



Acción de protección: Reparación integral y económica a favor de funcionarios públicos

Protection action: Comprehensive and economic reparation in favor of public officials

Ação de proteção: Reparação integral e econômica em favor de funcionários públicos

Marco Esteban Andrade Pesántez ^I
meandradep41@est.ucacue.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-3720-4272>

Diego Fernando Trelles Vicuña ^{II}
dtrelles@ucacue.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-8466-7165>

Correspondencia: meandradep41@est.ucacue.edu.ec

Ciencias Políticas y Sociales
Artículo de Investigación

* **Recibido:** 23 de diciembre de 2022 * **Aceptado:** 12 de enero de 2023 * **Publicado:** 28 de febrero de 2023

- I. Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Ecuador.
- II. Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Ecuador.

Resumen

La acción de protección, es considerada un recurso, el mismo es aplicado para obtener la reparación inmediata de un derecho que haya sido vulnerado, aplicando un procedimiento constitucional. Los jueces que hacen parte del poder judicial, son considerados jueces constitucionales, su función principal es conocer, activar el sistema judicial de manera prolija y determinar de manera fundamentada y motivada si existe la vulneración de un derecho constitucional, esta vía puede ser activada en contra del Estado o de una persona natural. Una vez determinada la vulneración de un derecho, el juez de inmediato solicita a la parte accionante que proceda con la reparación integral. El objetivo de la presente investigación es determinar si los procedimientos de acción de protección que conocen los jueces constitucionales del cantón Azogues tienen cumplimiento eficaz a favor de funcionarios públicos de la Dirección Distrital del MAG Cañar en el periodo enero – diciembre 2022. La metodología que se aplicó para la presente investigación es cualitativo y cuantitativo. El nivel de investigación es descriptivo y el corte es transversal comprendido en el período enero-diciembre 2022. El universo a estudiar son 9 sentencias en contra de la Dirección Distrital del MAG Cañar.

Como resultado de la investigación es importante destacar que los problemas en la actualidad no versan con las leyes, que ya tienen su tiempo en el ordenamiento jurídico, por tal manera se determina que los procesos no cumplen con eficacia, eficiencia, celeridad y reparación, siendo estas características propias de una acción de protección. Por lo tanto, pese a que la institución ha realizado su mayor esfuerzo por reparar integralmente a sus funcionarios, acorde con la sentencia, hay una gran limitación para lograrlo.

Palabras Clave: Acción de protección; reparación integral; seguridad jurídica.

Abstract

The protection action is considered a resource, it is applied to obtain the immediate repair of a right that has been violated, applying a constitutional procedure. The judges that are part of the judiciary are considered constitutional judges, their main function is to know, activate the judicial system in a neat manner and determine in a well-founded and motivated manner if there is a violation of a constitutional right, this way can be activated against of the State or of a natural person. Once the

violation of a right has been determined, the judge immediately requests the plaintiff to proceed with full reparation.

The objective of the present investigation is to determine if the protection action procedures known by the constitutional judges of the Azogues canton have effective compliance in favor of public officials of the District Directorate of the MAG Cañar in the period January - December 2022. The methodology that is applied to the present investigation is qualitative and quantitative. The level of investigation is descriptive and the cut is cross-sectional between the period January-December 2022. The universe to study are 9 sentences against the District Directorate of MAG Cañar.

As a result of the investigation, it is important to highlight that the problems at present do not deal with the laws, which already have their time in the legal system, in such a way it is determined that the processes do not comply with effectiveness, efficiency, speed and repair, being these characteristics of a protection action. Therefore, despite the fact that the institution has made its best effort to fully compensate its officials, according to the sentence, there is a great limitation to achieve it.

Keywords: Protection action; comprehensive repair; legal security.

Resumo

The protection action is considered a resource, it is applied to obtain the immediate repair of a right that has been violated, applying a constitutional procedure. The judges that are part of the judiciary are considered constitutional judges, their main function is to know, activate the judicial system in a neat manner and determine in a well-founded and motivated manner if there is a violation of a constitutional right, this way can be activated against of the State or of a natural person. Once the violation of a right has been determined, the judge immediately requests the plaintiff to proceed with full reparation.

The objective of the present investigation is to determine if the protection action procedures known by the constitutional judges of the Azogues canton have effective compliance in favor of public officials of the District Directorate of the MAG Cañar in the period January - December 2022. The methodology that is applied to the present investigation is qualitative and quantitative. The level of investigation is descriptive and the cut is cross-sectional between the period January-December 2022. The universe to study are 9 sentences against the District Directorate of MAG Cañar.

As a result of the investigation, it is important to highlight that the problems at present do not deal with the laws, which already have their time in the legal system, in such a way it is determined that the processes do not comply with effectiveness, efficiency, speed and repair, being these characteristics of a protection action. Therefore, despite the fact that the institution has made its best effort to fully compensate its officials, according to the sentence, there is a great limitation to achieve it.

Palavras-chave: Ação de proteção; reparo abrangente; segurança jurídica.

Introducción

El presente trabajo está diseñado para determinar si al momento de activar el ordenamiento constitucional a través de la garantía jurisdiccional de acción de protección, el juez constitucional determina a través de una sentencia la vulneración de derechos constitucionales, emite un fallo favorable para la parte accionante, además el rol que poseen los jueces constitucionales, los Tribunales Contenciosos Administrativos y el de la parte accionada que está representada por el poder público.

Dichas violaciones de derechos constitucionales han sido causadas por el poder público, donde el juez constitucional en su fallo decisorio determina la existencia y violación a los derechos constitucionales por la parte accionada. Este último está en la obligación de cumplir de inmediato y ejecutar la reparación integral de los derechos violados de la parte accionante. Las garantías jurisdiccionales son mecanismos de protección de los intereses que estructuran un derecho fundamental y que se encuentran reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, procedimiento que se encuentra normado por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, teniendo como peculiaridad que son de cumplimiento inmediato y de carácter obligatorio, tal como se menciona:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona

afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación. (Constitución de la República del Ecuador, 2021, Artículo 88)

Es de suma importancia para el presente estudio identificar la denominación de las partes procesales, es por ello que en calidad el de accionante es la persona que propone una demanda de acción de protección o ex servidor público en contra de una institución pública, y en la calidad de accionada la institución o poder público a la que se demanda con la acción de protección. Lo contradictorio de nuestro ordenamiento constitucional es que a través de una acción de protección se obtiene una sentencia favorable para la parte accionante donde se establece la vulneración de derechos constitucionales y se ordena la reparación integral, siendo necesario que sea eficaz, expedita y de cumplimiento inmediato y obligatorio.

La realidad es diferente pues las acciones de cumplimiento que tiene que realizar la parte accionada, así como la de reparación económica que serán conocida y cuantificada por los tribunales de lo contencioso administrativo, no poseen un sistema adecuado que tutele derechos del accionante contraviniendo con la norma constitucional. Por tal manera es recomendable realizar un estudio y determinar la causa del retraso o ineficacia en el cumplimiento de las sentencias constitucionales por la parte accionada y cuando se ha determinado reparación integral económica las falencias de los tribunales de lo contencioso administrativo, vulnerando así principios de eficacia, celeridad y seguridad jurídica.

Desarrollo

Acción de protección

La Constitución de la República del Ecuador del 2008, en el capítulo tercero de Garantías Jurisdiccionales, apartado de Acción de Protección en su Art. 88 tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos fundamentales, establecido a través de un procedimiento que se encuentra regulado por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Cuando se inicia el camino por el procedimiento constitucional a través de una garantía jurisdiccional como lo es la acción de protección es importante conocer que en nuestro sistema judicial no existen jueces especializados en la rama constitucional, siendo todos aquellos jueces que sin distinción a su especialidad están en la capacidad formal y normativa para tomar conocimiento de una acción de protección.

Adentrándonos concretamente al procedimiento de acción de protección el sistema constitucional ecuatoriano indica al respecto, que tiene como esencia el amparo inmediato y de carácter eficaz de los derechos fundamentales, que se interpondrán siempre y cuando exista la vulneración de los mismos. La acción de protección de acuerdo a Arichávala et al. (2019), se define como “un mecanismo exclusivo de protección del componente constitucional de los derechos reconocidos a una persona, colectivo e incluso la naturaleza como sujeto de derechos, su procedimiento es sencillo, ágil e inmediato” (p. 166). En cuanto al objeto de la Acción de Protección se indica lo siguiente:

Tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, que no estén amparados por las acciones de hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, por incumplimiento, extraordinaria de protección y extraordinaria de protección contra decisiones de la justicia indígena. (Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2020, Artículo 39)

Para que una Acción de Protección sea procedente es necesario que se cumplan con algunos requisitos, la norma *ibidem*, menciona los siguientes: “(...) Violación de un derecho constitucional; Acción u omisión de autoridad pública o de un particular de conformidad con el artículo siguiente; e inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado” (Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2020, Artículo 39). Sobre la procedencia y legitimación pasiva, se menciona lo siguiente:

La acción de protección procede contra: 1. Todo acto u omisión de una autoridad pública no judicial que viole o haya violado los derechos, que menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio. 2. Toda política pública, nacional o local, que conlleve la privación del goce o ejercicio de los derechos y garantías. 3. Todo acto u omisión del prestador de servicio público que viole los derechos y garantías. 4. Todo acto u omisión de personas naturales o jurídicas del sector privado, cuando ocurra al menos una de las siguientes circunstancias: a) Presten servicios públicos impropios o de interés público; b) Presten servicios públicos por delegación o concesión; c) Provoque daño grave; d) La persona afectada se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente a un poder económico, social, cultural, religioso o de cualquier otro tipo. 5. Todo acto discriminatorio cometido por cualquier persona. (Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, 2020, Artículo 40)

Una vez que se ha emitido, de ser el caso, una sentencia de acción de protección al ser una vía de inmediata aplicación, resuelve y ordena la reparación integral a la parte accionada y la reparación económica incita la actuación de la vía contenciosa administrativa para la determinación del valor de la reparación económica a través de los peritos calificados y reconocidos por el Consejo de la Judicatura.

Los jueces constitucionales de primera instancia emiten una sentencia y la tarea de los de segunda instancia es aceptar o rechazar el recurso de apelación, en concreto al emitir una sentencia de carácter constitucional esta debe ser cumplida de inmediato. En la práctica procedimental resulta un tanto diferente a la realidad del precedente, pues quien tiene la obligación y responsabilidad de cumplir omite la norma, es el caso concreto de las instituciones públicas en su calidad de parte accionada quienes tienen la responsabilidad de atender y cumplir con la reparación integral del accionado, sin necesidad de que recurso alguno afecte el cumplimiento inmediato de la sentencia. Además cuando el juzgador ha ordenado reparar un valor económico dicha responsabilidad de cuantificar ese valor reparativo será a través de la vía contenciosa administrativa, sistema con procedimientos que carece de eficacia y de celeridad procedimental en el cumplimiento de sentencias constitucionales que determinaron la vulneración en derechos fundamentales, ya que su razón de ser es de inmediata aplicación, por lo tanto esta vía procedimental no es la adecuada y se estaría atentando a la seguridad jurídica.

Este último apartado de la seguridad jurídica plantea el respeto a la carta fundamental y la existencia de precedentes jurídicos claros, públicos, previos y aplicados por la autoridad competente, de tal manera se puede manifestar que las competencias que posee el procedimiento contencioso administrativo contraviene la seguridad jurídica, entendiéndose que puede deberse a una alta carga laboral, mal manejo de los tiempos, al conocer las causas o falta de personal, o en concreto el ordenamiento necesita un cambio urgente para adaptarse a la realidades de hoy en día. La seguridad jurídica, para Peñafiel et al. (2018) “consiste en que los magistrados brinden certeza y confianza en la aplicación correcta de la norma, y a partir de la acertada aplicación el ciudadano puede predecir las consecuencia y efectos de sus actos, y además garantizado un debido proceso” (p. 45). La Constitución de la República del Ecuador contempla: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (Constitución de la República del Ecuador, 2021, Artículo 82).

Sobre la seguridad jurídica es importante establecer que “las juezas y jueces tienen la obligación de velar por la constante, uniforme y fiel aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado y las leyes y demás normas jurídicas” (Código Orgánico de la Función Judicial, 2022, Artículo 25).

Sistema judicial

El Ecuador es reconocido por ser un Estado garantista de derechos su constitución lo establece y por ello se dará especial atención al sistema judicial. En lo que va del último año las salas de audiencias del sistema judicial ecuatoriano se han visto abarrotadas de procedimientos de garantías jurisdiccionales, precisamente de acciones de protección, produciendo un retraso permanente en las demás funciones que desempeña, lo que ha llamado la atención de los juristas a nivel nacional. Una vez que se ha entendido que la acción de protección es de amparo directo y eficaz, los jueces de instancia, al momento de emitir una sentencia identifican la existencia de violación de derechos fundamentales y ordenan la inmediata reparación integral y de ser el caso económica. Esta última como se ha explicado en líneas anteriores será cuantificada por el procedimiento contencioso administrativo, pero aquí nace una interrogante ¿este procedimiento cumple con los principios de celeridad, eficacia, transparencia, lo cual atentaría contra la seguridad jurídica?

La participación de los jueces constitucionales, es de suma importancia para el cumplimiento y la ejecución de las sentencias de Acción de Protección, de ser el caso y no pueda cumplir con la ejecución se activará la acción de incumplimiento ante la Corte Constitucional, este último órgano podrá determinar si existe responsabilidad disciplinaria o peor aún penal para el juez que por acción u omisión incumple con la ejecución de la sentencia. El objetivo y los procedimientos que posee el Contencioso Administrativo se encuentran contemplados en el Código Orgánico General de Procesos de la siguiente manera:

Las jurisdicciones contencioso tributaria y contencioso administrativo previstas en la Constitución y en la ley, tienen por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos o contratos del sector público sujetos al derecho tributario o al derecho administrativo; así como, conocer y resolver los diversos aspectos de la relación jurídico tributaria o jurídica administrativa, incluso la desviación de poder. Cualquier reclamo administrativo se extinguirá, en sede administrativa, con la presentación de la acción contencioso tributaria o contencioso administrativo. No serán admisibles los reclamos administrativos una vez

ejercidas las acciones contencioso tributarias o contencioso administrativas. (Código Orgánico General de Procesos, 2022, Artículo 299)

Reparación Integral

Como lo explican Aguirre y Alarcón (2018) la reparación se la reconoce como una institución jurídica que tiene como objeto principal subsanar las consecuencias fundadas por la vulneración de derechos fundamentales que se encuentran consagrados en la Carta Magna, serán conocidos mediante un juez de instancia sin perjuicio alguno de su especialidad, quien determinará la existencia real de vulneración a derechos constitucionales y/o reconocidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y mediante resolución o sentencia ordenará de inmediato la reparación material e inmaterial. Cabe precisar que todos los jueces del sistema de justicia ecuatoriano son reconocidos como jueces constitucionales. Es preciso añadir a la siguiente que, al ser un procedimiento de garantías jurisdiccionales de carácter constitucional, se debe conocer y sustanciar en el menor tiempo posible y su finalización se produce mediante la ejecución integral de la resolución o sentencia. (p. 122)

Los ex jueces de la Corte Constitucional del Ecuador, manifiestan que la Constitución reconoce como una obligación del Estado la reparación integral, garantizando el ejercicio pleno y efectivo de los derechos consagrados en la Carta Fundamental, al final fortaleciendo el papel que poseen las garantías constitucionales. Es preciso destacar el antecedente de *restitutio in integrum* o reparación integral, es adoptado en nuestro sistema constitucional por el avance jurisprudencial notorio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Lo que en otras palabras la *Restitutio in Integrum*, tiene como finalidad reparar los efectos producidos por violación a derechos fundamentales y del daño ocasionado en los planos material e inmaterial, a través de mecanismos que se han eficaces y efectivos, obligación directa del actuar del Estado. De acuerdo a Aguirre y Alarcón (2018) la reparación Integral:

La *restitutio in integrum* por la naturaleza de las afectaciones derivadas de una transgresión de un derecho constitucional debe ser interpretada de manera profunda con lo cual no implica limitadamente el solo reconocimiento de la restitución del goce del derecho, ya que el restablecimiento debe comprender un goce material para que se ajuste a una reparación adecuada, debe desplegarse el derecho a los hechos. Entonces es la naturaleza del conflicto y el tipo de afectaciones las que determinan las formas y alcances de la reparación integral. (p. 129)

Además, mencionan en su obra *Reparación Integral: Análisis a partir de la Corte Constitucional del Ecuador*, la medida de reparación económica se produce una vez que el juzgador ha determinado la real vulneración a derechos fundamentales, mencionan que la cuantificación a reparar se realizará mediante la vulneración sufrida y el derecho conculcado, que para los juristas destacados del derecho produce ciertos cuestionamientos, principalmente al órgano jurisdiccional. Ya que la sentencia toma una medida dentro de un plano de subjetividad o que algunos indican como arbitrariedad, los cuestionamientos que pueden ser observados por legitimado activo o pasivo. La Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (1977), contempla:

Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada. (Convención Interamericana de Derechos Humanos, 1977, Artículo 63)

Mediante el presente ejemplo citado en la publicación de Ruiz et al. (2018), en la que se explica la actuación de la Corte Constitucional del Ecuador descrita a continuación:

Auto del Pleno del Organismo de 13 de julio de 2017; Esta Corte Constitucional advierte que es inadmisibles el retraso en la materialización del pago de la reparación económica ordenada en la sentencia N° 042-16-SIS- CC, siendo que tal indemnización tiene un carácter reparativo ante la vulneración de derechos y el incumplimiento de la entidad accionada respecto a una sentencia dictada dentro de un proceso de garantías jurisdiccionales. Adicionalmente, vale considerar que aquella demora ocasiona un incremento en los intereses, considerando que el auto resolutorio fue dictado por el Tribunal Contencioso Administrativo N° 2 con sede en Guayaquil el 21 de noviembre de 2016. (p. 214)

Con el ejemplo antes indicado se puede constatar que el órgano jurisdiccional, en su gran mayoría de casos de garantías jurisdiccionales precisamente en acciones de protección con sentencia de reparación integral económica no cumplen con la celeridad de dicha reparación es así que, la Corte Constitucional del Ecuador al conocer la acción extraordinaria de protección recién ahí obliga a realizar el pago económico, contraviniendo a la seguridad jurídica, ya que el precedente indica que la interposición del recurso no suspende o retrasa el cumplimiento de la decisión, misma que ha sido ejecutoriada por un juez de primera instancia, cuantificación económica realizada ante el Contencioso Administrativo.

Los autores Oyarte et al. (2020), indican que la diferencia que existe entre la garantía jurisdiccional de acción de protección y el procedimiento ante el contencioso administrativo:

Siendo este segundo es un proceso de legalidad que nada tiene que ver con la constitucionalidad ni de protección de derechos fundamentales que emana la primera. Determinando así que en el orden jurídico del Estado el proceso contencioso administrativo no es una vía judicial eficaz y adecuada para la reparación de derechos fundamentales. (p. 25)

Bajo el criterio y responsabilidad de los jueces del máximo órgano encargado de la interpretación constitucional que es la Corte Constitucional del Ecuador, han determinado que la reparación integral económica sea ventilada en otro proceso del sistema judicial ecuatoriano, como lo es el proceso Contencioso Administrativo. Para ello los tratadistas Oyarte et al. (2020) detallan el siguiente pensamiento:

La norma es clara al determinar que todo tipo de reparación económica, cuando tenga que satisfacerlo un particular, la determinación del monto se tramitará vía juicio verbal sumario ante la misma jueza o juez; más cuando la debe compensar el Estado, la cuantificación deberá realizarse vía contencioso administrativo. Si bien podría pensarse que esta regulación restringe el derecho a la reparación integral, debe interpretársela a la luz de la lógica de las garantías jurisdiccionales dentro del Estado Constitucional de derechos y justicia. (p. 177)

Lo que se tiene que diferenciar claramente son dos situaciones; cuando la reparación integral económica la tenga que realizar un particular, se presentará mediante el juicio verbal sumario presentado ante el juez de primera instancia que emitió dicha sentencia. Y cuando el obligado a cancelar la reparación económica es el Estado, se lo realizará ante el procedimiento contencioso administrativo, siempre y cuando dicha reparación económica haya sido dispuesta en sentencia constitucional ejecutoriada.

Es importante destacar que la inexistencia de una vía adecuada y eficaz para proteger el derecho fundamental que se ha determinado como lesionado, a sabiendas que la acción de protección se ventilara siempre y cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado con el fin de proteger la violación a un derecho, y determinan como una contradicción ya que al momento de realizar la reparación integral económica el proceso del contencioso administrativo no tendría cabida. (Oyarte et al., 2020). Pues los actos administrativos son impugnables en sede judicial como en sede administrativa, así lo indica la carta fundamental, en otras palabras, si todo acto administrativo es impugnable ante el proceso del contencioso administrativo produce la

contradicción en la inaplicabilidad de una acción de protección. Lo que en materia Constitucional afectaría su interpretación de manera drástica.

Metodología

Los métodos a utilizarse en esta investigación serán el inductivo deductivo puesto que permitirán analizar la información sobre la reparación integral en las acciones de protección partiendo de un estudio particular hasta llegar a lo general. Además, se utilizará el método dogmático jurídico mismo que permitirá examinar la parte formal, a través de estudios realizados con anterioridad y permiten establecer criterios objetivos sobre el tema asunto de investigación.

Para la presente investigación se aplicará un enfoque mixto: cualitativo y cuantitativo. Cualitativo por cuanto se realizará un estudio a profundidad de la doctrina y la jurisprudencia. En lo que respecta al enfoque cuantitativo se determinará el número de procesos de acción de protección que han sido interpuestos hacia la Dirección Distrital del MAG Cañar. El nivel de investigación será descriptivo puesto se basará en teorías establecidas por jurisconsultos que han emitidos criterios respecto al tema de investigación. El corte de la investigación es de tipo transversal comprendido en el período enero- diciembre 2022. En cuanto al universo el total de sentencias en contra de la Dirección Distrital del MAG Cañar es de 9, por lo tanto, el universo será analizado en su totalidad. Las sentencias a ser analizadas son: 03203-2021-01353, 03283-2022-00014, 03203-2022-00204, 03283-2022-00196, 03203-2022-00179, 03203-2022-00354, 03901-2022-00013, 03283-2022-00612, 03203-2022-00858.

Resultados

Tabla 1

Principales motivos para la presentación del recurso de acción de protección

Motivo	Frecuencia	Porcentaje
Terminación		
unilateral de contrato	5	55,56 %
laboral		

Recategorización de remuneración	de 4	44,44 %
Total	9	100%

Fuente: Elaboración propia

El 55,56% de los funcionarios que presentaron el recurso de acción de protección lo hicieron motivados porque la institución dio por finalizado su contrato laboral, teniendo en cuenta que los años de servicio les otorgaban derechos adquiridos y sus plazas de trabajo son consideradas permanentes, viéndose afectado su proyecto de vida. Por otra parte, el 44,44% lo hizo debido a que las funciones desempeñadas no compensaban la remuneración percibida, utilizando el principio de igual trabajo igual remuneración.

Tabla 2

Sentencias emitidas en contra de la Dirección Distrital del MAG Cañar

Sentencia	Frecuencia	Porcentaje
Sin reparación integral	5	55,56 %
Con reparación integral	4	44,44 %
Total	9	100%

Fuente: Elaboración propia

Durante el periodo comprendido entre enero a diciembre del año 2022, la Dirección Distrital del MAG Cañar ha recibido 9 demandas de acción de protección por ex funcionarios quienes fueron desvinculados de su plaza de trabajo por diversas situaciones. Los fallos emitidos por los jueces constitucionales han sido en favor de los 9 funcionarios, teniendo como resultado que, de las 9 demandas presentadas, el 55,56% no han dado cumplimiento a la reparación integral, dado el desconocimiento administrativo, de los parámetros financieros, presupuestarios y creación de partidas laborales. Mientras que el 44,44% han sido reparados integralmente de conformidad a lo solicitado por la autoridad judicial, siendo esto posible por el tipo de gasto financiero y presupuestario que le representa a la institución.

Tabla 3*Medidas de reparación emitidas por la autoridad judicial*

Medida	Frecuencia	Porcentaje
Reintegración laboral	5	55,56 %
Llamado a concurso de méritos y oposición	1	11,11 %
Recategorización de remuneración	3	33,33%
Total	9	100%

Fuente: Elaboración propia

El 55,56% del total de demandas presentadas ha tenido como fallo judicial la reintegración a los puestos de trabajo, medida que ha sido cumplida parcialmente debido a la falta de presupuesto de la institución para realizar el pago de su remuneración. En el 33,33% ha sido ordenada la recategorización salarial dado que las actividades realizadas por los funcionarios superaban el salario percibido, por lo tanto, se ha logrado compensar parcialmente el esfuerzo laboral de los funcionarios, debido a que los procesos de reparación integral económica se encuentran en espera de una respuesta por parte del Tribunal Contencioso Administrativo. Finalmente, el 11,11% implica el llamado a un concurso de méritos y oposición puesto que el funcionario ha laborado por más de 5 años en la institución bajo la modalidad de contratos ocasionales sucesivos, por tal motivo la institución se encuentra en el deber de dar estabilidad laboral al funcionario.

Tabla N° 4*Fallos conocidos por el Tribunal Contencioso Administrativo*

Fallos remitidos al Tribunal Contencioso Administrativo	Frecuencia	Porcentaje
Conocidas	4	44,44 %
No conocidas	5	55,56 %

Total	9	100%
--------------	----------	-------------

Fuente: Elaboración propia

El 44,44% de los procesos han sido puestos en conocimiento del Tribunal Contencioso Administrativo para que se pueda llevar a cabo la reparación integral económica dictada por el juez, quien, si bien es cierto, tiene como responsabilidad hacer cumplir con las exigencias emitidas, necesita que el funcionario trámite ante el Contencioso Administrativo dicha reparación, sin embargo, hasta el momento no se ha tenido respuesta de este último. Para el 55,56% no ha sido necesaria hasta el momento la intervención del Contencioso Administrativo ya que el tipo de reparación ordenada ha sido únicamente responsabilidad de la institución pública.

Discusión

La acción de protección es una garantía jurisdiccional que para docentes y tratadistas bajo su concepto es una acción de reparación, de esta forma al activarse bajo el procedimiento respectivo y bajo los fundamentos y la motivación que el juzgador haya determinado la violación a derechos constitucionales, establecerá mediante un fallo o sentencia lo siguiente: la vulneración del derecho constitucional y la reparación o el resarcimiento del derecho violentado. Es importante destacar que la acción de protección puede ser interpuesta contra el poder público, como en la presente investigación, o contra una persona natural. Lo que está en concordancia con el siguiente apartado “consiste en un mecanismo exclusivo de protección del componente constitucional de los derechos reconocidos a una persona, colectivo e incluso la naturaleza como sujeto de derechos, su procedimiento es sencillo, ágil e inmediato” (Arichavala et al., 2019, p. 166). En la actualidad el sistema judicial se encuentra saturado por el gran número de acciones de protección que son ingresadas día a día, por lo que se ha visto afectado en su procedimiento ágil e inmediato. En la Dirección Distrital del MAG Cañar, 9 funcionarios han visto vulnerados sus derechos, lo que les ha motivado a presentar una acción de protección que pueda resarcir sus derechos, sin embargo, esta reparación por diversos motivos no ha sido cumplida en su totalidad.

La finalidad de la acción de protección es la reparación integral inmediata del derecho vulnerado, sin embargo, como se ha observado en la presente investigación para que dicha reparación pueda ser llevada a cabo en su totalidad, hay una serie de factores que se deben considerar, como es el caso de partidas presupuestarias, disponer de financiamiento a largo plazo y que exista una

metodología administrativa ágil, eficaz y que la motivación y fundamento del juzgador en sus sentencias sean adaptadas a las acciones y responsabilidades de cada institución del sector público, pues en su gran mayoría los funcionarios que se encuentran a cargo o que intervienen en el cumplimiento de la sentencia exponen que bajo sus responsabilidades no se puede realizar la reparación integral en su totalidad. Al respecto se indica que “su contenido impone que la medida de la reparación corresponda con la entidad del daño causado, dejando fuera cualquiera otra consideración. No obstante, en ciertos casos, ese principio reconoce límites o excepciones de diverso origen y por variados fundamentos” (Machado et al., 2018, p. 6).

En lo que respecta a la reparación integral económica es necesario conocer que su cuantificación o valor económico a cancelar debe ser establecido por un perito mediante un informe, el que será aprobado a través de los tribunales de lo contencioso administrativo. En la presente investigación 4 demandas de acción de protección se están ventilando en el contencioso administrativo, sin embargo hasta la presente fecha no se ha determinado el valor que debe ser cancelado por la institución, tal como se menciona en las siguientes líneas “cuando el Estado sea el encargado del pago, el proceso de ejecución de reparación económica ordenada en sentencia de garantías jurisdiccionales, estará a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa a través de un proceso de ejecución” (Paz Zamora, 2019, p. 14).

Conclusiones

En base a la investigación realizada se han podido determinar varios aspectos, las 9 sentencias con fallo a favor de los funcionarios de la Dirección Distrital del MAG-Cañar, fueron interpuestas a través de la activación del recurso de acción de protección, con responsabilidad de cumplimiento inmediato en la reparación integral por la entidad pública y la económica a través de los tribunales contenciosos administrativos. Las principales medidas de reparación integral que fueron emitidas por el juez son el reintegro de los funcionarios a las labores que venían desempeñando hasta el momento de su desvinculación, el incremento de la remuneración mensual de acuerdo las funciones y obligaciones a desempeñar, para quienes hayan presentado el mencionado recurso debido a la vulneración de sus derechos constitucionales y al principio de igual trabajo igual remuneración, la última medida dictada implica la reparación integral económica, no obstante, no existe pronunciamiento por el Tribunal Contencioso Administrativo.

Es importante mencionar que, si bien existen fallos a favor de los servidores públicos, la reparación integral se ha tornado complicada para la institución pública, debido a que los funcionarios encargados de dar cumplimiento a lo establecido desconocen la vía administrativa, financiera o presupuestaria lo que ha generado que la reparación sea parcial.

Por otra parte, bajo los principios legales contemplados en el ordenamiento jurídico y como se ha detallado en la parte medular del presente artículo, al activar la vía constitucional a través de la acción de protección en contra de una institución pública y al ser esta una garantía de reparación, se espera celeridad en el proceso de cuantificar un valor económico para realizar la reparación. Lo contradictorio es que, al tratarse de una garantía de reparación inmediata, no ha cumplido lo establecido pues se ha tonado tardío, ineficiente y poco eficaz, es por ello que, hasta el 01 de diciembre del 2022, no se ha producido tal cuantificación por parte del tribunal contencioso administrativo.

Finalmente, la Dirección Distrital del MAG-Cañar cuenta con 9 sentencias de acción de protección, que tienen la obligación de cumplir con la reparación integral, sin embargo, se ha determinado que la institución pública ha realizado un cumplimiento parcial de las sentencias, pues 6 funcionarios se han reintegrado a sus puestos de trabajo a cumplir con las funciones que venían desempeñando antes de su desvinculación, mientras que a los 3 restantes se ha precedido a cancelar los valores por aumento salarial.

Es importante destacar que los funcionarios públicos que están a cargo del cumplimiento de las sentencias constitucionales desconocen o no se ha enfrentado en años anteriores a este tipo de procedimiento de cumplimiento y reparación, lo que sí se puede bajo el análisis de las sentencias, es que los jueces constitucionales indican de manera generalizada que ha existido una violación de derechos constitucionales, pero no indican cuál es el procedimiento adecuado a seguir para proceder con la reparación integral, financiamiento o partida presupuestaria para que se cumpla verdaderamente una reparación integral. Por tal motivo los funcionarios públicos se ven imposibilitados de buscar el procedimiento administrativo adecuado para tratar de cumplir dicha obligación y no recaer en acciones de incumplimiento que incluso pueden llegar a costar sus puestos de trabajo, como lo determina la ley.

Aportes generados

A criterio personal deben existir jueces especializados en la rama constitucional capaces de fijar la existencia y real vulneración a derechos primordiales que se encuentran escritos en la Constitución, la garantía jurisdiccional de acción de protección es una herramienta del procedimiento constitucional que tiene como fin la reparación inmediata sin ningún proceso de dilatación o retraso, es por eso que el juzgador, debe apoyar sus argumentos, fundamentos y motivación en las sentencias buscando el procedimiento adecuado, financiamiento, presupuesto, y demás acciones que determinen con claridad como debe cumplirse la sentencia por parte del ente público, ya que se ha podido determinar algunas particularidades donde los funcionarios que están en la obligación del cumplimiento, no tiene claro el trámite a seguir y los insumos a utilizar en busca de cumplir con las sentencias, las sentencias no están claras, afectando ciertamente a la seguridad jurídica, para finalizar se ha determinado que la vía contenciosa administrativa tiene un procedimiento tardío y poco eficaz, contradiciendo y contraviniendo lo que indica la norma en lo que respecta a la garantía jurisdiccional de acción de protección, es por tal motivo que ha recaído en cumplimientos parciales, pudiendo constatar que no es una vía adecuada para hacer prevalecer de inmediato nuestros derechos constitucionales que han sido vulnerados por el ente o poder público.

Referencias

1. Aguirre Castro, P., & Alarcón Peña, P. (2018). El estándar de la reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Foro: Revista de Derecho, 121-143. Recuperado el 27 de 12 de 2022
2. Arichavala Zúñiga, J. C., Narváez Zurita, C. I., Guerra Coronel, M. A., & Erazo Álvarez, J. C. (2019). La acción de protección: ¿Una vía idónea para tutelar derechos constitucionales? Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas., 5(8). doi:<http://dx.doi.org/10.35381/racji.v5i8.567>
3. Arichávala Zuñiga, J. C., Narváez Zurita, C. I., Guerra Coronel, M. A., & Erazo Álvarez, J. C. (2019). La acción de protección: ¿Una vía idónea para tutelar derechos constitucionales? Iustitia Socialis, 5(8), 162-186. doi:<http://dx.doi.org/10.35381/racji.v5i8.567>
4. Asamblea Nacional. (2022, 15 de julio). Código Orgánico General de Procesos. (Registro Oficial S. 506, 22 may 2015). Ediciones Legales EDLE S.A. Recuperado el 27 de 12 de

- 2022, de <https://www-fielweb-com.vpn.ucacue.edu.ec/Index.aspx?9&nid=1077085#norma/1077085>
5. Asamblea Nacional Constituyente. (2020, 3 de febrero). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Ecuador: (Registro Oficial 2do. S. 52, 22 oct 2009). Ediciones Legales EDLE S.A. Recuperado el 27 de 12 de 2022, de <https://www-fielweb-com.vpn.ucacue.edu.ec/Index.aspx?74&nid=61#norma/61>
 6. Asamblea Nacional Constituyente. (2021, 25 de enero). Constitución de la República del Ecuador - CRE. Ecuador: (Registro Oficial 449, 20 de octubre 2008) Ediciones Legales EDLE S.A. Recuperado el 27 de 12 de 2022, de <https://www-fielweb-com.vpn.ucacue.edu.ec/Index.aspx?37&nid=1#norma/1>
 7. Asamblea Nacional Constituyente. (2022, 22 de agosto). Código Orgánico de la Función Judicial. Ecuador: (Registro Oficial S. 544, 9 mar 2009). Ediciones Legales EDLE S.A. Recuperado el 27 de 12 de 2022, de <https://www-fielweb-com.vpn.ucacue.edu.ec/Index.aspx?38&nid=52#norma/52>
 8. Convención Interamericana sobre Derechos Humanos. (1977). Convención Interamericana sobre Derechos Humanos.
 9. Machado López, L., Medina Peña, R., Vivanco Vargas, G., Goyas Céspedes, L., & Betancourt Pereira, E. (2018). Reparación integral en el sistema jurídico ecuatoriano; ¿derecho público o privado? Espacios, 39(9). Recuperado el 10 de 01 de 2023, de <https://www.revistaespacios.com/a18v39n09/a18v39n09p14.pdf>
 10. Oyarte, R., Quintana, I., & Garnica Gómez, S. (2020). Práctica Procesal Constitucional. Quito, Pichincha, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones. Recuperado el 27 de 12 de 2022
 11. Paz Zamora, Y. E. (2019). La Reparación Integral Económica en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: ¿un nuevo juicio? Guayaquil, Guayas, Ecuador. Recuperado el 10 de 01 de 2023, de <http://201.159.223.180/bitstream/3317/13714/1/T-UCSG-PRE-JUR-DER-420.pdf>
 12. Peñafiel Espinoza, Á., Ordeñada Romero, A., & Zeballos Zambrano, R. (2018). La Garantía Constitucional de la Seguridad Jurídica y su relación con los derechos fundamentales en la República del Ecuador. Revista Multidisciplinaria de Investigación ESPIRALES, 40-54. Recuperado el 27 de 12 de 2022

13. Ruíz Guzmán, A., Aguirre Castro, P. J., Ávila Benavides, D. F., & Ron Erráez, X. P. (2018). Reparación Integral: Análisis a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador. Quito, Pichincha, Ecuador : Secretaría Técnica Jurisdiccional. Recuperado el 27 de 12 de 2022

© 2023 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).