

**UNIVERSIDAD REGIONAL AUTÓNOMA DE LOS ANDES**

**“UNIANDES”**



**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**PROYECTO DE EXAMEN COMPLEXIVO PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL  
GRADO ACADÉMICO DE MAGISTER EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA:**

**SUSTANCIACIÓN DE LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS A DOCENTES DE  
LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL, BÁSICA Y BACHILLERATO Y SUS  
CONSECUENCIAS EN LAS FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO.**

**AUTORA: AB. ZÚÑIGA BOLAÑOS, ESTEFANÍA DANIELA**

**ASESORES: DR. SUÁREZ MERINO, EDISON NAPOLEÓN MS.C.**

**DRA. A.P.A. OCHOA GALARZA, GLADYS EULALIA MS.C.**

**AMBATO- ECUADOR**

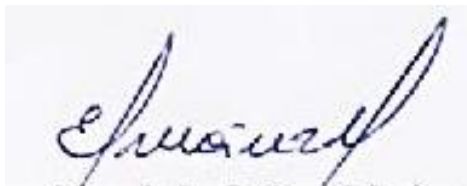
**2017**

## **APROBACIÓN DEL ASESOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

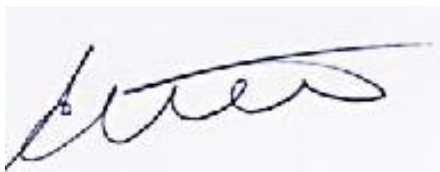
### **CERTIFICACIÓN:**

Quien suscribe, legalmente CERTIFICA QUE: El presente Proyecto de Examen Complexivo realizado por la señora Ab. Estefanía Daniela Zúñiga Bolaños, estudiante de la Maestría en Derecho Constitucional, Facultad de Jurisprudencia, con el tema “SUSTANCIACIÓN DE LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS A DOCENTES DE LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL, BÁSICA Y BACHILLERATO Y SUS CONSECUENCIAS EN LAS FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO”, ha sido prolijamente revisado, y cumple con todos los requisitos establecidos en la normativa pertinente de la Universidad Regional Autónoma de los Andes -UNIANDES-, por lo que aprobamos su presentación.

Ambato, octubre de 2017.



Dr. Edison Napoleón Suárez Merino Ms.C.

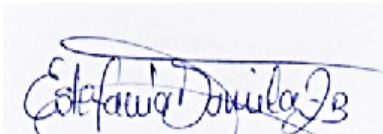


Dra. A.P.A. Gladys Eulalia Ochoa Galarza Ms.C.

## DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD

Yo, Estefanía Daniela Zúñiga Bolaños, maestrante de la Maestría en Derecho Constitucional, Facultad de Jurisprudencia, declaró que todos los resultados obtenidos en el presente proyecto de examen complejo, previo a la obtención del grado académico de Magister en Derecho Constitucional son absolutamente originales, auténticos y personales; a excepción de las citas, por lo que son de mi exclusiva responsabilidad.

Ambato, octubre de 2017



Ab. Estefanía Daniela Zúñiga Bolaños.

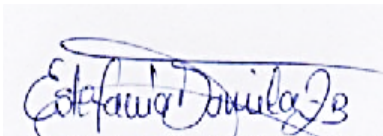
C.C. 1804000964

**AUTORA**

## **DERECHO DE LA AUTORA**

Yo, Estefanía Daniela Zúñiga Bolaños, declaro y acepto la disposición constante en el literal d) del Art. 85 del Estatuto de la Universidad Regional Autónoma de los Andes, que en su parte pertinente textualmente dice: El Patrimonio de la UNIANDES, está constituido por: La propiedad intelectual sobre las investigaciones, trabajos científicos o técnicos, proyectos profesionales y consultoría que se realicen en la Universidad o por cuenta de ella.

Ambato, octubre de 2017.

A handwritten signature in blue ink, reading "Estefanía Daniela Zúñiga Bolaños". The signature is written in a cursive style with a long horizontal flourish above the name.

Ab. Estefanía Daniela Zúñiga Bolaños.  
C.C. 1804000964

## **DEDICATORIA**

El presente proyecto es dedicado a quien ha sido mi motivación durante este camino de preparación profesional, mi hija Daniela Sofía, quien llegó al mundo mientras cursaba esta maestría, haciendo mi esfuerzo más arduo pero no imposible. A mi esposo Diego Zurita Salvador, mi mejor amigo quien ha sido mi apoyo incondicional durante estos años, a mis padres Letty Bolaños y Fabián Rubio quienes no solo han sido mi soporte emocional sino también económico, madre tú me has inculcado desde temprana edad la responsabilidad, la perseverancia, la constancia y tenacidad para conocer el valor y la recompensa del esfuerzo que se obtiene con la bendición de Dios; a ustedes mi familia mi motivo de vida.

Estefanía Daniela Zúñiga Bolaños.

## **AGRADECIMIENTO**

Mi agradecimiento en primer lugar a mi esposo Diego y mi pequeña hija Daniela a mis padres Letty y Fabián, que son el pilar básico en cada paso que doy, a mis amigos de maestría Juan Pablo, Juan Francisco, María José y Mauricio Segundo, quienes han aportado peldaño a peldaño en este caminar, a mis Directores de proyecto, Dr. Edison Napoleón Suárez Merino, Ms.C. y Dra. A.P.A. Gladys Eulalia Ochoa Galarza Ms.C., quienes con dedicación me guiaron en la realización del presente trabajo, por su apertura y paciencia.

Estefanía Daniela Zúñiga Bolaños.

## ÍNDICE GENERAL

APROBACIÓN DEL ASESOR DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD

DERECHO DE AUTOR

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN

ABSTRACT

a) TEMA .....	1
b) PROBLEMA QUE SE VA A INVESTIGAR.....	1
c) JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD, ACTUALIDAD E IMPORTANCIA DEL TEMA. ....	3
d) LÍNEA DE INVESTIGACIÓN.....	4
e) OBJETIVOS .....	5
OBJETIVO GENERAL.....	5
OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	5
f) FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA-CONCEPTUAL DE LA PROPUESTA .....	5
1. LA SUSTANCIACIÓN DE LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS .....	7
1.1. SUMARIO ADMINISTRATIVO .....	7
1.2. PROCESO DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO PARA LOS DOCENTES. ....	10
1.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ....	11
1.4. LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA.....	13
1.5. SANCIONES ADMINISTRATIVAS .....	14
2. LOS DOCENTES DE INICIAL, BÁSICA Y BACHILLERATO.....	15
2.1. DOCENTE.....	15

2.2. PERFIL DEL DOCENTE DEL SIGLO XXI Y LEYES QUE LO RIGEN.....	16
2.3. EL DOCENTE ES UN FUNCIONARIO PÚBLICO.....	16
2.4. EL NUEVO MODELO DE GESTIÓN EDUCATIVA EN EL ECUADOR .....	17
2.5. DESCONCENTRACIÓN DEL MINEDUC .....	18
3. LAS GARANTÍAS AL DEBIDO PROCESO. ....	19
3.1. EL DEBIDO PROCESO .....	19
3.2. GARANTÍAS BÁSICAS DEL DEBIDO PROCESO.....	23
g) METODOLOGÍA: MÉTODOS TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS EMPLEADAS EN LA INVESTIGACIÓN .....	33
h) PROPUESTA .....	41
IDENTIFICACIÓN DE LA NORMATIVA. ....	41
HECHOS RELEVANTES.....	42
PROBLEMA JURÍDICO .....	43
i) CONCLUSIONES.....	47
j) FUENTES/ BIBLIOGRAFÍA	
k) DATOS PERSONALES	



## RESUMEN

La Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento General establecen que la sustanciación de los Sumarios Administrativos que se instauren en contra de los docentes de Inicial, Básica y Bachillerato estará a cargo de la Unidad Administrativa del Talento Humano sea de su titular o del delegado. Los perfiles de los servidores que trabajan en las Unidades Administrativas del Talento Humano no son afines al Derecho, por ende existe una vulneración al debido proceso establecido en la Constitución de la República. Hay un grave problema al momento en que las Unidades Administrativas Distritales del Talento Humano, son las encargadas de sustanciar los procesos sumariales, ya que en los perfiles de los Analistas de Talento Humano no incluyen área de conocimiento en Derecho, a excepción del Jefe Distrital del Talento Humano, quien es parte de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos ente encargado como su nombre lo indica de la solución de conflictos justamente dentro del sistema educativo. Se aplicarán los siguientes métodos: Histórico-Lógico, Inductivo-Deductivo, Analítico-Sintético y Documental. Es necesario analizar los casos prácticos de Sumarios Administrativos a docentes de los niveles de educación inicial, básica y bachillerato sustanciados por parte de las Unidades Administrativas del Talento Humano para evidenciar la violación a las formalidades del procedimiento y la afectación a las garantías del debido proceso, con el objetivo de plantear una reforma al Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Con lo antes expuesto, es necesario analizar de forma detallada esta normativa, y emitir un documento de análisis crítico jurídico para poder sensibilizar a la colectividad y en especial a las autoridades legislativas, para que revean este tipo de normativa y puedan garantizar de mejor manera los derechos y garantías de los docentes que sean sujetos de sanciones administrativas a través de procesos sumariales.

## **ABSTRACT**

The Organic Law of Intercultural Education and its General Regulation state that the support of the administrative proceedings that are placed against teachers of Beginners, Basic and High School will be in charge of the Administrative Unit of Human Resources. The profiles of the workers of the Administrative Units of the Human Resources are not related to the law. Therefore, there is a violation of the due process established in the Constitution of the Republic. There is a serious problem because the District Administrative Units of Human Resources is responsible to substantiate the preliminary proceedings processes. The profiles of the analysts of Human Resources Talent do not include the area of knowledge in Law except of the District Chief of Human Talent, who is part of the District Board of Conflict Resolution entity in charge as indicated by the name of the solution of conflicts in the educational system. The following methods were used: inductive-deductive , History-logic , Analytical - Synthetic and Documental It is necessary to analyze some practical cases of administrative inquiries to teachers of the levels of beginners, basic and secondary education conducted by the Administrative Units of Human Resources in order to show the violation of procedural requirements and the allocation to the guarantees of due process. This will aim to a general reform of the Regulations to the Organic Law of Intercultural Education. As stated, it is necessary to analyze in detail these rules and issue a legal document of critical analysis in order to raise awareness to the community, specially to the legislative authorities to review this type of regulation. This can ensure the rights and guarantee teachers their rights when they are subjected to administrative sanctions through summary proceedings.

**a) TEMA**

**SUSTANCIACIÓN DE LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS A DOCENTES DE LOS NIVELES DE EDUCACIÓN INICIAL, BÁSICA Y BACHILLERATO Y SUS CONSECUENCIAS EN LAS FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO.**

**b) PROBLEMA QUE SE VA A INVESTIGAR**

El artículo 346 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural establece las acciones previas de un Sumario Administrativo seguido en contra de docentes de los niveles de educación inicial, básica y bachillerato; para lo cual en el numeral 3 del mencionado artículo se establece que la Junta Distrital de Resolución de Conflictos mediante providencia debe remitir a la Unidad Administrativa del Talento Humano el informe sobre la procedencia de iniciar el sumario administrativo para que inicie la sustanciación del mismo. (Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2012, pag. 79)

Existe un grave problema al momento en que las Unidades Administrativas Distritales del Talento Humano, son las encargadas de sustanciar los procesos sumariales, ya que en los perfiles de los analistas de talento humano no incluyen área de conocimiento en Derecho, a excepción del Jefe Distrital del Talento Humano, pero hay que analizar un aspecto puntual, las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos son el ente encargado como su nombre lo indica de la solución de conflictos justamente dentro del sistema educativo.

Dicha Junta tiene una conformación Interdisciplinaria de tres profesionales que serán nombrados directamente por la autoridad competente: el Director Distrital, el Jefe de Recursos Humanos y el Jefe de Asesoría Jurídica; al ser el Jefe de Talento Humano un miembro principal de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos según lo determina el artículo 65 de la LOEI (2011), no puede ser éste el que emita los informes que sirven de base a la Junta para determinar si se inicia o no un sumario, por lo general y actuando conforme a derecho se delega a un analista para que sea él, el que sustancie el proceso, lo que conlleva a que el analista al no contar con conocimientos en derecho viole las formalidades del procedimiento y las garantías del debido proceso.

Es necesario analizar los casos prácticos de Sumarios Administrativos a docentes de los niveles de educación inicial, básica y bachillerato sustanciados por parte de las Unidades Administrativas del Talento Humano para evidenciar la violación a las formalidades del procedimiento y la afectación a las garantías del debido proceso, con el objetivo de plantear una reforma al Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

En el Ecuador existen varias tesis relacionadas estudio y análisis de las falencias de la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento General por ejemplo en la tesis presentada en la Universidad Nacional de Loja, donde consta un trabajo de grado con el tema: “Necesidad de reformar La Ley Orgánica de Educación Intercultural creando el proceso oral en la Solución de Conflictos del Sistema Nacional de la Educación Ecuatoriana”, como requisito previo a obtener el título de Abogado de los Tribunales de la República del Ecuador (1). Esta tesis se enfoca en realizar una reforma a la Ley Orgánica de Educación Intercultural conforme a las disposiciones enmarcadas a la solución de conflictos en el ámbito educativo, debido a que se está irrespetando de manera fehaciente el debido proceso, ocasionando una vulneración a las disposiciones contempladas en la Constitución, por lo tanto propone que se implemente un procedimiento oral de solución de conflictos para que a través de esto se realice un juzgamiento tanto ante la máxima autoridad como ante la Junta Distrital de Resolución de Conflictos.

Otra tesis fue realizada en la Universidad Nacional de Loja, con el tema: “Reformas a la Ley Orgánica de Educación y su Reglamento respecto de la conformación de las Juntas de Resolución de Conflictos”, como requisito previo a obtener el título de Abogado de los Tribunales de la República del Ecuador (2). La investigación de la mencionada tesis se enmarca en un análisis dentro del cual los miembros de la Junta de Resolución de Conflictos no cumplen con ciertos requisitos para formar parte de la misma, por lo tanto no son idóneos para resolver de una manera efectiva y eficaz los problemas que se suscitan en la comunidad educativa, la falta de imparcialidad por parte de los miembros origina que no cumplan a cabalidad sus 11 obligaciones y no se realice una investigación adecuada, por ende al momento de dictaminar las resoluciones no están debidamente motivadas.

Existe un tercer tema abordado en la misma universidad con el tema “ (3), tesis previa a optar el Grado de Abogado. En la que se analiza y recalca la importancia de que en las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos, que son el ente encargado de solución de conflictos del Sistema Educativo, que en la conformación interdisciplinaria en vez de tres se nombren cuatro incluyendo un Mediador educativo Especializado, ya que el Director Distrital, el Jefe de Talento Humano y el Jefe de Asesoría Jurídica tienen la facultad de imponer sanciones. Para no llegar a estos extremos es necesario incluir en las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos un Mediador Especializado, para que ayude a resolver los conflictos de una manera pacífica y armónica y llegar a acuerdos voluntarios. En vista que la Mediación es un método alternativo, ya que es extra-judicial o diferente a los canales legales o convencionales de resolución de conflictos, y es creativo porque promueve la búsqueda de solución que satisfagan las necesidades de las partes, e implica no restringirse a lo que dice la Ley.

Siendo el debido proceso una garantía ciudadana de carácter constitucional, que debe aplicarse en todo tipo de proceso, es un principio jurídico procesal o sustantivo, según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo del proceso y a permitirle tener oportunidad de ser oído y hacer velar sus pretensiones frente al juzgador; es necesario establecer y analizar jurídicamente las falencias de la sustanciación de los Sumarios Administrativos a docentes de los niveles de educación inicial, básica y bachillerato, para de esta manera proponer una reforma sustancial a la Ley Orgánica de Educación Intercultural y a su Reglamento General según el caso.

### **c) JUSTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD, ACTUALIDAD E IMPORTANCIA DEL TEMA.**

La Ley Orgánica de Educación Intercultural en concordancia con su Reglamento General, menciona a los miembros de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, quienes no cumplen con los perfiles adecuados para brindar una solución oportuna y eficiente a los diferentes conflictos que se suscitan en el ámbito educativo.

De tal manera la Junta Distrital de Resolución de Conflictos se encarga de solucionar los problemas graves que se presentan en el sistema educativo tanto de estudiantes, docentes y

administrativos pero de la manera en cómo se encuentra estructurada no garantiza que exista un verdadero análisis ni tampoco una investigación de los casos, es por ello que en cada Dirección Distrital debería haber una Unidad Especializada de Resolución de Conflictos, y de esta manera interrelacionarse con los miembros de la comunidad educativa para que tengan una participación en la toma de decisiones y poder obtener una solución a los diferentes conflictos que se presentan en la sistema educativo.

Al ser la Unidad de Talento Humano la que sustancia los procesos sumariales, y al no contar con los profesionales capacitados y especializados de ser el caso, se viola las garantías del debido proceso como por ejemplo la falta de notificación al sumariado e iniciar un proceso inobservando lo que establece el literal a) del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) es decir privando el derecho a la defensa que tiene el sumariado; otro claro ejemplo es la inobservancia de lo que establece el literal e) del citado artículo constitucional al tomar las versiones respectivas sin la presencia de un abogado particular, y con la atadura de que no lo puede hacer un defensor público por no ser de su competencia.

Existen casos prácticos de Sumarios Administrativos que reposan en las Direcciones Distritales, en donde se puede evidenciar las diversas violaciones a las garantías constitucionales del debido proceso y las afectaciones a las formalidades del procedimiento. El Estado debe garantizar lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, con relación a que las resoluciones deben ser motivadas, y para que exista una verdadera motivación, deben ser resueltos por abogados quienes saben interpretar la ley, e incluir la participación activa de la comunidad educativa en los procesos educativos.

Dadas las anteriores circunstancias es imperativo investigar, si la sustanciación de los Sumarios Administrativos a docentes de los niveles de educación inicial, básica y bachillerato por parte de las Unidades Administrativas del Talento Humano viola las formalidades del procedimiento y afecta a las garantías del debido proceso, para sensibilizar una reforma al Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural y así de esta manera establecer soluciones determinantes que ayuden a mejorar el sistema de justicia y garantizar de mejor manera los derechos establecidos en la Constitución.

**d) LÍNEA DE INVESTIGACIÓN**

- Retos, Perspectivas y Perfeccionamiento de las Ciencias Jurídicas en el Ecuador.
  - El ordenamiento jurídico Ecuatoriano, presupuestos históricos, teóricos, filosóficos y constitucionales.

**e) OBJETIVOS**

**OBJETIVO GENERAL**

Elaborar un documento de análisis jurídico crítico donde se evidencie como la sustanciación de los Sumarios Administrativos a docentes de los niveles de educación inicial, básica y bachillerato por parte de las Unidades Administrativas del Talento Humano viola las formalidades del procedimiento y afecta a las garantías del debido proceso.

**OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Fundamentar jurídica y doctrinariamente la sustanciación de los Sumarios Administrativos; los docentes de inicial, básica y bachillerato; y, las garantías al debido proceso.
- Determinar que la sustanciación de los Sumarios Administrativos a docentes de los niveles de educación inicial, básica y bachillerato por parte de las Unidades Administrativas del Talento Humano viola las formalidades del procedimiento y afecta a las garantías del debido proceso.
- Analizar los casos prácticos de Sumarios Administrativos a docentes de los niveles de educación inicial, básica y bachillerato sustanciados por parte de la Unidad Administrativa del Talento Humano del Distrito Educativo 05D01 Latacunga para evidenciar la violación de las formalidades del procedimiento y la afectación de las garantías del debido proceso.

**f) FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA-CONCEPTUAL DE LA PROPUESTA**

El presente trabajo investigativo abordará como tema principal la sustanciación de los Sumarios Administrativos por parte de las Unidades Administrativas del Talento Humano, haciendo un análisis comparativo con los procesos llevados a cabo por las Ex Direcciones Provinciales de Educación con lo que actualmente establece la Ley Orgánica de Educación Intercultural; se establecerá para aquello los derechos reconocidos por la Constitución a

través de la ley, obligaciones y prohibiciones de los docentes de inicial, básica y bachillerato; y, además determinaran las garantías al debido proceso.

Es indispensable analizar minuciosamente varios conceptos, los cuales serán necesarios para realizar y comprender el marco Jurídico y Doctrinario los mismos que guardan estrecha relación con la problemática antes presentada

Alvarado Velloso (1989) establece que al desarrollar el marco jurídico se debe entender y analizar las garantías del debido proceso establecidas en la Constitución de la República y como éstas influyen en el correcto desarrollo de un proceso administrativo, entendiéndose que un proceso es una serie lógica y consecencial de instancias bilaterales conectadas unas con otras la autoridad competente o sea el Juez o el árbitro.

García Falconí (2011) señala que los principios del debido proceso configuran un conjunto abierto de preceptos, de manera que cualquier enumeración proporcionada solo será ilustrativa, pero no totalizadora, de tal forma que será la casuística y la jurisprudencia las que vayan determinando principios a aplicarse, ello sin dejar de lado a aquellos que ya la misma Constitución los establece.

La defensa de los derechos de las personas ha sido preocupación permanente del Estado y demás países signatarios de los Derecho Humanos. La igualdad de todos ante la ley, es un derecho que plantea el neoconstitucionalismo al promover “una nueva relación del poder judicial con los demás órganos de gobierno y con la sociedad civil para el logro de la vigencia efectiva de los derechos humanos” indica Santiago (2008)

Esta nueva teoría constitucional tiene amplias definiciones dependiendo los contextos. En sentido restringido, la doctrina define el debido proceso como todo ese conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso, que le aseguran a lo largo del mismo una recta y cumplida administración de justicia; que le aseguren la libertad y la seguridad jurídica, la nacionalidad y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a derecho (Bernal , H., & Hernandez, S., 2010, pag. 67)

Por último, se analizará un caso práctico de donde se desprende la necesidad de análisis de los derechos expuestos frente a una norma vulneradora como es la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su respectivo Reglamento General.



## 1. LA SUSTANCIACIÓN DE LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS

### 1.1. Sumario Administrativo

A la palabra *Sumario*, es definida de la siguiente manera: “Breve, resumido, compendiado. Nombre de ciertos juicios en que se prescinde de algunas formalidades y se tramitan con mayor rapidez. | Resumen, extracto, compendio. | En el enjuiciamiento criminal, el estado inicial de una causa, que se encuentra en la fase de averiguación o confirmación del delito y de los responsables.” (CABANELLAS, 1998, pag. 302). Por lo tanto se establece que Cabanellas define a este término como un procedimiento que se lo hace de forma rápida, pero esto no significa que se deba violentar formalidades y solemnidades en el caso concreto de la sustanciación de los Sumarios Administrativos seguidos a docentes según lo que establece la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento General (en lo posterior será conocida como LOEI).

Para la imposición de las sanciones disciplinarias de suspensión temporal o destitución a los servidores públicos, se requerirá previamente de un procedimiento denominado sumario administrativo, que permitirá al docente ejercer la garantía constitucional del derecho a la legítima defensa y debido proceso, respondiendo de esta manera al derecho de los servidores a no ser sancionados disciplinariamente sin antes haberles proporcionado la oportunidad de justificarse. Se puede catalogar al Sumario Administrativo dentro del Ordenamiento Jurídico como una Institución, que propende a identificar si en un acto emanado de la administración pública o de uno de sus funcionarios se utilizó indebidamente alguna de las potestades entregadas a él, en razón de su función con respecto al Estado. En el concepto visto en líneas anteriores se refiere al Sumario como un procedimiento, donde observando el debido proceso, se juzgará el comportamiento de un servidor público en este caso de uno o varios docentes siguiendo las reglas previstas en la Constitución, la LOEI y su Reglamento General y otras relacionadas.

El proceso de sumario es documentar un hecho o acto definido como reñido con la ley y la moral. El propósito de realizar este proceso dentro del campo administrativo es reparar el orden constituido, identificar al culpable y sancionarlo conforme a Derecho. Entonces, el sumario administrativo se puede definir como la forma en la que se investiga si un funcionario ha cometido o no una falta, en relación a las obligaciones que por su cargo le

han sido encomendadas, o si dicha falta va contra el Régimen Jurídico vigente en el Estado.

Todo proceso mantiene su importancia en ejercer el mecanismo de hacer valer la ley, en este caso el sumario ofrece ventajas que van más allá de la posibilidad de aplicar una sanción o disponer el despido del docente, se trata de un medio o instrumento jurídico, que permite a la institución, a sus servidores y sus abogados, contar con elementos objetivos de importancia para la toma de decisiones, su importancia recae en determinar si se aplica o no una sanción o a su vez se dispone el despido del servidor público, siempre y cuando se lo declare culpable de lo que se le denuncia, porque dentro de la actividad administrativa las prohibiciones pueden llegar a la destitución del docente.

La instauración de los procesos administrativos disciplinarios, constituye una de las potestades de la Administración Pública en general y de la Administración Educativa en particular. No obstante no existe un análisis sobre su naturaleza, etapas, requisitos y efectos jurídicos.

La labor docente, como la de todo trabajador dependiente o empleado público, está sometida a la potestad disciplinaria de la autoridad otorgada por el poder del Estado, a fin de que los funcionarios de la Administración Pública central, seccional e institucional puedan ejercer autoridad de mando, orden y disciplina, mediante la toma de decisiones justas, equitativas, solidarias y democráticas dentro del respectivo marco legal. En consecuencia, la Administración Educativa actúa como empleadora respecto del profesor que ha sido denunciado por el cometimiento de alguna infracción según lo manifiesta el artículo 131 de la LOEI que establece “Se consideran infracciones en el ámbito educativo, aquellas acciones que se opusieren a las disposiciones establecidas en este cuerpo legal, sin perjuicio de la tipicidad establecida en la Ley” (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2011, pag. 58); a efecto de que durante el proceso del sumario administrativo demuestre la verdad que le asiste o reciba la sanción que le corresponde según lo cometido.

Si bien existen sanciones menores como la amonestación verbal; amonestación escrita; sanción pecuniaria administrativa que no exceda el diez por ciento (10 %) de la remuneración básica unificada del docente para las prohibiciones prescritas en el artículo

132 de la LOEI, literales a, d, e y f, éstas pueden ser sancionadas por la máxima autoridad del establecimiento educativo; cuando la falta amerite ser sancionada con suspensión temporal sin goce de remuneración o destitución del cargo, el directivo del establecimiento educativo debe notificarlo a la Junta Distrital de Resolución de Conflictos para instaurar el correspondiente proceso sumarial y emitir la resolución respectiva según lo determina el artículo 334 (Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2012, pag. 76) y artículo 133 de la Ley respectiva.

La autoridad del Plantel educativo tiene potestad sancionadora correspondiente sobre el personal docente, de acuerdo con la gravedad de las faltas y de conformidad con el Código de Convivencia. Las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos tienen entre otras las siguientes atribuciones: Conocer y resolver los sumarios administrativos instaurados en contra de los profesionales de la educación, según lo prescrito en el Reglamento General; resolver las sanciones impuestas a la máxima autoridad de la institución educativa en caso de incumplimiento, inobservancia o transgresión de la Ley, y remitir el expediente al Nivel Zonal para su ejecución; sancionar todo acto que atentare contra la integridad física, psicológica o sexual de los estudiantes, docentes o directivos, sin perjuicio de la obligación de denunciar a la autoridad judicial correspondiente. Sanciones administrativas que deben sujetarse a lo dispuesto en el Art. 76 de la Constitución de la República respecto al debido proceso y el 136 de la LOEI, donde se observarán las garantías y derechos constitucionales, a fin de precautelar la dignidad de las personas, por lo que en ningún caso los docentes investigados administrativamente quedarán en indefensión, caso contrario estará viciado de nulidad absoluta. La Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 26, determina que la educación es un derecho fundamental de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado, condición indispensable para el Buen Vivir; por lo que el Sistema Nacional de Educación tiene como finalidad el desarrollo de las capacidades y potencialidades individuales y colectivas de la población, la generación y utilización de los conocimientos, las técnicas, los saberes, las artes y la cultura, donde las acciones que atentes con tales finalidades, deben ser sancionadas mediante sumario administrativo, respetando las garantías del debido proceso.

## **1.2. Proceso del Sumario Administrativo para los Docentes.**

Quienes disponen el inicio del Sumario Administrativo según la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento es el Director del Distrito o la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, pero antes debe cumplir ciertas acciones previas conjuntamente con la presentación del informe de la Unidad Administrativa del Talento Humano, que no es de carácter vinculante, para que, de ser el caso, se emita la respectiva providencia del inicio o no del Sumario Administrativo. Luego, dentro de un día debe ser notificado el docente en su sitio de trabajo, éste a su vez tiene 3 días para contestar al planteamiento y presentar las pruebas de descargo para que se proceda al término de prueba por 5 días, luego se debe señalar día y hora en que se realizará la audiencia oral, en las que se presenta las pruebas de cargo y descargo para que el titular de la Unidad Administrativa del Talento Humano o su delegado, remita el expediente del sumario y su informe con las conclusiones y recomendaciones para que sea la Junta Distrital de Resolución de Conflictos la que dicte la sanción correspondiente si lo amerita.

Para que un docente sea denunciado debe haber cometido una falta, como lo determina el artículo 131 de la LOEI (2011) el mismo que menciona que se consideran infracciones en el ámbito educativo, aquellas acciones que se opusieren a las disposiciones establecidas en este cuerpo legal, sin perjuicio de la tipicidad establecida en la Ley”. El artículo 132 de la ley *ibídem* establece 30 literales en los que destaca las prohibiciones no solo para el docente sino también para las y los representantes legales, directivos, padres y madres de familia en las instituciones educativas a las que pertenecen, en el caso de haber cometido alguna infracción y según la gravedad de la falta se la sancionará previo sumario administrativo y el debido proceso; las sanciones establecidas en el artículo 133 son las siguientes:

- a. Suspensión temporal sin sueldo hasta por un máximo de setenta (70) días si el establecimiento es público, a quienes incurran en las infracciones determinadas desde la letra ‘g’ hasta la ‘o’ del artículo anterior de la presente Ley;
- b. Destitución, en el caso de los establecimientos públicos, a quienes incurran en las infracciones determinadas desde la letra ‘p’ hasta la ‘cc’ del artículo anterior de la presente ley.

En el reglamento a la presente Ley, definirá los procedimientos y mecanismos de exigibilidad a fin de sancionar y erradicar todo tipo de delito sexual en contra de los estudiantes;

- c. Quienes reincidan en un mismo período lectivo en infracciones sancionadas con multa, serán suspendidos temporalmente en sus funciones por un período de treinta (30) días sin derecho a sueldo;
- d. Quienes reincidan en un mismo período lectivo en infracciones sancionadas con suspensión temporal serán sancionados con la remoción definitiva de sus funciones mediante acción de personal;
- e. Multa equivalente al diez por ciento (10%) de su remuneración, a quienes incurran en las infracciones determinadas desde la letra ‘a’ hasta la ‘f’ del artículo anterior de la presente Ley; y,
- f. Quienes hubieren reprobado la evaluación de desempeño obligatorio por dos (2) veces consecutivas, serán destituidos inmediatamente del cargo, con la opción de reingresar al magisterio a través de los concursos de méritos y oposición; o con opción de jubilarse en el caso de cumplir los requisitos necesarios, o de recibir una liquidación de conformidad con la normativa vigente.

### **1.3. La Administración Pública.**

Distintos autores y de toda tendencia se han esforzado por llegar al verdadero contenido de su definición, por lo que se harán referencia a un par de ellos únicamente: “La Administración Pública es un proceso sistemático y metódico de carácter científico, técnico y jurídico que consiste en dirigir acciones del Estado y de las entidades del sector público para llegar a obtener resultados previstos y planeados” (Jaramillo Ordóñez, 1992, pág. 629)

Lo expuesto, demuestra que la administración pública es un proceso social que implica responsabilidad y desempeño eficiente en las funciones y actividades específicas. Tiene como distintivo la planeación, organización, ejecución y control, y por ende un ordenamiento de legal para lograr la máxima eficiencia, dependiendo de las competencias compatibles según su ubicación geográfica y grado.

Para Nicolás Granja (2002), la Administración Pública es una ciencia y arte, a la vez, que tiene por objeto el conocimiento y práctica de múltiples actividades o servicios, ejercidos

consciente e intencionalmente por los órganos administrativos y servicios públicos en general, en razón del mandato y representación del Estado, para lograr diferentes fines a favor de la colectividad.

Esta definición contiene algunos elementos de la Administración Pública General, que son inherentes a la vida del Estado, al funcionamiento de los distintos organismos públicos, semipúblicos, autónomos, centralizados o descentralizados y que están regidos por sus correspondientes órganos administrativos o servidores públicos. De la Administración depende en gran medida que las políticas públicas alcancen su objetivo de prestar servicios de calidad.

Los docentes son servidores públicos, y como tales tienen que adecuar su conducta a los objetivos y fines de la Administración Pública, entre otros: la consecución de los bienes materiales indispensables para el desarrollo de la vida en un marco jurídico que, respondiendo a los intereses y necesidades sociales, promueva el desenvolvimiento armónico y ordenado de la sociedad.

A propósito del orden y disciplina que deben prevalecer en la sociedad y en particular en la vida de las instituciones públicas a efecto de mantener con normalidad y regularidad las actividades y servicios que prestar a las personas, sin que existan conflictos de ninguna naturaleza. El orden es el fin y consecuencia del derecho. Fin primario, porque tal vez antes que la justicia o simultáneamente con ella, lo que los hombres buscaron al sancionar las primeras formas jurídicas, fue organizar la vida de la colectividad. Al orden se opone la libertad, que es una de las exigencias fundamentales de la justicia y del orden natural. A mayor libertad, menor orden en la vida social, y recíprocamente. Por esta vía entran fácilmente en conflicto la justicia y el orden (Mouche & Zorraquín Becú, 1997, pág. 77 y 78)

Es normal que exista orden y disciplina en el desarrollo de las actividades de orden público o privadas, pues cada quien tiene asignado una actividad o responsabilidad que cumplir. De ahí que para alcanzar los objetivos institucionales y los fines que persigue el Estado, establece en su ordenamiento jurídico sanciones disciplinarias para quienes incumplan sus

obligaciones, sin perjuicio de otras sanciones a que dieran lugar, con el fin de mantener el orden social necesario.

Abelardo Torres (2001), manifiesta que el valor del orden es el menos valioso, pero por eso mismo el más sólido de todos los demás, sin él no puede haber seguridad, ni mucho menos justicia. Puede haber orden justo o injusto, pero lo que no es posible, es la justicia en el desorden”

Es obvio que el desorden trae como consecuencia conflictos que atentan contra el normal desenvolvimiento de las actividades y la vida de las instituciones, así como altera la armonía del convivir humano y la estructura jurídica establecida. El orden está condicionado a que se satisfagan las necesidades sociales por parte de la administración pública, de lo contrario habrá trastornos como expresión de la inconformidad y la injusticia, ya que habiendo orden en la estructura de la sociedad, habrá confraternidad, cooperación y solidaridad humana.

#### **1.4. La Administración Educativa**

Es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas, cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de estudio cooperativo, a través de los cuales se pueden alcanzar propósitos comunes que individualmente no es posible alcanzar (Jiménez Castro , 2005, pág. 24)

La administración establece un sistema de labor conjunto, donde cada uno de sus componentes tiene su propia personalidad que influye positiva o negativamente, según su participación en el logro de objetivos comunes. En ese sentido, le corresponde a todo administrador de las instituciones públicas, tomar decisiones acertadas y a tiempo en acciones en que involucren deberes y obligaciones que están normadas. Adecuar medios y fines según los objetivos de la institución, armonizar conductas en función del tipo de organización, intervenir en la solución de problemas y ejercer un liderazgo democrático.

Por su parte, Sovero Hinojosa, Franklin (2008), sostienen que la administración educativa es un proceso social relacionado con la creación, mantenimiento, estímulo, control, supervisión y unificación de las energías humanas y materiales, organizadas

formal e informalmente dentro de un sistema unificado para cumplir objetivos predeterminados del sector educativo.

Es una situación grave la pérdida de significación de los valores éticos y morales en la sociedad, así como la falta de eficacia de las normas jurídicas. A propósito, en un Estado constitucional, los actores judiciales tienen la obligación de hacer respetar las normas constitucionales sustanciales, las mismas que no son otra cosa que los derechos fundamentales, siendo todos nosotros titulares de aquellos derechos (Cueva Carrión, 2011, pág. 216-217 )

En cuanto a los valores, una vez que se incorporan a las normas jurídicas constitucionales, que son normas supremas del ordenamiento jurídico alcanzan una connotación mayor, pues tienen “eficacia directa e inmediata en su aplicación, por ello la interpretación y aplicación de las reglas jurídicas deberá ceñirse a un orden de valores establecidos en la Constitución.

### **1.5. Sanciones Administrativas**

Las sanciones administrativas son una clase de acto administrativo que consiste en una sanción como consecuencia de una conducta ilícita del administrado. Han sido definidas como cualquier mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, a resultas de un procedimiento administrativo, y con una finalidad puramente represora. (Suay Rincón, 1989, pág. 55)

El procedimiento administrativo que se sigue a un servidor público o docente en nuestro tema de investigación, es un conjunto de actos secuenciales que concluyen en una decisión de la autoridad u órgano competente de la administración pública.

Por su parte, Sánchez Morán, al intentar una definición de sanción administrativa se respalda en la importancia de principios jurídicos que sirven para interpretar el derecho, y manifiesta: “El ejercicio de la potestad sancionadora de la administración está configurada y limitada por los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad o responsabilidad, proporcionalidad, y prescripción”. (Sánchez Morán , 2006, pág. 651)

Los principios constituyen los pilares básicos sobre los cuales descansa el edificio del ordenamiento jurídico. Reale Miguel (1976), al respecto, dice que los principios son



normas fundamentales. Ellos constituyen los cimientos sobre los cuales descansa en entero edificio del derecho objetivo. Sin ellos no podría subsistir. Son las normas fundantes, cuya existencia presuponen las normas fundadas. Se erigen en los imperativos jurídicos elementales, contentivos de los valores más altos y fundantes, esenciales para la salvaguardia de la sociedad en su conjunto.

Como se deduce, los principios universales del Derecho, a más de que sirven para su interpretación, miran el bien común menciona Humber Eugen (1976), proporcionando elementos valorativos que ayudan a normar la convivencia civilizada de la humanidad, donde se garantice el ejercicio de los derechos; por lo por lo que son enunciados normativos de valor genérico que condicionan y orientan la comprensión del ordenamiento jurídico, tanto para su aplicación e integración como para la elaboración de nuevas normas.

Los principios constitucionales son instituciones jurídicas vinculantes para los poderes públicos y privados, por lo que prevalecen sobre los principios generales del derecho. Marco Antonio Monroy (2007), sostiene que los principios constitucionales a diferencia de los valores que establecen fines, consagran prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida, y en consecuencia restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata.

## **2. LOS DOCENTES DE INICIAL, BÁSICA Y BACHILLERATO**

### **2.1. Docente**

Philippe Perrenoud (2001) manifiesta que los docentes no son aquellos que llegan a la hora exacta para iniciar una clase, el docente del siglo XXI, es aquel que debe enfrentarse a nuevos retos tomando en cuenta el avance y evolución de la tecnología y todo lo que le rodea. La búsqueda de conocimientos significativos hacia los alumnos es un reto que debe asumir el docente ya que en la actualidad esa visión está lejos de concretarse ya que la facilidad de desarrollar conocimientos teóricos y metodológicos predomina antes de preguntarse si los conocimientos impartidos esta acordes a las necesidades actuales. Los docentes son aquellos que deben mezclar sus conocimientos con las metodologías adecuadas con la finalidad de llegar con conocimientos significativos a los alumnos. Además el docente actual debe también de preocuparse

por marchar a la par con la ley para evitar problema que perjudiquen su estabilidad laboral.

## **2.2. Perfil del Docente del Siglo XXI y Leyes Que lo rigen.**

Cabe mencionar que desde hace varios años atrás se ha venido dejando abandonando al profesor tradicional, para adentrarnos a una época de cambio de metodologías de la enseñanza – aprendizaje y cambio substancial de comportamiento entre docente - padres de familia y alumno, con el objetivo de mantener un ambiente armónico con la comunidad educativa que la conforma. Anteriormente la tarea de educar al niño o niña era del docente, ahora es de la comunidad educativa, es decir que en la enseñanza intervienen, profesores, padres de familia, directivos, comunidad, autoridades locales, entre otras y sin duda alguna la del alumno, el docente actual busca llegar con el conocimiento a cada uno de sus alumnos de manera lúdica, con procesos innovadores, poniendo en práctica no solo sus conocimientos teóricos aprendidos sino la experiencia que ha ido ganado desde el primer día que se dedicó a esta loable función. Si el docente cumple con las leyes de la ética y la moral jamás tendrá problema alguno.

## **2.3. El Docente es un Funcionario Público.**

Intentando una definición de servicio público ante la variedad de significados que recoge la doctrina respecto a los dos términos, se hace mención a la que Nicolás Granja Galindo (2002), dice El servicio público consiste en toda actividad directa o indirecta de la administración pública, regulada por la ley, cuyo objetivo esencial es la satisfacción continua de las necesidades en favor de la colectividad.

Se deduce que el servidor público debe realizar un trabajo en el marco de la regulación de actividades, deberes y obligaciones que la ley prevé, no hacerlo conforme a ese ordenamiento, significa exponer su conducta a las sanciones disciplinarios mediante la instauración de un sumario administrativo.

Anteriormente se creía que los docentes únicamente eran empleados, dado que no cumplieran con las 8 horas laborables, pero según José Pico antiguo Director Provincial de Educación de Pichincha, citado por Diario la Hora (2011) manifiesta que la Constitución de la República del Ecuador establece que todos los servidores públicos deben laborar 8

horas, así como lo ratifica la nueva Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) que está en vigencia, en tal virtud los docentes deben ser regidos no solo por la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento, Constitución de la República del Ecuador, sino también por la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP).

#### **2.4. El Nuevo Modelo de Gestión Educativa en el Ecuador**

El Nuevo Modelo de Gestión Educativa (NMGE) es un proyecto que inició su gestión en enero de 2010, y plantea la reestructuración del Ministerio de Educación para garantizar y asegurar el cumplimiento del derecho a la educación. Es decir, busca influir de manera directa sobre el acceso universal y con equidad a una educación de calidad y calidez, lo que implica ejecutar procesos de desconcentración desde la Planta Central hacia las zonas, distritos y circuitos, para fortalecer los servicios educativos y aproximarlos hacia la ciudadanía, atendiendo las realidades locales y culturales.

En ese marco, el Nuevo Modelo persigue la desconcentración de la Autoridad Educativa Nacional, a su vez, una nueva práctica de realización del servicio público (mejor distribución de personal capacitado e idóneo); así como la distribución de competencias y responsabilidades. Con el Nuevo Modelo de Gestión Educativa, en el año 2011 se creó la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el Registro Oficial N° 417, segundo suplemento, del 31 de marzo de 2011; y con ello se establece como rector del sistema educativo nacional el Ministerio de Educación, desconcentrándose en niveles zonales, distritales y circuitales, buscando una atención más cercana a la ciudadanía, eliminando la antigua forma de administración y de esta manera tratando de conseguir una transparencia para todos los procesos. Por tal motivo el 25 enero del 2012, mediante Acuerdo Ministerial 020-12 la Autoridad Educativa Nacional expide el Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos del Ministerio de Educación, acorde a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, con el cual definen las atribuciones y responsabilidades de los niveles desconcentrados.

El Modelo de Gestión Educativa proviene del Plan Nacional del Buen Vivir que fue elaborado por la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, y determinó que el estado se divida en 9 zonas y estas se subdividan en 140 Distritos Educativos que se encuentran distribuidos a nivel nacional, y para poder determinar los nombres y denominaciones de las Direcciones Distritales de Educación se tomó como referencia las

jurisdicciones territoriales y se creó mediante Acuerdo Ministerial N.- 0481-12, por lo tanto se encuentran ubicados conforme al área geográfica de un cantón, y cada Distrito Educativo contiene de 1 a 28 circuitos educativos y 9 coordinaciones zonales, que constituye el reemplazo de 24 Direcciones Provinciales.

## **2.5. Desconcentración del MINEDUC**

Según lo establece el artículo 54 del ERJAFE la desconcentración es la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquellos, cuyo efecto será el traslado de la competencia al órgano desconcentrado. La desconcentración se hará por Decreto Ejecutivo o Acuerdo Ministerial (Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), 2002, pág. 19). De tal manera que desconcentrar significa transferir competencias para articular procesos, productos y servicios en los niveles territoriales, y con ello se consigue la garantía efectiva de los derechos ciudadanos, en este caso, el derecho a la educación. La LOEI, en su Capítulo Cuarto, Artículo 25, establece que los niveles de gestión de la Autoridad Educativa Nacional son cuatro:

- Nivel central intercultural
- Nivel zonal intercultural y bilingüe
- Nivel distrital intercultural y bilingüe
- Circuito educativo intercultural y bilingüe

Con la creación de los niveles zonales, distritales y circuitales que se implementó en este nuevo modelo de Gestión Educativa se produjo un desarrollo más progresivo a nivel nacional es así que se encuentra estructurado de la siguiente manera:



### 3. LAS GARANTÍAS AL DEBIDO PROCESO.

#### 3.1. El debido proceso

El debido proceso es un principio jurídico procesal según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, a permitirle tener oportunidad de ser oído y a hacer valer sus pretensiones legítimas frente al juez.

El derecho constitucional establece la tutela judicial para todas las personas en igualdad de condiciones, gracias al principio de igualdad ante la ley, que exige un trato en las mismas condiciones que los demás que se encuentran en la misma situación. Por lo que tratándose de procesos donde estén comprometidos derechos y obligaciones, se establece la obligación de garantizar el debido proceso.

Calamandrei (1953) entiende que el debido proceso es “Todas las libertades son vanas si no se pueden reivindicar y defender en juicio y si el ordenamiento de este juicio no se funda sobre el respeto de la persona humana, el cual reconoce en cada hombre una conciencia libre, sólo responsable ante sí misma, y por éste inviolable” se entiende que el debido proceso se fundamenta en el respeto al ser humano y que sus derechos son inviolables.

Cuando alguna persona se ve involucrada en algún proceso legal, este debe tener un proceso el mismo que no debe atentar contra la dignidad de la persona, es el freno perfecto para evitar la violación de los derechos de las personas. Varios autores manifiestan que el debido proceso no existe que no hay una definición acorde a este tema, otros concuerdan que su concepto es negativo y otros que manifiestan que es positivo.

Algunos autores que concretan que el debido proceso es una pregunta mas no una respuesta, es decir este grupo de autores manifiestan que no existe una definición de lo que debería ser el debido proceso. Otro grupo de autores manifiestan que el concepto es negativo porque muchas de las veces no se aplican perjudicando a las personas procesadas. Lo que conocen al debido proceso como positivo manifiestan que es aquel que se cumple tomando en cuenta las fases del proceso.

El Derecho Administrativo Sancionador es, ante todo, de índole administrativa, siendo lo sancionador una rama de la misma, por lo que la aplicación de principios básicos del Derecho Penal, debe estar orientado a garantizar derechos fundamentales de la persona, de lo cual debe entenderse que no existe una relación de subordinación del Derecho Administrativo hacia el Derecho Penal, sino que ambos se encuentran en un mismo plano, siendo su única diferencia el grado de desarrollo alcanzado en materia sancionadora por el segundo. En Derecho Administrativo se suele distinguir entre “procedimiento” y “proceso”, para distinguir el desarrollo del juicio en sede “judicial” (proceso) de la concatenación de actuaciones de diferente índole en el interior de la Administración Pública. Pero, advierte García de Enterría (2004) que el procedimiento administrativo no es la expresión de un supuesto acto complejo unitario No es, en efecto, un acto complejo, es más bien un complejo de actos. Como todo procedimiento, el administrativo debe estar

acorde a los principios constitucionales fundamentales: el de la legalidad, la imparcialidad, el debido proceso, la celeridad, la gratuidad, la eficacia y la eficiencia.

El debido proceso está garantizado en la Constitución de la República del Ecuador en su Art. 76 que dice lo siguiente: 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: Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pág. 53)

Todo el artículo antes mencionado se refiere al debido proceso como garantía y como principio que debe regir en todo proceso sea este judicial o administrativo. Este se complementa con lo que establece el artículo 136 de la LOEI el cual indica “El proceso disciplinario deberá observar todas las garantías y derechos constitucionales, el respeto a la dignidad de las personas, el debido proceso. En ningún proceso sancionatorio o disciplinario se admitirá la indefensión legal de la persona natural o jurídica investigada administrativamente. Todo lo actuado en el proceso bajo dicha circunstancia estará viciado de nulidad absoluta. En el reglamento a la presente Ley, definirá los procedimientos y mecanismos de exigibilidad a fin de sancionar y erradicar todo tipo de delito sexual en contra de los estudiantes.” (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2011, pág. 61). En concordancia con lo establecido en el artículo 344 del RLOEI el cual manifiesta: “En los procesos sancionatorios o disciplinarios previstos en la Ley Orgánica de Educación Intercultural y en este reglamento, se debe dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en su artículo 136 y en el 76 de la Constitución de la República. El proceso disciplinario debe observar todas las garantías y derechos constitucionales, el respeto a la dignidad de las personas y el debido proceso. En ningún proceso sancionatorio o disciplinario se debe admitir la indefensión de la persona natural o jurídica investigada administrativamente. Todo lo actuado en el proceso bajo dicha circunstancia estará viciado de nulidad absoluta.” (Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2012, pág. 79).

Además el artículo 353 del reglamento mencionado se establece a la LOSEP como norma subsidiaria “Para todo aquello no previsto en este reglamento, se debe considerar lo dispuesto en la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento General” (Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2012, pág. 81). En tal sentido el

artículo 41 de la Ley Orgánica de Servicio Público acerca de la Responsabilidad administrativa: “La servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniera las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexa, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho. La sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso” (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010, pág. 22)

El sumario administrativo al ser un proceso en el que se busca sancionar a un servidor público que por una acción u omisión, ha causado perjuicio a la institución pública a la que representa, debe estar debidamente amparado en los principios de la justicia y sobre todo en el debido proceso, ya que se le debe permitir al servidor público la defensa para poder negar o desvirtuar la falta de la que se le acusa. Principio que se encuentra disperso en los cuerpos legales que norman la conducta de los empleados públicos. El procedimiento administrativo sancionador es por completo escrito, lo cual hace necesario la conformación de un expediente donde se constaten todas las actuaciones realizadas tanto por la Administración como por el sujeto investigado y mediante el cual se pueda comprobar la existencia o no del hecho atribuido, a fin de determinar la responsabilidad correspondiente.

La Constitución tiene fuerza vinculante por tener la más alta jerarquía jurídica en un Estado, donde sus preceptos son de aplicación directa y obligatoria. La Constitución fija los límites y define las relaciones entre los Poderes del Estado, hoy denominados Funciones, y de éstos con sus ciudadanos y ciudadanas, determinando así las bases jurídicas para su gobierno y la organización democrática de las instituciones públicas. Este documento jurídico busca garantizar de manera efectiva al pueblo sus derechos y libertades.

Poner límites y sancionar los excesos de gobernantes y gobernados, es el objetivo de una Constitución, por ser una norma suprema. El jurista Ramito Ávila Santamaría (2008), sostiene que cualquier norma jurídica que esté vigente y además sea válida, es decir, que haya sido expedida por autoridad competente, siguiendo las reglas de su producción y que no se contradiga con los principios constitucionales tiene que ser aplicada.

El debido proceso tiene su origen en el due process of law anglosajón, se descompone en: el debido proceso sustantivo, que protege a los ciudadanos de las leyes contrarias a los



derechos fundamentales y, el debido proceso adjetivo, referido a las garantías procesales que aseguran los derechos fundamentales. La defensa de los derechos de las personas ha sido preocupación permanente del Estado y demás países signatarios de los Derechos Humanos. La igualdad de todos ante la ley, es un derecho que plantea el neoconstitucionalismo al promover una nueva relación del poder judicial con los demás órganos de gobierno y con la sociedad civil para el logro de la vigencia efectiva de los derechos humanos. Esta nueva teoría constitucional tiene amplias definiciones dependiendo los contextos, la doctrina define el debido proceso como todo ese conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso, que le aseguran a lo largo del mismo una recta y cumplida administración de justicia; que le aseguren la libertad y la seguridad jurídica, la nacionalidad y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a derecho. Su incorporación al constitucionalismo latinoamericano ha matizado sus raíces, señalando que el debido proceso sustantivo se refiere a la necesidad de que las sentencias sean valiosas en sí mismas, esto es, que sean razonables; mientras que el debido proceso adjetivo alude al cumplimiento de ciertos recaudos formales, de trámite y de procedimiento, para llegar a una solución judicial mediante la sentencia. (Sagüés, 1993, pág. 328)

Por su parte la doctrina y la jurisprudencia nacionales han convenido en que el “debido proceso es un derecho fundamental de toda persona y no sólo un principio o derecho de quienes ejercen la función jurisdiccional. En esa medida, el debido proceso comparte el doble carácter de los derechos fundamentales: es un derecho subjetivo y particular exigible por una persona y, es un derecho objetivo en tanto asume una dimensión institucional a ser respetado por todos, debido a que lleva implícito los fines sociales y colectivos.

### **3.2. Garantías Básicas del Debido Proceso**

El artículo 76 establece: En todo proceso en el que se determine derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurara 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.

En este inciso obliga a todas las autoridades administrativas y las juezas y jueces a aplicar y garantizar en los procedimientos los derechos reconocidos en la Constitución, Tratados internacionales y la Ley; y, por ende su efectiva aplicación a los casos concretos. Es obligación de los operadores de justicia y autoridades administrativas velar por la validez del proceso y dirigir el mismo conforme a la normativa preestablecida. Entonces cuando surja una controversia debe existir una normativa jurídica anterior que regule, limitando los poderes del Estado y estableciendo el respeto de los derechos y obligaciones de los sujetos procesales, de manera que ninguna actuación de las autoridades dependa de su propio arbitrio, si no deben sujetarse a los procedimientos señalados en la Constitución, tratados Internacionales, la ley y los reglamentos.

2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal mientras no se demuestre lo contrario.

El debido proceso es una garantía establecida para que no se atropelle la dignidad humana ni sus derechos fundamentales. El estado jurídico de inocencia, es un elemento esencial del garantismo procesal, la presunción de inocencia es un derecho subjetivo público, que se ha elevado a categoría de derecho humano fundamental que posee su eficacia en un doble plano; por una parte, opera en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no participe en hechos de carácter delictivo o análogos a estos y por otro lado, el referido derecho opera fundamentalmente en el campo procesal, con influencia decisiva en la etapa probatoria.

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, que al momento de cometerse, no este tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicara una sanción no prevista por la Constitución o la Ley. Solo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.

En este numeral hace referencia al principio de Legalidad; ósea que las actuaciones tanto de los de los particulares como de los servidores públicos, se encuentren reglamentadas. También encontramos al principio de tipicidad; el que establece que no solo las faltas disciplinarias deben estar descritas en una norma previa sino que, además, la sanción debe estar predeterminada. Es común que por parte de la administración pública se establezcan reglamentos, acuerdos, o decretos que determinen actuaciones u omisiones como

infracciones. Las sanciones que van a ser impuesta a cualquier persona deben estar establecidas en una norma con rango de ley, y deben guardar concordancia con la Constitución y los Tratados Internacionales. La competencia es la medida dentro de la cual, la referida potestad (jurisdicción), está distribuida entre los diversos tribunales y juzgados, por razón del territorio, de la materia, de las personas y de los grados. Entonces decimos que la regulación de la competencia, de donde tenemos que existen varios jueces con la misma facultad jurisdiccional pero con distinta competencia ya territorial, en razón de los grados, personas, o materia. La competencia nace de la Ley, es la idoneidad jurídica; una norma de menor rango de Ley no puede crear o modificar la competencia, ni tampoco es factible que un órgano público asuma competencia por su propia cuenta. Es decir que las personas tenemos el derecho a ser juzgados por un juez competente, con sujeción al trámite preestablecido para el efecto, la violación a este precepto acarrea la nulidad absoluta de todo lo actuado.

4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la Ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria”

Dentro de un proceso la prueba debe ser debidamente pedida, presentada y practicada para tener validez en el proceso, en consecuencia debe ser oportuna para tener eficacia jurídica y poder llevar al juzgador o administrador al conocimiento real de los hechos. La prueba como unidad y función de interés general no debe utilizarse para ocultar o deformar la realidad que puede inducir al juzgador o administrador al engaño, sino debe estar sujeta a principios de lealtad, probidad y veracidad. Decimos que la prueba tiene como objeto el hecho o los hechos de cuya existencia o inexistencia a de convencer al juzgador o administrador. Por ello se determina la nulidad de pleno derecho de las pruebas que vulneran garantías constitucionales o derechos fundamentales en su obtención que tiene el nombre doctrinario de “prueba ilícita”. Se trata de una nulidad constitucional ipso jure o de efectos inmediatos que dejan sin vigor legal una prueba recaudada con violación del debido proceso público o sea obtenida por encima o con desconocimiento de las garantías procesales a que tiene derecho todo acusador.

5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes por un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando su

promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se aplicara en el sentido más favorable a la persona infractora.

Este numeral hace efectivo el principio pro homine, en virtud del cual se coloca a la persona humana como valor superior y primero, hace efectiva la concepción antropocéntrica de la Carta Magna. En materia de ius puniendi del Estado, establece la obligación de las autoridades administrativas y de las juezas o jueces de aplicar a un mismo hecho la misma sanción menos rigurosa, aun si la aplicación es retroactiva de la Ley. Cuando exista duda en normas sancionadoras se dispone en aplicar en un sentido más favorable del infractor haciendo efectivo el principio in dubio pro reo. no se podrá dictar sentencia condenatoria sin que obre en el proceso prueba que conduzca a la certeza del hecho punible y la responsabilidad del sindicado, esto supone que previamente se ha llevado a cabo el debate contradictorio de las pruebas conforme al derecho probatorio, si al final, el caso arroja duda, este debe resolver a favor del sindicado con su absolución.

6. La Ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.

Establece que la infracción y sanción se acomoden a criterios objetivos y el derecho de todo ciudadano a esperar que el ordenamiento punitivo este regido por criterios de justa proporcionalidad evitando que la autoridad disponga de su discrecionalidad de forma arbitraria. La proporcionalidad obliga al juzgador o administrador en un proceso a lo siguiente:

- a. Que los hechos imputados se encuentre previamente calificados.
- b. Que el hecho sancionado este plenamente probado.
- c. Que en el ejercicio de la potestad de sancionar se pondere las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la debida y necesaria proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida.

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.

El derecho a defenderse en el juego de la contradicción. Es en realidad un derecho a mantener la postura procesal de parte acusadora o acusada. El procedimiento administrativo o judicial tiene diferentes actos procesales en sus etapas e instancias. Esta norma constitucional permite a los administrados y justiciables ejercer su derecho a la defensa en igualdad de condiciones en todos los actos que se lleven a cabo un proceso.

- b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.

En todas las actuaciones procesales, la ley tiene que establecer los términos oportunos y adecuados para una adecuada defensa. El trámite previsto para un procedimiento debe disponer del tiempo indispensable para conocer los hechos e impugnaciones que se le formulan y en consecuencia para poder defenderse de ellas; el derecho a disponer de un plazo razonable para preparar sus alegatos de ser necesario y formalizarlos, y para promover y evacuar las correspondientes pruebas. Se debe contar con términos procesales entendiéndoles como un lapso o período de tiempo previsto para un fin o actividad inherente al proceso, que por regla general debe practicarse en días y horas hábiles y solo por excepción no, en casos permitidos por la ley. Entre los variados términos dentro de un proceso sumarial instaurado a docentes según lo determinado en la LOEI encontramos, términos para contestar en este caso el planteamiento del sumario adjuntando las pruebas de descargo que el sumariado considere pertinentes, dentro de este procedimiento existe un término de 5 días para la práctica de pruebas y lo propio para emitir la providencia resolutive del sumario, e inclusive para interponer recursos, etc.

- c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.

La igualdad ante la ley es un derecho de las partes de un proceso, en los diferentes actos procesales que se determinan para un procedimiento se debe permitir alegar y fundamentar los argumentos que justifican las pretensiones y excepciones de las partes. Hace referencia al principio de igualdad procesal, por el que las partes tienen derecho a un idéntico o análogo trato en el acceso a los órganos judiciales, en la oportunidad para su defensa, en el desenvolvimiento del proceso, actuaciones probatorias etc. En todo régimen de derecho, el sistema jurídico en sí, debe ser igualitario accesible para todos los miembros de la sociedad. *Audiatur altera pars* determina que debe oírse a las partes en igualdad de condiciones.

- d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley, las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.

Se hace referencia al principio de publicidad, en el que todo procedimiento será público, donde las partes tienen derecho a conocer y acudir a las diligencias. Este principio prohíbe los actos y procedimientos secretos, estableciendo algunas excepciones en salvaguarda de un más alto interés público, moral, etc. El Código Orgánico de la Función Judicial prohíbe la grabación en video de las actuaciones judiciales, y para ciertos casos la ley determina la reserva del proceso; en todos los demás procedimientos, las actuaciones y constancias procesales son públicas y constituyen documentos públicos. Es indispensable otorgar libertad a las partes para tener acceso a los documentos y actuaciones probatorias aportadas en un proceso con el fin de lograr veracidad y contradicción en el procedimiento. Los delitos sexuales de violación por ejemplo las actuaciones por excepción son secretas, esto para salvaguardar a la persona afectada; delitos contra la Seguridad del Estado. Ahora bien, decimos que los procesos deben ser públicos por que en cualquier momento los órganos del Estado, tienen la facultad de revisar la actuación las Juezas o jueces y Tribunales que administran Justicia.

- e) Nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto.

Esta garantía establece que no se puede menoscabar o lesionar las garantías constitucionales en la obtención de un medio de prueba como es el interrogatorio, o en este caso siendo un ámbito administrativo rendir versiones, porque de lo contrario constituye una prueba irregular o ilegal que carece de validez y eficacia probatoria. Este principio para su aplicación en un sumario administrativo requiere de un amplio análisis, puesto que menciona que nadie puede ser interrogado inclusive por cualquier persona sin la presencia de un abogado. En materia educativa el artículo 346 LOEI establece que se deben realizar acciones previas para determinar la responsabilidad administrativa, antes de emitir el auto inicial del proceso, bajo esta premisa se entendería que si se llama al docente a un conversatorio se lo debe realizar en cumplimiento de este literal e). Esta garantía trata de proteger el derecho de todo ciudadano a no auto incriminarse y a la asistencia legal

obligatoria para ser interrogado por un juzgador o administrador, y contar con el asesoramiento técnico y especializado de sus derechos.

- f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no se comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento.

En el ámbito procesal podemos decir que el intérprete es un perito con especialidad en el conocimiento de idiomas extraños, caracteres anticuados o desconocidos. O que tienen capacidad para examinar a quienes ignoren el castellano a personas mudas que no sepan escribir. En la constitución establece que los extranjeros tendrán los mismos derechos que los ecuatorianos, entonces si hay desconocimiento del idioma es obligación del Estado de asistirle gratuitamente con un traductor o intérprete, quien es la persona que expresa en una lengua lo que está escrito o se ha expresado antes en otra. Tanto más que el inciso segundo del artículo 2 determina que el idioma oficial es el castellano.

- g) En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor.

Toda persona tiene el derecho de ser representado por un abogado de confianza o defensor público dentro de un procedimiento judicial; para que su patrocinador le asesore y le brinde una defensa técnica y especializada sobre los derechos que le asisten y las acciones y recursos que pueden interponer.

- 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 contradecirlas las que se presenten en su contra.

En general las partes tienen derecho a presentar y practicar toda la actividad probatoria destinada al administrador o al juzgador para convencer de la realidad de los hechos alegados, solicitar todo tipo de pruebas en la forma y tiempo establecido por la ley. La prueba en un procedimiento administrativo es generalmente documental. La prueba cumple una función social y jurídica, su importancia radica en coadyuvar a la realización del

derecho permitiendo lograr el modo preciso de ser de aquellos hechos dudosos y controvertidos que de otra forma podrían no llegar a ser conocidos por el juez y menos dotarle de convicción para resolver el conflicto.

- i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa o materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto.

Ninguna persona puede ser sometida a juicio de cualquier clase que fuere cuando ya ha sido juzgado por el mismo hecho en un juicio anterior. Está íntimamente ligado con la excepción procesal perentoria de la cosa juzgada que abarca el aspecto objetivo y el sujeto pasivo del proceso. Al respecto del principio NON BIS IN IDEM la Corte Constitucional del Ecuador (2012) en su sentencia N.º 012-14-SEP-CC, desarrolló un análisis de la naturaleza del principio non bis in ídem, estableciendo que: (...) para ser invocado como una garantía del debido proceso, precisa (únicamente) que exista una resolución proveniente de una causa iniciada ex ante, a un proceso en el cual confluyan cuatro presupuestos que deriven en la prohibición de doble juzgamiento contenida en el principio cuestión, a saber: eadem personae, identidad de sujeto, eadem res, identidad de hecho, eadem causa petendi, identidad de motivo de persecución, y finalmente, al tenor de nuestra Norma Suprema, identidad de materia.”. El principio non bis in ídem, forma parte de la estructura procesal de la administración de justicia y aparece como uno de los elementos garantizadores del debido proceso, y en relación a este, de la seguridad jurídica en cuanto el principio en sí, debe propender al amparo y protección de las normas procesales en general, y a su vez, a la seguridad individual de los sujetos procesales, en particular.

- j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer antes la jueza o juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo.

El perito es una persona versada en una ciencia arte u oficio, cuyo servicio son utilizados por el pueblo, para que lo ilustre en el esclarecimiento de un hecho que se requiere de conocimientos especiales científicos o técnicos. Los testigos y peritos son terceros dentro del proceso imparcial e independiente que por sus conocimientos en los hechos intervienen en un proceso judicial. Los testigos se caracterizan por un concepto de generalidad; el perito por el de especialidad. El informe pericial es el estudio que realiza el perito sobre el



problema encomendado para luego entregar su informe o examen final con sujeción a lo dispuesto en la ley. El informe pericial constituye un medio de prueba para la justificación de la veracidad de los hechos, por ello se determina la obligación de comparecer ante el juzgador o administrador para responder un interrogatorio y justificar sus razones o argumentos. Pero vale manifestar que el informe del perito puede o no ser aceptado por el juzgador. Entre las obligaciones que tiene el testigo tenemos:

- Acudir al llamado del juez, y por regla general a su despacho, a fin de rendir el testimonio solicitado. Por excepción cuando la autoridad encontrare justo motivo, acudirá al domicilio del testigo; o en casos de comisión, deprecatorio, cuando el testigo no reside en el lugar.
  - Declarar, esto es, cumplir con la obligación general que tiene todo ciudadano de colaborar con la administración de justicia, en beneficio común, orientado al mantenimiento del orden público, relatando todo lo que conoce sobre el asunto del juicio.
- k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción por comisiones o especiales creadas para el efecto.

Si la competencia se halla regulada con anterioridad a un proceso, se puede evitar el peligro de actuaciones arbitrarias por parte de jueces sin facultad legal para ello, solo si existe un régimen estricto de distribución de la competencia, el ciudadano conoce anticipadamente a que juez debe acudir en busca de tutela de sus derechos. Las juezas y jueces están sometidos a la Constitución, los Tratados Internacionales y la Ley. Ninguna función, órgano o autoridad del Estado podrá interferir en las juezas o jueces en el ejercicio de sus facultades o atribuciones. El juez tiene un conjunto de aptitudes jurídicas y cúmulo de conocimientos para ejercer las atribuciones legales conferidas, y debe ser el competente para conocer, procesar y resolver los asuntos que le han sido atribuidos y su actuación será imparcial, respetando la igualdad ante la ley. Las normas legales sobre la competencia son de orden público por lo que prevalecen sobre la voluntad de las partes, quienes solo por excepción, en casos permitidos restrictivamente, pueden establecerla; Las normas sobre la competencia constituyen solemnidades sustanciales, comunes a todo juicio e instancia, por

lo que su inobservancia provoca nulidad de todo o parte del proceso, e incluso de una sentencia ejecutoriada o firme.

- l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes del hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras y servidores responsables serán sancionados.

La motivación es el proceso lógico racional de formación de la voluntad que se puede colegir por la pertinencia de los fundamentos de hecho invocados y las normas de derecho sustento de la resolución. La motivación es la declaración de las circunstancias de hecho y derecho que han inducido a la emisión del acto, sentencia o fallo. Está contenida dentro de los considerandos, es la fundamentación fáctica o jurídica del acto, con lo que la administración otorga legitimidad y oportunidad a su decisión. Motivación es desarrollar el pensamiento del juzgador a través de las razones que justifiquen la resolución adoptada, de tal manera que exista una relación lógica entre los hechos y el derecho, en definitiva que exista congruencia en su Sentencia. La motivación debe ser:

- Expresa, es decir debe explicar las razones y argumentos relativos al caso.
- Clara, es decir que sea comprensible inteligible.
- Completa, debe abarcar todos los hechos.
- Legítima, debe sustentarse en razones y pruebas legalmente válidas.
- Lógica, debe someterse a las reglas del recto entendimiento, por ser una actividad racional.
- Inequívoca, es decir que los hechos analizados lleven a una conclusión certera.
- Coherente, debe existir afinidad, armonía entre todos los elementos analizados.

- m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decidan sobre sus derechos.

Aquí se establece el derecho que tiene las personas para impugnar, las resoluciones judiciales que no se encuentran firmes y son susceptibles de rebatir por medio de los

recursos establecidos por la ley con el fin de corregirlos o depurarlos. El derecho a impugnar nace el principio universal de doble instancia consagrado como la forma más correcta de administrar justicia con el fin de que el afectado por un pronunciamiento judicial, pueda acudir generalmente a una instancia superior solicitando se revea, reconsidere, o reexamine el criterio del inferior antes de que adquiera firmeza de cosa juzgada, en cuyo estado será inalterable. Se dispone que exista recursos para todos los procedimientos, los mismos que pueden ser administrativos, judiciales o constitucionales. En los recursos administrativos se impone la facultad de imponer recursos de revisión, apelación, reconsideración, entre otros y que el administrado obtenga otro pronunciamiento de la Administración Pública sobre sus derechos. En los recursos judiciales todos los fallos, resoluciones o sentencias dictadas por las juezas o jueces deban estar sometidos a recursos horizontales y verticales, para que las partes puedan apelar la decisión del juzgador y como remedio procesal obtener un pronunciamiento por otra u otro administrador de justicia. Mediante recursos constitucionales los ciudadanos pueden obtener la reparación integral de la vulneración a sus derechos. Estas acciones constitucionales pueden ser dirigidas en contra de actos u omisiones de autoridades públicas no judiciales, personas privadas y sentencia, fallos o resoluciones firmes dictadas por la Administración de Justicia.

#### **g) METODOLOGÍA: MÉTODOS TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS EMPLEADAS EN LA INVESTIGACIÓN**

La metodología empleada es la Cualitativa-Cuantitativa, mediante el cual se pudo primero analizar de manera jurídica lo concerniente a las garantías del debido proceso establecidas en la Constitución de la República del Ecuador, y a su vez confirmar con datos estadísticos la violación a las formalidades del procedimiento y afectación a esas garantías del debido proceso en la sustanciación de Sumarios Administrativos por parte de las Unidades Administrativas del Talento Humano a docentes de los niveles de educación inicial, básica y bachillerato.

- **MÉTODOS**

En la presente Investigación se emplearon los siguientes métodos:

**Histórico –Lógico:** El que nos permitió entender el objeto de análisis desde su proceso de desarrollo, en otras palabras entender cómo han evolucionado los procesos sumariales en el sistema educativo a lo largo del tiempo, los docentes de los niveles de inicial, básica y bachillerato según la actual normativa, y las consecuencias de la violación de las formalidades de dicho procedimiento por parte de las Unidades Administrativas del Talento Humano.

**Inductivo – Deductivo:** Con el método inductivo, pudimos establecer posiciones generales de las garantías del debido proceso en la sustanciación de Sumarios Administrativos en contra de docentes de los niveles de educación inicial, básica y bachillerato; por otro lado el método deductivo permitirá a través de premisas verdaderas, encontrar conclusiones finales que permitan establecer la realidad social con la que la propuesta se va a fundamentar y así propiciar la solución del conflicto legal que genera el problema planteado.

**Analítico- Sintético:** Con el análisis casuístico se comprendió de mejor manera los elementos que dan origen al problema, así poder separar los componentes y de una forma periódica observarlos; por otra lado el método sintéticos ayudará a reunir los elementos del todo; en conjunto los dos métodos guiarán a la comprensión de los orígenes y características generales.

**Documental:** Facilitó como instrumento de apoyo al proceso investigativo, para sustentar teorías conforme a la sustanciación de los Sumarios Administrativos; los docentes de inicial, básica y bachillerato; y, las garantías al debido proceso.

- **TÉCNICA**

**Análisis de un caso práctico:** Para evidenciar la violación a las formalidades del procedimiento y afectación a las garantías del debido proceso en la sustanciación de los Sumarios Administrativos por parte de las Unidades Administrativas del Talento Humano a docentes de los niveles inicial, básica y bachillerato, con el fin de reformar la normativa educativa vigente en la actualidad.

- **INSTRUMENTO**

**Caso Práctico: Sumario Administrativo Nro. 001-2017 sustanciado por la Unidad Distrital Administrativa de Talento Humano del Distrito Educativo 05D01 Latacunga, resuelto por la correspondiente Junta Distrital de Resolución de Conflictos y en Apelación por la Coordinación Zonal 3 de Educación.**

La Unidad Distrital Administrativa de Talento Humano del Distrito Educativo 05D01 Latacunga ha instaurado el Sumario Administrativo Nro. 001-2017 al Lic. Burnester Mauricio Castillo Alajo, Inspector General de la Unidad Educativa FAE No. 5, por un presunto hecho de violencia acaecido dentro del plantel, al niño Santiago David Mera Montenegro, alumno del Séptimo Año de Educación Básica Paralelo "B" de la institución mencionada. En base a los informes oportunos de UDAI y ASRE; y, al informe de procedencia de iniciar Sumario Administrativo de la Unidad Distrital Administrativa de Talento Humano la Junta Distrital de Resolución de Conflictos ha dictado la correspondiente Resolución de Inicio del procedimiento sumarial en contra del docente antes indicado. Una vez realizada la sustanciación del procedimiento e informado por parte de Talento Humano; la Junta Distrital de Resolución de Conflictos Resuelve SANCIONAR CON LA SUSPENSIÓN TEMPORAL SIN SUELDO POR 70 DÍAS al Dr. Burnester Mauricio Castillo Alajo docente de la Unidad Educativa "FAE No. 5" conforme lo dispone el literal a) del artículo 133 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural por la falta contemplada en el artículo 132 literal m) de la ley referida. A lo cual el sumariado presenta el correspondiente recurso vertical de Apelación, el cual es resuelto por la máxima autoridad educativa Zonal.

Hay que analizar ciertos aspectos violentados dentro del procedimiento sumarial en mención: El Sumario Administrativo se origina en la Denuncia No. Distrito-001-2015 de fecha 14 de diciembre del 2016 presentada por la señora Patricia Montenegro por supuesto maltrato psicológico al niño Santiago David Mera Montenegro. Esta denuncia que obra a fojas 11 del expediente sumarial, no establece siquiera la indicación de fecha, lugar o circunstancias en que habría ocurrido el supuesto hecho de violencia psicológica. Consecuencia de la referida denuncia, con fecha 13 de diciembre del 2016 se levanta un "Informe de Presunto Hecho de Violencia" suscrito

por la Analista del DECE, quien según consta del documento afirma la afectación psicológica al menor Santiago David Mera Montenegro porque supuestamente el docente le dice que es "lento" "gordo", y "lento como un suero". Siendo esa la supuesta infracción disciplinaria por la que se instaura el sumario disciplinario. En este informe que obra desde fojas 5 hasta fojas 8 del expediente sumarial se RECOMIENDA en su sub numeral 5.1. "Remitir el presente informe a la Instancia competente, para precautelar la integridad del niño». Con base en tales antecedentes, luego del Informe de ASRE, el Informe de la UDAI, se dicta aparentemente por parte de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos la Resolución MINEDUC-Z3-05D01-JDRC-2016-061 con fecha 29 de diciembre del 2016, a las 11h45; esta Resolución por la que se solicita que la Unidad de Talento Humano informe sobre la procedencia o no de iniciar el sumario administrativo, aparece suscrita exclusivamente por la Lic. Paulina Bravo Bastidas, Directora Distrital de Educación, cuando esa función es privativa y exclusiva de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, conforme así lo dispone el literal b) del artículo 66 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Se podrá argumentar que firma solo la Directora Distrital, pero que la resolución la tomó la Junta Distrital de Resolución de Conflictos en pleno, mas, en el expediente sumarial no existe constancia documental alguna de la existencia de la sesión o reunión de la Junta por la que se haya resuelto aquello. El artículo 44 de la Ley Orgánica del Servicio Público establece que: "Sumario Administrativo *es* el proceso administrativo, oral y motivado por el cual *la administración pública* determinará o no el cometimiento, de *las faltas* administrativas establecidas en la presente Ley, por parte de una servidora o servidor público. Su procedimiento *se normará* en el Reglamento General de esta Ley. El sumario administrativo se ejecutará en aplicación de *las garantías al debido* proceso, respeto al derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable a la servidora o servidor. De determinarse responsabilidades administrativas, se impondrán las sanciones señaladas en la presente Ley. De establecerse responsabilidades civiles o penales, la autoridad nominadora correrá traslado a los órganos de justicia competentes". Con base en la definición legal de sumario administrativo, es claro que este instituto jurídico es el proceso imparcial dentro del cual se determina si un servidor público ha cometido o no alguna infracción disciplinaria.

Entre las garantías del debido proceso, que deben respetarse por expresos mandatos constitucionales y legales en los sumarios administrativos está la prevista en el literal k) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, por la cual en todo proceso en el cual se determine derechos y obligaciones de cualquier orden se asegurará entre otras la garantía básica de: "Ser juzgada por una jueza o juez independiente, imparcial y competente...". En el caso analizado se evidencia que a fojas 47 del expediente, dentro del periodo de prueba, quien solicita las práctica de las diligencias probatorias de la administración pública es el Ing. Juan Xavier Segovia Benítez, en su calidad de Jefe de la Unidad Administrativa del Talento Humano, quien dirige los escritos de prueba a sí mismo. Y lo que es peor, es el mismo Ing. Juan Xavier Segovia Benítez quien despacha la prueba con la expedición de las correspondientes providencias. Este relato que bien podría parecer un trabalenguas, sumado al hecho que el mismo Ing. Juan Xavier Segovia Benítez suscribe el Informe Final de Sumario Administrativo por el cual se recomienda la suspensión sin goce de sueldo por 70 días del docente sumariado, demuestra la absoluta falta de imparcialidad el desarrollo del expediente disciplinario. Es decir una evidente inconstitucionalidad cometida por la administración pública, otro ejemplo de aquello es el escrito constante de fojas 47 a 50 el Ing. Juan Xavier Segovia Benítez, Jefe de Talento Humano del Distrito de Educación se solicita a sí mismo como Jefe de Talento Humano la práctica de 11 diligencias probatorias, las cuales son despachadas mediante providencia del martes 17 de enero del 2016, a las 09H00 suscrita por el mismo Ing. Juan Xavier Segovia Benítez contante a fojas 51.

Esta grave violación a la garantía básica de imparcialidad constitucionalmente establecida, de conformidad al literal e) del numeral 1 del artículo 129 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva acarrearía la nulidad del procedimiento. Así, a su tenor literal la norma referida indica que: *"Los actos de la Administración Pública son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos de la administración, sean colegiados o no;"* Además, la misma Constitución de la República en el numeral 4 del artículo 76 de la Constitución de la República indica que: *"Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria"*.

Dentro del mismo período de prueba se comete otra inconstitucionalidad al recibirse el testimonio del sumariado sin la presencia de su Abogado defensor. Así, en el acta de declaración testimonial que obra a fojas 87 se desprende que el sumariado compareció a dicha diligencia testimonial en presencia del señor Jefe de Talento Humano y del señor Secretario Ad- Hoc (sin evidenciarse la presencia de abogado defensor), lo cual también se demuestra con la ausencia de la firma del mismo al final del acta testimonial. La ausencia del Abogado defensor en la declaración testimonial rendida el 23 de enero del 2016 configura una flagrante violación a la garantía del debido proceso prevista en el literal e) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República; norma por la cual: *"Nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogad particular o un defensor público"*.

En la parte final del sub numeral 3.23 del informe del Sumario, textualmente se manifiesta que: "Del testimonio rendido por el Dr. Burnester Mauricio Castillo Alajo, Docente de la Unidad Educativa "FAE No. 5", en la octava pregunta de su testimonio textualmente manifiesta "... y si parece que utilice el término lento como un suero...", **con lo que se demuestra aceptación de parte relevo de prueba**". (Las negrillas y el subrayado me corresponden). (Foja 110 del expediente sumarial). De lo dicho, se comete el error de darle validez a una prueba inconstitucional, y peor aun tomándola como prueba plena de aceptación de la infracción disciplinaria acusada. Desconociendo además que conforme al literal c) del numeral 7 del artículo 77 de la Constitución de la República en nuestro país está prohibida la auto incriminación.

No obstante estas irregularidades, en el sub numeral 4.1. del Informe del Sumario, el Ing. Juan Xavier Segovia Benítez se permite indicar: "que existen elementos de convicción suficiente que induzcan a determinar con claridad y precisión la existencia de las faltas imputadas y la responsabilidad del sumariado..." por lo que recomienda "que se le aplique la sanción prevista en el literal a) del artículo 133 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural". Esta falta de análisis y valoración de la prueba contraría flagrantemente lo dispuesto en el literal I) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, por el cual: *"Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los*



*antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encueraren debidamente motivados se considerarán nulos".* En el mismo sentido, el numeral 1) del artículo 122 del Estatuto del Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva dispone que: *"La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos se realizará de conformidad con lo que dispone la Constitución y la ley y la normativa aplicable. La falta de motivación entendida ésta como la enunciación de las normas y de los hechos particulares, así como la relación coherente entre éstas y aquellos produce la nulidad absoluta del acto administrativo o resolución".* Al haber, el mismo Ing. Juan Xavier Segovia Benítez solicitado la prueba de la administración pública, y a la vez haberla proveído, es claro que toda esa prueba tiene el carácter de oficio, incluida la declaración testimonial solicitada de la Psicóloga Clínica María Gabriela Pazán Torres, dispuesta en la providencia de fecha martes 17 de enero del 2016, las 09H00 que obra a fojas 51 del expediente sumarial. Este testimonio, que obra a fojas 54 y vuelta del proceso sumarial, es absoluta y totalmente ilegal, inconstitucional e ineficaz. De conformidad al numeral 1) del artículo 147 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva solo a través de los medios de prueba admisibles en derecho pueden acreditarse hechos dentro de un procedimiento. Así textualmente indica: *1. Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho.* Y la prueba testimonial, solicitada "de oficio" para el caso de la señorita Ps. Cl. María Gabriela Pazán no podía ser admisible, por cuanto conforme el Artículo 189 del Código Orgánico General de Procesos, testigo es "(...) toda persona que ha percibido a través de sus sentidos directa y personalmente hechos relacionados con la controversia(...)". Para el caso de probar la infracción disciplinaria acusada, a la señorita Psicóloga Pazán no se le puede acreditar la calidad de testigo, por cuanto no vio, no escuchó y no percibió la supuesta infracción acusada. Y adicionalmente por elemental principio de imparcialidad debía excluirse la prueba testimonial de la facultad oficiosa de la autoridad o juzgador, esto porque debiendo todo pliego de preguntas ser sujeto en forma previa al interrogatorio de un análisis sobre su legalidad y constitucionalidad, la misma autoridad que solicita el testigo y realiza el interrogatorio no puede adicionalmente analizar las respuestas obtenidas para recomendar una sanción en contra del servidor sumariado. Siendo por tanto la prueba testimonial de imposible solicitud de oficio, es evidente que al ser una prueba actuada con violación de la ley, carecía de validez alguna y de eficacia probatoria. Así lo establece el numeral 4 del artículo 76 de la Constitución de la República.

Tramitado como se ha descrito el proceso sumarial, mediante Resolución MINEDUC-CZ3-05D01-JDRC-2017-004 del 01 de febrero del presente año, la Junta Distrital de Resolución de Conflictos resuelve sancionar con la SUSPENSIÓN TEMPORAL SIN SUELDO POR 70 DÍAS al docente. Llama la atención que la Resolución original esté firmada exclusivamente por la Lic. Paulina Bravo Bastidas en su calidad de Directora Distrital Presidenta de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, y no por todos los miembros de la Junta Distrital en pleno, quienes como órgano colegiado son los que gozan de la facultad disciplinaria, al tenor de lo dispuesto en el artículo 352 del Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos, conforme lo dispone el artículo 65 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural está conformada por: "tres profesionales que serán nombrados directamente por la autoridad competente: el Director Distrital, el Jefe de Recursos Humanos y el Jefe de Asesoría Jurídica". Siendo así, por si sola la señorita Directora Distrital de Educación, aún en su calidad de Presidenta de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos carecía de competencia para sancionar, pues ésta reitero es competencia privativa del órgano colegiado llamado Junta Distrital de Resolución de Conflictos.

El artículo 84 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva prevé que "La competencia administrativa es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o evocación, cuando se ejerzan en la forma prevista en este estatuto". En el presente caso, tal es la incompetencia de la señorita Directora Distrital para individualmente imponer la sanción. Esta sola situación llevaría al proceso de pleno derecho a ser absolutamente nulo, al tenor de lo dispuesto en el literal e) del artículo 129 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, el cual indica que los actos administrativos son nulos de pleno derecho, entre otros, por el caso siguiente: *"e. Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos de la administración sean colegiados o no"*. La Resolución además carece de la motivación exigida en el literal I) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República, tanto así que revisada la

parte resolutive no se encuentra mención expresa de los hechos fácticos, con precisión de día, hora y lugar en que hubieran ocurrido, y por los cuales se resuelve sancionar; se limita a decir que se me sanciona "Por haber incurrido en la falta contemplada en el Artículo 132 Literal m) de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, esto es Incentivar, promover o provocar por cualquier vía la discriminación contra las personas, el racismo, la xenofobia, el sexismo y cualquier forma de agresión o violencia dentro de los establecimientos educativos". Sin que existan los antecedentes de hecho debidamente narrados y probados que permitan adecuar su apego a la norma jurídica supuestamente inobservada. Al respecto, el numeral 1) del artículo 122 del Estatuto del Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva dispone que: "La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos se realizará de conformidad con lo que dispone la Constitución y la ley y la normativa aplicable. La falta de motivación entendida ésta como la anunciación de las normas y de los hechos particulares, así como la relación coherente entre éstas y aquellos produce la nulidad absoluta d acto administrativo o resolución". Respecto al tema de la DEBIDA MOTIVACIÓN, la Corte Constitucional para el periodo de transición mediante Sentencia No. 069-10-SEP-CC del 09 de diciembre de 2010 establece que: "la motivación responde a la debida y lógica coherencia de razonabilidad que debe existir entre la pretensión, los elementos fácticos, las consideraciones y vinculación de la norma jurídica y la resolución tomada". Es decir que una resolución, tal como en el caso del acto administrativo analizado, debió establecer la adecuación de los antecedentes de hecho a la consecuencia resolutive.

#### **h) PROPUESTA**

**Documento de análisis jurídico crítico donde se evidencie como la sustanciación de los Sumarios Administrativos a docentes de los niveles de educación inicial, básica y bachillerato por parte de las Unidades Administrativas del Talento Humano viola las formalidades del procedimiento y afecta a las garantías del debido proceso.**

#### **IDENTIFICACIÓN DE LA NORMATIVA.**

La normativa a analizar es la referente al Capítulo Octavo de las Instancias de Resolución de Conflictos del Sistema Nacional Educativo de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

El artículo 65 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural publicada en el Registro Oficial Suplemento 417 de fecha 31 de marzo de 2011 en estado vigente, menciona a los miembros de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, quienes no cumplen con los perfiles adecuados para brindar una solución oportuna y eficiente a los diferentes conflictos que se suscitan en el ámbito escolar.

De tal manera la Junta Distrital de Resolución de Conflictos se encarga de solucionar los problemas graves que se presentan en el sistema educativo tanto de estudiantes, docentes y administrativos pero de la manera en cómo se encuentra estructurada no garantiza que exista un verdadero análisis ni tampoco una investigación de los casos, es por ello que la conformación de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos debería ser por dos abogados de Asesoría Jurídica y el Director Distrital y de esta manera poder obtener una solución acertada a los diferentes conflictos que se presentan en la sistema educativo.

Por tal motivo el estado debe garantizar lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, con relación a que las resoluciones deben ser motivadas, y para que exista una verdadera motivación, deben ser resueltos por abogados quienes saben interpretar la ley, e incluir la participación activa de la comunidad educativa en los procesos educativos.

Es así que en el contenido del artículo 65 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, es necesario que se realice una reforma ya que existe una incongruencia en lo establecido en la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento, y por consiguiente un atropello a la Constitución de la Republica.

## **HECHOS RELEVANTES**

Razones de violación a la Normativa Jurídica. - Si bien es cierto la Norma Jurídica antes descrita establece que las Juntas Distritales son el ente encargado de la solución de conflictos del sistema educativo; tienen una conformación interdisciplinaria de tres profesionales que serán nombrados directamente por la autoridad competente: el Director Distrital, el Jefe de Recursos Humanos y el Jefe de Asesoría Jurídica, siendo esta presidida por el Director Distrital. No es menos cierto que esta conformación de la Junta no garantiza que las Resoluciones que se deban emitir sean apegadas a la ley, éstas principalmente inobservan e incumplen con las garantías del debido proceso establecidas en la Carta Magna. Si bien el tercer inciso del numeral 3 del artículo 11 en concordancia con el tercer

inciso del artículo 426 de la Constitución de la República del Ecuador establece que todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución, no podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos; también hay que analizar el hecho de que la conformación de la Junta no es la adecuada si ésta se encarga de realizar análisis de hechos e interpretar y aplicar normas, el sistema judicial para el efecto tiene jueces quienes cumplen con un perfil específico en Derecho, en un procedimiento administrativo se debe aplicar en el mismo sentido, con el objeto de no violar principios establecidos en la ley, Constitución y tratados internacionales.

El Sumario Administrativo Nro. 001-2017 sustanciado por la Unidad Administrativa de Talento Humano del Distrito Educativo 05D01 Latacunga, resuelto por la Junta Distrital competente, al cual se planteó el recurso de Apelación ante la Coordinación Zonal 3 de Educación, el cual se ha tomado para el análisis vigente, es un claro ejemplo, como la sustanciación del mismo por parte de la Unidad de Talento Humano viola las formalidades del procedimiento y afecta a las garantías del debido proceso; y mucho más la providencia resolutoria que dicta la Junta sin hacer la valoración pertinente de la prueba actuada tanto de oficio (vulnerando los derechos humanos del sumariado) como de la parte sumariada, en líneas anteriores se ha analizado todas las afectaciones a las garantías del debido proceso que se han suscitado dentro del mencionado procedimiento sumarial, como: haber realizado un interrogatorio al sumariado en la etapa probatoria sin un Abogado que lo asista, provocando que el sumariado se auto incrimine en su testimonio, no haber sido juzgado por una autoridad imparcial ya que el que sustancia el sumario es miembro de la Junta actuando como juez y parte además la Junta Distrital de Resolución de Conflictos no realiza la correspondiente motivación.

## **PROBLEMA JURÍDICO**

**¿La sustanciación de los sumarios administrativos a docentes de los niveles de educación inicial, básica y bachillerato por parte de las Unidades de Talento Humano garantiza el debido proceso?**

Se puede asegurar que en varios procedimientos no se respeta el debido proceso, y existe un desconocimiento por parte de los ciudadanos de las garantías básicas que les ofrece la

Constitución de la República en su capítulo octavo, artículo 76. Debe existir el suficiente estudio y análisis del mismo, para ser interpretado y ejecutado de una manera óptima por la administración pública, con respecto al debido proceso se limita el abuso de los Administradores Públicos de poder sancionar arbitrariamente, con ello se alcanzará una recta y cumplida decisión sobre los derechos de los ciudadanos.

Los derechos y garantías que integran el debido proceso no pueden considerarse jamás una realidad agotada, sino al contrario todo un sistema dinámico, en constante formación, son piezas necesarias de este; si desaparecen o menguan no hay debido proceso.

Los principios del Debido Proceso aplicados al procedimiento en vía Administrativa son las premisas fundamentales jurídicas, que buscan, con su aplicación la justicia, la equidad, el bien común, el bienestar social. Son por lo tanto, el contenido básico del sistema, además que tienen una superioridad jerárquica inevitable sobre los demás elementos del sistema, de tal forma que la norma que sea congruente con un principio fundamental del derecho será la que deba prevalecer. Desde un punto de vista constitucional los principios generales del derecho constituyen una garantía individual, ya que por lo general el legislador para realizar una norma se ha basado en estos principios, contemplando la necesidad de que en el Estado sean respetados:

- a. **Legalidad:** Obliga al funcionario no sólo a actuar conforme a las normas especiales relacionadas con el procedimiento sumarial contenidas en el respectivo estatuto administrativo, sino que antes de ello, a respetar todo el ordenamiento jurídico administrativo aplicable a este tipo de actuaciones.
- b. **Discreción:** La intervención del Funcionario sancionador o Investigador debe respetar el deber de prudencia y confidencialidad, tanto en la relación con él o los inculcados, en su actuar general y respecto de la información que tome conocimiento, de manera que los funcionarios sientan que le otorga garantía de privacidad y que el proceso tendrá el carácter reservado.
- c. **Celeridad:** La naturaleza de este tipo de procedimiento obliga a que el Funcionario al sancionar, cumpla su cometido con la mayor diligencia, considerando que la lentitud en el accionar disminuye la apreciación del grado de culpabilidad del afectado, menoscabando muchas veces los fines correctivos y reparadores que se persiguen por esta vía.

- d. Imparcialidad:** La actuación del funcionario encargado de la sanción debe asegurar y garantizar que su actuación se caracterice por conductas y juicios objetivos.
- e. Precisión:** En la redacción de los informes, lo que facilita la labor de comprensión que el asunto requiere de quienes intervienen en el proceso y en su resolución, considerando que se trata de una materia delicada y compleja. La concepción dogmática del acto administrativo en la doctrina administrativa contemporánea considera esta figura jurídica como una garantía de los derechos de los ciudadanos.

Para plasmarse como tal, se exige en la formación, contenido y finalidad del acto administrativo: debido proceso, incluyendo motivación; garantía de los derechos humanos y correspondencia con las finalidades públicas; sin perjuicio del cumplimiento de su juridicidad, es decir, su concordancia con todo el ordenamiento jurídico y no solamente con la aplicación de los simples requisitos legales. Desde sus orígenes el Derecho Administrativo Sancionador formó parte del Derecho Penal, por lo cual no se lograba distinguir un procedimiento administrativo por sí mismo. Sin embargo, gracias al grado de desarrollo alcanzado por el Derecho Administrativo, especialmente a través de la interpretación jurisprudencial, en la actualidad resulta posible hablar de un procedimiento administrativo sancionador, el cual, tal y como se expondrá, se rige por principios y preceptos que les son propios.

Es fundamental comprender que en cualquier etapa del procedimiento se deberán respetar los derechos subjetivos e intereses legítimos de la persona, de forma tal que estos no resulten lesionados por actuaciones arbitrarias de la Administración. Por ello, se debe velar porque todo procedimiento administrativo que pueda culminar con la imposición de algún tipo de sanción, se efectúe de forma objetiva, teniendo como finalidad determinar la verdad real de los hechos investigados. Dentro de la Administración, el Derecho Sancionador tiene como finalidad mantener el orden del sistema y reprimir por medios coercitivos, aquellas conductas contrarias a las políticas del ente estatal. Un sector de la doctrina define el poder sancionador dado a la Administración como aquel en virtud del cual pueden imponerse sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones que le son impuestas por el ordenamiento normativo administrativo, o el que sea aplicable por la Administración Pública en cada caso.

El debido proceso administrativo consiste en que los actos y actuaciones de las autoridades administrativas deben ajustarse no sólo al ordenamiento jurídico legal sino a los preceptos constitucionales. Se pretende garantizar el correcto ejercicio de la administración pública a través de la expedición de actos administrativos que no resulten arbitrarios y, por ende, contrarios a los principios del Estado de derecho. Con el caso planteado se evidencia con claridad que las actuaciones de las autoridades encargadas de sustanciar el sumario administrativo no han sido ajustadas al ordenamiento jurídico ni a los preceptos constitucionales, al aplicar una sanción al docente sin valorar lo actuado dentro del proceso y violar lo que establece el artículo 76 de la Constitución.

Es preciso entonces, reformar el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, incluyendo en su articulado la posibilidad de que las Unidades Distritales de Asesoría Jurídica conjuntamente con las de Talento Humano sustancien los procesos que remita la Junta para el efecto. Específicamente que en el numeral 3 del artículo 346 tenga el texto siguiente: “3. Recibido el informe, la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, mediante providencia, debe remitirlo a la Unidad Distrital de Asesoría Jurídica para que esta, en el término de cinco (5) días, inicie la sustanciación del sumario administrativo.” Al igual que el artículo 347: “Providencia inicial. En conocimiento del informe de la Unidad Administrativa del Talento Humano, la Junta Distrital de Resolución de Conflictos debe expedir la respectiva providencia de inicio del sumario administrativo. A partir de la recepción de la providencia de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, en la que dispone que se dé inicio al sumario administrativo, el titular de la Unidad Distrital de Asesoría Jurídica, o su delegado, debe levantar el auto de llamamiento a sumario administrativo en el término de tres (3) días, el cual debe contener...”

Solo de esta manera se podrá garantizar el debido proceso dentro de los procedimientos sumariales del sistema educativo regidos por la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento General. El caso de Latacunga planteado es el proceso preciso para dejar en evidencia esta problemática que en vez de fortalecer el sistema administrativo sancionador que ejerce el MINEDUC, lo ha tornado ineficiente por no existir una normativa que facilite la correcta aplicación de la ley mediante funcionarios que tengan conocimientos en derecho.



**i) CONCLUSIONES**

1. Se ha conceptualizado de manera correcta y analizado la sustanciación de los Sumarios Administrativos que establece la LOEI y su Reglamento General, evidenciando que es un proceso que se desarrolla como parte de la actividad educativa atendiendo principios generales, que son los fundamentos filosóficos, conceptuales y constitucionales que sustentan, definen y rigen las decisiones en el ámbito educativo. Sin embargo es importante que para garantizar la aplicación del debido proceso dentro de los procesos sumariales la normativa del sistema educativo debe estar acorde con la Constitución.
2. La sustanciación de los Sumarios Administrativos a docentes de los niveles de educación inicial, básica y bachillerato por parte de las Unidades Administrativas del Talento Humano viola las formalidades del procedimiento y afecta a las garantías del debido proceso, debido a que no es la Unidad adecuada para sustanciar este tipo de procesos, ya que sus funcionarios no cuentan con un perfil en Derecho, el caso práctico planteado: Sumario Administrativo Nro. 001-2017 sustanciado por la Unidad Distrital Administrativa de Talento Humano del Distrito Educativo 05D01 Latacunga, resuelto por la correspondiente Junta Distrital de Resolución de Conflictos y en Apelación por la Coordinación Zonal 3 de Educación el ejemplo preciso de lo mencionado, es el claro ejemplo de lo mencionado, siendo indispensable entonces una reforma que permita mejorar las condiciones jurídicas de este tipo de procesos.
3. Al analizar el caso práctico, se evidenció la violación de las formalidades del procedimiento y la afectación a las garantías del debido proceso, se hallaron componentes necesarios para el desarrollo del documento de análisis jurídico crítico, que habla sobre la necesidad de una reforma normativa, y que esta a su vez interactúe en pro de la justicia social, para la fijación correcta de pensiones alimenticias de los grupos vulnerables analizados.

**j) FUENTES/ BIBLIOGRAFÍA**

1. GUERRERO GUERRERO LO. 2012..
2. SANANGO HERMOSA GR. 2013..
3. CASTILLO CA. 2016..
4. Ávila Santamaría R. El neoconstitucionalismo transformador: el estado y el derecho en la constitución de 2008 Quito: Abyra-Yala; 2011.
5. Murillo, F. J., & Hernandez-Castilla, R. Hacia un concepto de justicia social. REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación. 2016;; p. 1-23.
6. LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL. Ley Orgánica de Educación Intercultural. 2011 Mar 31..
7. CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR QUITO: Registro Oficial; 2008.
8. CABANELLAS G. DICCIONARIO JURÍDICO ELEMENTAL BUENOS AIRES: HELIASTA; 1998.
9. PERRENOUD P. Facultad de Psicología y Ciencias de la Educación Universidad de Ginebra. [Online].; 2001. Available from: [http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php\\_main/php\\_2001/2001\\_36.html](http://www.unige.ch/fapse/SSE/teachers/perrenoud/php_main/php_2001/2001_36.html).
- 10 DIARIO LA HORA. DIARIO LA HORA. [Online].; 2011. Available from: [http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101205599/-1/El\\_maestro\\_es\\_un\\_servidor\\_p%C3%BAblico\\_.html#.U4nznnJ5O-k\\_20](http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101205599/-1/El_maestro_es_un_servidor_p%C3%BAblico_.html#.U4nznnJ5O-k_20).
- 11 ALVARADO VELLOSO A. Introducción al estudio del Derecho Procesal: Rubinzal-

Culzoni; 1989.

12 GARCÍA FALCONÍ J. Revista Judicial, Diario La Hora. [Online].; 2011. Available from:

[http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/procedimientopenal/2010/11/26/el-derecho-al-debido-proceso.](http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/procedimientopenal/2010/11/26/el-derecho-al-debido-proceso)

13 SANTIAGO A. Sistema jurídico, Teoría del Derecho y rol de los Jueces: las novedades del neoconstitucionalismo: Dikaion; 2008.

14 BERNAL , H., & HERNANDEZ, S. El debido proceso: Biblioteca Juridica Dike; 2010.

15 ESTATUTO DE RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA (ERJAFE). ESTATUTO DE REGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA (ERJAFE) QUITO, DM.: ASAMBLEA NACIONAL; 2002.

16 SUAY RINCÓN J. Sanciones administrativas España; 1989.

17 SÁNCHEZ MORÁN M. Derecho Administrativo. Parte General", 2ª edición. MADRID: TECNOS; 2006.

18 REALE M. INTRODUCCIÓN AL DERECHO ESPAÑA; 1976.

19 HUMBER E. EL DERECHO Y SU REALIZACIÓN MÉXICO; 1976.

20 GRANJA GALINDO N. FUNDAMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO QUITO: EDITORIAL JURIDICA DEL ECUADOR; 2002.

- 21 JARAMILLO ORDÓÑEZ H. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, TERCERA EDICIÓN. LOJA: FACULTAD DE JURISPRUDENCIA; 1992.
- 22 MOUCHE C, ZORRAQUÍN BECÚ R. INTRODUCCIÓN AL DERECHO ARGENTINA: EDITORIAL PERROT; 1997.
- 23 TORRE A. INTRODUCCIÓN AL DERECHO, DÉCIMA EDICIÓN ACTUALIZADA ARGENTINA: EDITORIAL PERROT; 2001.
- 24 JIMÉNEZ CASTRO W. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA TEORÍA ADMINISTRATIVA QUITO, DM.: EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONÓMICA; 2005.
- 25 SOVERO HINOSTROZA F. GESTIÓN EDUCATIVA PERÚ: AMEX; 2008.
- 26 CUEVA CARRIÓN L. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, JURISPRUDENCIA DE LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN, T. II, EDICIÓN. 2011..
- 27 CALAMANDREI P. “PROCESSO E GIUSTIZIA” EN “TAI DEL CONGRESSO INTERNAZIONALE DI DIRITTO PROCESSUALE CIVILE” PADUA; 1953.
- 28 GARCÍA DE ENTERRÍA E, FERNÁNDEZ TR. DERECHO ADMINISTRATIVO; 2004.
- 29 LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO. : ASAMBLEA NACIONAL; 2010.
- 30 ÁVILA SANTAMARIA R. ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS Y JUSTICIA. CONSTITUCIONAL EN EL CONTEXTO ANDINO. ANÁLISIS DE LA DOCTRINA Y EL DERECHO COMPARADO, SERIE JUSTICIA Y

DERECHOS HUMANOS. NEOCONSTITUCIONALISMO Y SOCIEDAD  
QUITO, DM.; 2008.

31 NOWAK J, ROTUNDA R. CONSTITUTIONAL LAW ESTADOS UNIDOS DE  
NORTEAMERICA; 1995.

32 SAGÜÉS NP. ELEMENTOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL BUENOS AIRES;  
1993.

33 CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. 012-14-SEP-CC; 2012.

34 Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Reglamento General  
a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. 2012 Jul 26..

**k) DATOS PERSONALES**

NOMBRE: Estefanía Daniela Zúñiga Bolaños

CÉDULA: 184000964

CORREO ELECTRÓNICO: [stefidaniela.z@gmail.com](mailto:stefidaniela.z@gmail.com)

NÚMERO DE TELÉFONO: 0984718316