

Memorando Nro. MDT-CGAJ-2024-0481-M

Quito, D.M., 30 de julio de 2024

PARA: Sr. Mgs. Julio César Moscoso Proaño.
Coordinador General Administrativo Financiero

ASUNTO: REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA
// CASO No. 25-09-IS - PATRICIO EDUARDO URGILÉS

De mi consideración:

1.- ANTECEDENTES:

1.1.- El 12 de marzo de 2007, Patricio Eduardo Urgilés presentó una acción de amparo constitucional en contra de la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos (actual Ministerio del Trabajo), por la remoción del cargo de director técnico de capacitación. Su pretensión fue (i) la restitución al puesto, y (ii) el pago de los haberes dejados de percibir desde la cesación el 28 de febrero de 2007. El 17 de abril de 2007, la judicatura de instancia negó el recurso de amparo.

1.2.- El 22 de julio de 2008, el Tribunal Constitucional resolvió “revocar la resolución venida en grado, por consiguiente, aceptar la acción de amparo propuesta”. El 19 de agosto de 2009, el accionante presentó acción de incumplimiento de la resolución 556-2007-RA.

1.3.- El 12 de noviembre de 2019, la Corte mediante sentencia 25-09-IS/19 declaró el cumplimiento parcial de la resolución 556-2007-RA, en consideración que sí se había cumplido con la restitución del cargo. Este Organismo ordenó al Ministerio del Trabajo; “(...) (i) el pago de las remuneraciones dejadas de percibir desde el 28 de febrero de 2007 hasta el 7 de agosto de 2008, y que, en el término de 90 días, cumplido el pago de los haberes, (ii) informe sobre el inicio de las acciones de repetición en contra de los funcionarios que, por acción u omisión, resultaren responsables en el incumplimiento materia de la sentencia. (...)” **(ANEXO 1)**

1.4.- El 30 de marzo de 2021, la Secretaría Técnica Jurisdiccional, emitió un oficio de seguimiento al Ministerio del Trabajo en el que solicitó un informe detallado sobre el cumplimiento de la sentencia. Ante lo cual, la entidad presentó información referente a la primera medida. Sobre el proceso de repetición manifestó:

● (...) *Con relación al Numeral 4 de su Resolución, Señores Jueces Constitucionales, me permite indicar que no se señala respecto de qué funcionarios se deben realizar las acciones administrativas y legales tendientes a lograr la repetición por parte de este Ministerio, por lo cual, solicito de la manera más comedida, se sirva indicar contra que servidores se debe proceder con la Acción de repetición. (...)”* **(ANEXO 2)**

1.5.- Con Oficio No. CC-STJ-2024-42 de 09 de febrero de 2024, la Secretaría Técnica Jurisdiccional de la Corte Constitucional, en lo pertinente, manifiesta y dispone:

● “(...) *De la revisión del expediente constitucional se desprende que el MT no ha presentado información que permita iniciar con la verificación del cumplimiento de la segunda medida dispuesta en sentencia.*

Memorando Nro. MDT-CGAJ-2024-0481-M

Quito, D.M., 30 de julio de 2024

- *En ese sentido, bajo las prevenciones establecidas en el artículo 86, numeral 4 de la Constitución de la República, solicito que, en el término de 10 días a partir de la recepción de este oficio, el MT proporcione a este Organismo un informe detallado sobre el cumplimiento de la medida de iniciar “acciones administrativas y legales para lograr la repetición en contra de los funcionarios, que por acción u omisión resulten responsables en el incumplimiento”.*
- *La información requerida es indispensable para verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Corte y, en consecuencia, es un deber del MT remitir toda la documentación solicitada para probar el cumplimiento de las disposiciones de la sentencia. (...)” (ANEXO 3)*

2. BASE LEGAL:

2.1. Constitución de la República del Ecuador:

“Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...)

9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.

El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.

Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidores o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos. (...)” (Énfasis añadido)

“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.

2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada. (...)

Memorando Nro. MDT-CGAJ-2024-0481-M

Quito, D.M., 30 de julio de 2024

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

- a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.**
- b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.**
- c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones. (...)"**
- h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra. (...)"**

"Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes."

2.2 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

"Art. 67.- La repetición tiene por objeto declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, cuando el Estado ha sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o auto definitivo en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución definitiva de un organismo internacional de protección de derechos.

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.

El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.

Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya cumplido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidoras o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos.

La acción de repetición prescribirá en el plazo de cuatro años, contados a partir de la realización del pago total hecho por el Estado." (Énfasis y Subrayado añadido)

Art. 68.- Legitimación activa.- La máxima autoridad de la entidad responsable asumirá el patrocinio de esta causa a nombre del Estado y deberá interponer la demanda ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial competente para que se reintegren al Estado los recursos erogados por concepto de reparación. Cuando el Gobierno Autónomo Descentralizado ha reparado a la víctima, intervendrá el representante legal de la institución. Se contará, para la defensa de los intereses del Estado, con la intervención de la Procuradora o Procurador General del Estado. En caso de que la máxima autoridad fuere la responsable directa de la violación de

Memorando Nro. MDT-CGAJ-2024-0481-M

Quito, D.M., 30 de julio de 2024

derechos, el patrocinio de la causa lo asumirá la Procuraduría General del Estado.

La jueza o juez deberá poner en conocimiento de la máxima autoridad de la entidad responsable y de la Procuradora o Procurador General la sentencia o auto definitivo de un proceso de garantías jurisdiccionales o del representante legal del Gobierno Autónomo Descentralizado.

Cualquier persona puede poner en conocimiento de la Procuradora o Procurador General la existencia de una sentencia, auto definitivo o resolución de un organismo internacional competente en la cual se ordena la reparación material.

De igual forma, cualquier persona podrá interponer la acción de repetición ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial competente. La acción no vincula procesalmente a la persona. La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial competente deberá comunicar inmediatamente a la máxima autoridad de la entidad correspondiente para que asuma el patrocinio de la causa. La máxima autoridad de la entidad y la Procuradora o Procurador General no podrá excusarse de participar en el procedimiento de repetición.

En caso de que la máxima autoridad de la entidad no demande la repetición o no asuma el patrocinio de la causa cuando la acción ha sido interpuesta por un particular, se podrá interponer una acción por incumplimiento en su contra.

“Art. 69.- Investigación previa a la demanda.- La máxima autoridad de la entidad deberá determinar, previa a la presentación de la demanda, la identidad de las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos. La máxima autoridad de dicha institución estará obligada a identificar al presunto o presuntos responsables, aún en el caso de que ya no continúen trabajando para dicha institución.

De no determinarse la identidad de los presuntos responsables, la Procuradora o Procurador presentarán la demanda en contra de la máxima autoridad de la entidad. En caso de existir causal de imposibilidad para la identificación o paradero del presunto o presuntos responsables de la violación de derechos, la máxima autoridad de la institución podrá alegarla en el proceso de repetición.

En caso de existir un proceso administrativo sancionatorio, al interior de la institución accionada, en el que se haya determinado la responsabilidad de la persona o personas contra quienes se debe interponer la acción de repetición, servirá de base suficiente para iniciar el proceso de repetición.

La investigación prevista en este artículo no podrá extenderse por más del término de veinte días, transcurrido el cual la máxima autoridad de la entidad o la Procuradora o Procurador General deberá presentar la demanda.”

2.3. Ley Orgánica de Servicio Público:

“Art. 52.- De las atribuciones y responsabilidades de las Unidades de Administración del Talento Humano.- Las Unidades de Administración del Talento Humano, ejercerán las siguientes atribuciones y responsabilidades: (...)

Memorando Nro. MDT-CGAJ-2024-0481-M

Quito, D.M., 30 de julio de 2024

f).- Realizar bajo su responsabilidad los procesos de movimientos de personal y aplicar el régimen disciplinario, con sujeción a esta ley, su reglamento general, normas conexas y resoluciones emitidas por el Ministerio del Trabajo;

Sentencia No. 71-17-Ep/22 emitida dentro del Caso No 71-17-Ep de la Corte Constitucional:

“(...) 35. Para que el ejercicio de la acción de repetición proceda deben confluir los siguientes requisitos:

a) que el Estado haya sido condenado a reparar materialmente mediante sentencia o autos definitivos en un proceso de garantías jurisdiccionales o en una sentencia o resolución de un organismo internacional de protección de derechos;

b) que el Estado haya pagado la totalidad por concepto de reparación material a favor de la víctima;

c) que la disposición de pago por concepto de reparación integral se haya producido como consecuencia de la conducta dolosa o culposa del funcionario o ex funcionario público debidamente comprobada;

d) para casos en los que la máxima autoridad sea la legitimada activa, previo a la presentación de la demanda, esta deberá determinar la identidad de las personas presuntamente responsables de la violación o violaciones de derechos, a través de una investigación que no podrá extenderse por más del término de 20 días. La máxima autoridad de dicha institución estará obligada a identificar al presunto o presuntos responsables, aún en el caso de que ya no continúen trabajando para dicha institución; y

e) si no se llega a determinar la identidad de los presuntos responsables, la Procuradora o Procurador General del Estado debe presentar la demanda de repetición en contra de la máxima autoridad de la entidad. (...)” (Énfasis añadido)

2.4. Sentencia No. 439-17-Ep/23 emitida dentro del Caso No 439-17-Ep/23 De La Corte Constitucional:

(...) 32. De la lectura de los artículos 67 y 69 de la LOGJCC, se evidencia que el legislador ha fijado entre los elementos de procedibilidad de la acción de repetición la exigencia de la identificación de los funcionarios o ex funcionarios públicos, presuntamente responsables de la violación de derechos, como una condición previa que habilite la activación de la acción de repetición. Esta obligación se encuentra a cargo de la máxima autoridad de la institución pública que actúa como legitimada activa y debe cumplirse mediante la consecución de una investigación previa a la presentación de la respectiva demanda. Por su parte, el fin de la investigación previa, prescrita en la LOGJCC, radica en la identificación de los funcionarios o ex funcionarios a cargo de las obligaciones incumplidas que habrían generado la violación o violaciones de derechos, para que estos reintegren los recursos erogados por parte del Estado a favor de la víctima, por concepto de reparación material. Este proceso investigativo no podrá extenderse por más del término de 20 días.

33. En otras palabras, sobre la particularidad de la investigación previa, como requisito de

Memorando Nro. MDT-CGAJ-2024-0481-M

Quito, D.M., 30 de julio de 2024

procedibilidad de la acción de repetición, el propio artículo 69 de la LOGJCC apunta, entre otros, al procedimiento administrativo sancionatorio, al interior de la institución accionada, como uno de los mecanismos idóneos para llevar a cabo investigaciones con el fin de determinar la identidad de los funcionarios o ex funcionarios a cargo de las obligaciones incumplidas que habrían generado la violación o violaciones de derechos, sin que ello implique que la investigación previa deba equiparse siempre a un procedimiento administrativo sancionatorio. En ese sentido, este Organismo evidencia que el artículo 69 de la LOGJCC, no solo reconoce al procedimiento administrativo sancionatorio como un mecanismo suficiente para cumplir la obligación de la entidad pública de determinar la identidad de los presuntos responsables de la violación de derechos constitucionales, sino que refuerza el criterio de que la obligación estatal de realizar “investigación previa” debe cumplirse previo a la presentación de la demanda de acción de repetición.

34. Al respecto esta Corte estima necesario recordar que ni la consecución de los fines de la acción de repetición señalados en el párrafo 29 *ut supra*, ni la celeridad que se prevé del proceso investigativo administrativo restringido al término de 20 días, exime a la máxima autoridad de la institución pública, de garantizar y velar por el cumplimiento de las garantías del debido proceso contenidas en el artículo 76 de la CRE. **Dicho proceso administrativo no puede desconocer la norma constitucional relativa al debido proceso que irradia tanto a los procesos de orden judicial como administrativos**, no obstante, tampoco se puede desatender la necesidad de ponderar el interés público para determinar efectivamente a todos los implicados en las acciones u omisiones que generaron la vulneración de derechos -que ocasionaron el pago de la reparación material- dentro de dicha investigación previa. En otras palabras, la investigación previa, de orden administrativo, que buscar determinar la identidad de los funcionarios a cargo de las obligaciones incumplidas, debe ser tomada en consideración por la autoridad judicial encargada de resolver la acción de repetición. Es así que, en el marco del juicio de repetición, de orden civil patrimonial, son los jueces de Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Provincial, los competentes para “declarar y hacer efectiva la responsabilidad patrimonial por dolo o culpa grave de las servidoras y servidores públicos en el ejercicio de sus funciones”, con base en la investigación previa que se adjuntó a la demanda correspondiente.

35. En atención a lo expuesto, esta Corte reafirma que, una vez que la entidad pública ha procedido a cancelar los valores correspondientes a la reparación, es necesario que se inicie un proceso investigativo que precautele en su tramitación las garantías del debido proceso, y que concluya –con base al acervo probatorio aportado al procedimiento- con la identificación del o los servidores públicos a cargo de las obligaciones incumplidas que hayan generado la vulneración de derechos constitucionales. (...)

37. Teniendo en cuenta todo lo expuesto, este Organismo advierte que, para que el requisito de la investigación previa se entienda cumplido por la máxima autoridad de la institución pública al presentar la demanda de acción de repetición en contra de algún funcionario o ex funcionario público, dicha investigación previa debe: (i) **haber determinado, ya sea mediante informe o dictamen motivado de índole administrativa, la identificación del presunto responsable de las obligaciones incumplidas que hayan generado la violación o violaciones de derechos**; y (ii) **haber garantizado el cumplimiento de las garantías del debido proceso, a través de un proceso de orden administrativo correspondiente**. Así, debido a que la investigación previa constituye un requisito necesario para activar la acción de repetición, su ausencia o el incumplimiento de los parámetros fijados en este pronunciamiento, acarrearían la improcedencia de la demanda de la

Memorando Nro. MDT-CGAJ-2024-0481-M

Quito, D.M., 30 de julio de 2024

acción de repetición.” (Énfasis añadido)

3.- REQUERIMIENTO:

3.1.- Con los antecedentes y base legal expuesta, solicito de manera URGENTE que, dentro del ámbito de sus competencias y atribuciones, se sirva disponer a quien corresponda, se ejecuten las acciones legales pertinentes, a fin de dar cumplimiento con lo dispuesto por la Corte Constitucional, en específico sobre las “**acciones administrativas y legales para lograr la repetición en contra de los funcionarios, que por acción u omisión resulten responsables en el incumplimiento**”.

3.2.- Así mismo, se solicita un informe pormenorizado con sus debidos respaldos documentales en copias certificadas físicas y digitales, respecto del cumplimiento de la Sentencia emitida en el CASO No. 25-09-IS, conforme lo expuesto en el presente documento.

3.3.- Considerando que lo requerido constituye un insumo de trascendental importancia para el ejercicio de la defensa técnica del Ministerio del Trabajo, se solicita remitir la información a la brevedad posible.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Alexis Cristóbal García Adum
COORDINADOR GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Anexos:

- sentencia_25-09-is_(anexo_1).pdf
- escrito_26-05-2021_(anexo_2).pdf
- oficio_no_cc-stj-2024-42_(anexo_3).pdf

Copia:

Sr. Ing. Andrés David Murillo Arroyo
Director de Administración del Talento Humano

Sr. Abg. Andrés Fernando Ramón Castillo.
Director de Patrocinio Institucional, Encargado

Sra. Dra. Ivonne Cristina del Socorro Vega Proaño
Experto Jurídico de Talento Humano

ar