucional de cumplimiento de las sentencias constitucionales, con base en lo establecido en la CRE²⁰ y la ley LOGJCC.²¹ Dicho procedimiento deberá incluir al menos: las unidades administrativas y el cargo de los servidores o servidoras encargadas de ejecutar dicho procedimiento, el detalle de las actividades y plazos hasta cumplir con el reporte de cumplimiento a este Organismo, de acuerdo a las competencias y atribuciones institucionales.

d. Como garantía de no repetición, ordena a la ANT realice una campaña informativa -en todas sus dependencias a nivel nacional- con especial énfasis en la unidad de talento humano de la institución. La campaña deberá programarse y ejecutarse por medio de la unidad de comunicación de la institución con la finalidad de que se garantice su impacto y efectivo alcance. El contenido de la campaña deberá incluir al menos:

- i.** El reconocimiento de responsabilidad incurrido por la ANT al no actuar de manera expedita e inobservar la normativa vigente para determinar las responsabilidades administrativas internas, en cumplimiento de la sentencia No. 004-18-SEP-CC lo que provocó la inejecutabilidad de la medida de establecimiento de responsabilidades y sanción por la ANT, contenida en el numeral 4.3. de la sentencia conforme lo ordenado por la Corte.
- ii.** El procedimiento institucional de cumplimiento de las sentencias constitucionales ordenado en el numeral 1.c. del presente auto.
- iii.** La normativa constitucional en relación a los derechos de personas con discapacidad, grupos de atención prioritaria y el derecho de reparación integral.
- iv.** La normativa civil y administrativa vigente para ejercer la investigación ante posibles infracciones de servidores públicos por parte de la ANT.

²⁰ Artículos 436.9 y 440.

²¹ Artículos 21, 162 y 163.

e. Ordena el **cumplimiento inmediato** de las medidas contenidas en el presente auto, así como la entrega del informe de cumplimiento detallado y debidamente documentado en el plazo de 4 meses, contados a partir de la notificación del presente auto, bajo prevención de ordenar la destitución del cargo o empleo de los sujetos obligados conforme lo establecido en el artículo 86 numeral 4 de la Constitución de la República.

2. Notifíquese y cúmplase.

Alí Lozada Prado
PRESIDENTE

Razón: Siento por tal, que el Auto que antecede fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con ocho 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, Richard Ortiz Ortiz y Daniela Salazar Marín, en sesión ordinaria de miércoles 22 de junio de 2022; sin contar con la presencia de la Jueza Constitucional Teresa Nuques Martínez, por uso de una licencia por enfermedad.- Lo certifico.

Firmado electrónicamente
Aída García Berni
SECRETARIA GENERAL