



Vulneraciones constitucionales en las acciones previas de los sumarios administrativos sustanciados por la junta distrital de resolución de conflictos del distrito de 07d02 Machala – Educación

Constitutional violations in the previous actions of the administrative proceedings substantiated by the district board of conflict resolution of the district of 07d02 Machala – Education

Violações constitucionais nas ações anteriores do processo administrativo fundamentado pela junta distrital de resolução de conflitos da comarca de 07d02 Machala – Educação

Alfredo Enrique Solorzano-Cueva ^I
alfredo.solorzanoc@hotmail.com
<https://orcid.org/009-005-6846-8974>

José Eduardo Correa-Calderón ^{II}
jecorrea@utmachala.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-2071-1008>

Correspondencia: alfredo.solorzanoc@hotmail.com

Ciencias Sociales y Políticas
Artículo de Investigación

* **Recibido:** 23 de enero de 2023 * **Aceptado:** 14 de febrero de 2023 * **Publicado:** 20 de marzo de 2023

- I. Abogado de los juzgados y tribunales de la República, Universidad técnica de Machala, Ecuador.
- II. Magister en derecho constitucional, Abogado de los juzgados y tribunales de la República, Universidad técnica de Machala, Ecuador.

Resumen

La Ley Orgánica de Educación Intercultural establece los procedimientos sancionatorios en contra de docentes, donde establece que en todo momento deberá observar todas las garantías y derechos constitucionales incluyéndose el Debido Proceso en todas sus aristas, donde lleva inmerso el derecho a la defensa. El Reglamento a la ley antes mencionada, nos señala en su artículo 346, unas acciones previas, las cuales son parte del procedimiento sancionatorio, teniendo que presentarse un informe a la Junta Distrital con la procedencia de iniciar sumario administrativo, en el cual se debe adjuntar toda la documentación e indicios recabados, donde se evacua prueba, tal cual señala dicho artículo, vulnerándose así lo que establece el literal h, del numeral 7, del artículo 76 de la norma suprema, sobre el poder replicar los argumentos de la otra parte; presentar prueba y contradecir las que se encuentren en contra.

Con el problema planteado, se evidencia una presunta violación al derecho a la defensa, en la garantía de que nadie puede ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa de juicio, señalado en el literal a; literal b, contar con el tiempo necesario para la preparación de su defensa y ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones como establece el literal c, todo esto en el numeral 7 ibídem. Por lo tanto, es necesario determinar si la Dirección Distrital de Educación del cantón Machala, se encuentra inmersa en alguna vulneración a los derechos constitucionales de los investigados, al no notificar con el informe previo al docente.

Palabras Clave: Debido proceso; Derecho a la defensa; Sumario administrativo; Actuaciones previas; Derecho constitucional.

Abstract

The Organic Law of Intercultural Education establishes the sanctioning procedures against teachers, where it establishes that at all times they must observe all guarantees and constitutional rights, including Due Process in all its edges, where the right to defense is embedded. The Regulation to the aforementioned law, indicates in its article 346, some previous actions, which are part of the sanctioning procedure, having to present a report to the District Board with the origin of initiating administrative proceedings, in which it must be attached all the documentation and indications collected, where evidence is evacuated, as indicated in said article, thus violating what

is established in literal h, of numeral 7, of article 76 of the supreme norm, on the power to replicate the arguments of the other party; present evidence and contradict those found against.

With the problem raised, an alleged violation of the right to defense is evidenced, in the guarantee that no one can be deprived of the right to defense at any stage of the trial, indicated in literal a; literal b, have the necessary time to prepare their defense and be heard in a timely manner and under equal conditions as established in literal c, all this in numeral 7 *ibid*. Therefore, it is necessary to determine if the District Directorate of Education of the Machala canton, is immersed in any violation of the constitutional rights of those investigated, by not notifying the teacher with the previous report.

Keywords: Due process; Right to defense; Administrative summary; Previous performances; Constitutional right.

Resumo

A Lei Orgânica da Educação Intercultural estabelece os procedimentos sancionatórios contra os professores, onde estabelece que em todos os momentos devem observar todas as garantias e direitos constitucionais, incluindo o devido processo legal em todas as suas arestas, onde está inserido o direito de defesa. O Regulamento da referida lei, indica no seu artigo 346.º, algumas ações prévias, que fazem parte do processo sancionador, devendo apresentar relatório à Junta Distrital com origem na instauração de processo administrativo, ao qual devem ser anexados todos os documentação e indícios recolhidos, onde se evacue a prova, conforme indicado no referido artigo, violando assim o disposto na letra h, do n.º 7, do artigo 76.º da norma suprema, sobre o poder de replicar os argumentos da outra parte; apresentar provas e contradizer as que forem contrárias.

Com o problema levantado, evidencia-se uma suposta violação do direito de defesa, na garantia de que ninguém pode ser privado do direito de defesa em qualquer fase do julgamento, indicada na letra a; literal b, tenham o tempo necessário para preparar sua defesa e serem ouvidos em tempo hábil e nas mesmas condições estabelecidas na letra c, tudo isso no inciso 7 *ibid*. Portanto, é necessário apurar se a Direção Distrital de Educação do cantão de Machala, está imersa em alguma violação dos direitos constitucionais dos investigados, ao não notificar o professor com o relatório anterior.

Palavras-chave: Devido Processo; Direito de defesa; Resumo administrativo; Apresentações anteriores; Direito constitucional.

Introducción

De acuerdo con lo previsto en el derecho constitucional, el derecho a la defensa, entre otros derechos constitucionales de naturaleza procesal, debe garantizarse en todos los procedimientos en los que se determinen derechos y obligaciones; como es el caso de los procedimientos administrativos que se instauran para determinar la responsabilidad administrativa de los docentes sujetos al régimen del Ministerio de Educación. Estos procesos consideran varias etapas procesales, entre ellas las acciones previas a la del sumario administrativo, etapa en la que no se cuenta con la participación del sumariado.

Lo expuesto, presenta una antinomia en la descripción normativa, que podría vulnerar el derecho a la defensa, entre otros derechos de naturaleza constitucional.

De acuerdo con Agudelo (2005) el debido proceso es considerado como un derecho fundamental contentivo de principios y garantías que son indispensables de observar en diversos procedimientos para que se obtenga una solución sustancialmente justa, requerida siempre dentro del marco del estado social, democrático y de derecho; y, se configura “como una expresión compleja de aquellas garantías y derechos básicos, que tiene toda persona en el seno de las sociedades que viven bajo un modelo de Estado democrático de derecho” (Ortega, 2020, p. 12)

De acuerdo con Gomez (2018) al debido proceso se lo ha “interpretado frecuentemente como un límite a las leyes y los procedimientos legales por lo que los jueces, no los legisladores, deben definir y garantizar los principios fundamentales de la imparcialidad, justicia y libertad.” (p. 5). El debido proceso debe ser acatado en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, conforme lo establece el Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que el mismo se materializa en las garantías básicas que permiten el desarrollo de un procedimiento que dé un resultado justo, equitativo e imparcial, a fin de procurar el respeto a los derechos de toda persona que afronta un proceso, y es considerado como una piedra angular del sistema de protección de los derechos humanos.

En atención a lo expuesto, el debido proceso como garantía constitucional, debe observarse en todos los procesos, como es el caso de los procesos sumarios administrativos a través de los cuales

se determina la responsabilidad de los docentes sujetos al régimen del Ministerio de Educación. En la tramitación de procesos sumarios administrativos, se observa actuaciones administrativas que pudieran generar vulneraciones constitucionales, principalmente en donde se ventilen derechos, teniendo como punto de partida las vulneraciones constitucionales que se dan dentro de los procedimientos sancionatorios a los docentes como el derecho a un buen nombre, al trabajo, a una vida digna, a la honra, sin dejar de lado los derechos procedimentales, como seguridad jurídica, tutela judicial, derecho a la defensa entre otros.

En ese sentido es necesario estudiar y evaluar la problemática que suscita a partir de la sustanciación de estos procesos administrativos con el objeto de determinar la existencia de vulneraciones al derecho a la defensa en los procedimientos sancionatorios a docentes, todo esto dentro de los sumarios administrativos que se llevan a cabo en el Distrito 07D02 Machala – Educación, los mismos que son sustanciados por la Junta distrital de Resolución de Conflictos de dicho Distrito.

En este sentido de ideas, se debe tener en cuenta que las causas que originan el presente problema son la no notificación de dichas acciones previas a los sumariados, por el hecho de que así no lo contempla el mencionado Reglamento a la Ley de Educación y con esta vulneración nacen otras más, como las de refutar los argumentos y presentar la prueba de la que se crea asistido el investigado, además de no poderse defender en igualdad de condiciones, debiendo evaluar la constitucionalidad de la referida disposición.

La investigación dentro del presente trabajo se centra en si en la presunta vulneración constitucional, teniendo como línea de acción el campo constitucional, donde se determinará la procedibilidad constitucional del artículo 346 del RGLOEI, a través de fuentes doctrinarias estableciendo así una afectación, todo esto en base al ordenamiento jurídico que rige en nuestra legislación, teniendo en cuenta la supremacía constitucional vigente.

El desarrollo de la investigación se realiza bajo la premisa de que si la aplicabilidad del artículo 346 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, para no notificar con todas las actuaciones en la investigación administrativa al sumariado, contraviene lo dispuesto en el Art. 76 núm. 7 contiene el derecho a la defensa en todas sus aristas, violentándose así el mismo en los literales a), b), c), d) y h), señalando así nuestra norma suprema, que actos u omisiones vulneran el derecho a la defensa, pues así señalado y al no notificarse las llamadas acciones previas,

terminan siendo completamente lesivas estas actuaciones, en relación a los derechos de los sumariados.

Metodología

En la elaboración del presente trabajo de titulación, se aplicó una investigación cualitativa (Andrés, 2002), que ha permitido sintetizar conocimientos y crear nueva hipótesis que den respuesta a la problemática, además aplique el método deductivo (Abreu, 2014) que nos permitió analizar el problema desde el ámbito internacional, realizando derecho comparado, que contribuyó a generar aportes de importancia para definir diversas concepciones referente al tema y fue necesario identificar información a través de la recopilación de textos, sentencias y fuentes bibliográficas, nos permitieron identificar qué tipo de control constitucional existe en el sistema jurídico ecuatoriano; además nos basamos en diferentes métodos históricos para comprender los antecedentes y el desarrollo del control constitucional que ha venido trascendiendo a través de la historia, y finalmente aplicamos una investigación cualitativa, que me ha permitido sintetizar conocimientos y crear nueva hipótesis que den respuesta a la problemática, además aplique el método deductivo que nos permitió analizar el problema desde el ámbito internacional, realizando derecho comparado, que contribuyó a generar aportes de importancia para definir diversas concepciones referente al tema.

Desarrollo

Es indudable que la influencia del derecho administrativo ha impulsado un cambio significativo en el Estado ecuatoriano, impulsado la optimización de los servicios públicos respondiendo a la obligación de garantizarlos a la ciudadanía; estos servicios públicos responden a las necesidades de la ciudadanía, y se desarrollan prioritariamente en tres ámbitos: la salud, la seguridad, la educación. Debido a la connotación e importancia de la prestación de los servicios públicos, la misma Constitución prevé la responsabilidad del Estado por las deficiencias en la prestación; en este sentido, busca garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios, lo que se traduciría un servicio público óptimo.

De acuerdo con Hauriou Maurice (2007), el servicio público es aquella actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes en cuanto que esta

actividad es de tal naturaleza que no puede ser realizada por completo sin la intervención de la fuerza gobernante. (p. 32) Se puede entender que la finalidad del servicio público en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia es el de prestar servicios permanentes, regulares, continuos, iguales, eficientes y eficaces para satisfacer las necesidades e intereses generales. El servicio evoca una acción y efecto de servir, pero también es la piedra de choque por los criterios políticos que se tienen sobre la buena o mala prestación. La acción directa de la administración sobre los administrados a través de un servicio configura la actividad pública.

En el ámbito en el que se desarrolla la educación, en lo que corresponde a la educación básica y bachillerato, le corresponde a un régimen de control regulado por el Ministerio de Educación y sus entidades adscritas o desconcentradas, a través de la cual controla la correcta prestación de este servicio. Es la educación como servicio público de la que se deriva la presente investigación, encaminada al análisis y conocimiento en el ámbito jurídico de la deficiente aplicación del debido proceso cuando se emiten sanciones administrativas en contra de los docentes fiscales.

Lo expuesto, comprende la posible vulneración de su derecho al debido proceso como consecuencia de la aplicación de disposiciones normativas que les impide participar del proceso sancionador en todas sus etapas, enfrentando sanciones administrativas ejecutadas en su contra por el jerárquico superior, constituyéndose en la posible vulneración del derecho a la defensa como derecho fundamental.

El derecho administrativo tiene relación directa con el servicio público, puesto que es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios, de administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas. (Sarría Eustorgio, 1968, p. 165)

La educación, como servicio público, es responsabilidad del Estado, pero su administración y prestación, se realiza a través de los servidores públicos; en este sentido, es el Derecho Administrativo el encargado de regular su funcionamiento, como es el caso de las responsabilidades disciplinarias de los Docentes Fiscales. Las normas que contienen materia administrativa; tal es el caso de la Constitución del Ecuador, la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), la Ley de Modernización del Estado, y otras normas supletorias aplicables al caso; a pesar de aquello, la presente investigación

tiene como referencia inmediata la normativa legal especializada plasmada en la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) y el Reglamento a la LOEI.

La Constitución del 2008, en el art. 76 garantiza las reglas básicas del Debido Proceso en todas las materias en las que se trate acerca de los derechos de los ciudadanos. La LOEI y el Reglamento de la LOEI contemplan los procedimientos a ejecutarse cuando existan conductas disciplinarias de los docentes, es así como, el art. 133 de la ley contempla las sanciones, previo sumario administrativo, por las faltas que se encuentran numeradas en el art. 132 del mismo cuerpo legal. Por otro lado, el Reglamento a la LOEI dispone las sanciones a los docentes en el artículo 334, y contempla el debido proceso en el art. 354 y siguientes del citado cuerpo legal.

Dentro de las prerrogativas con las que cuenta la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines y cometidos, se encuentra la potestad sancionadora, la cual se desarrolla y materializa a través de procedimientos administrativos sancionatorios. Esta potestad sancionadora, impone sanciones tanto a servidores públicos como a particulares, pero, en el referido estudio, nos dirigimos solo a los servidores públicos. Aunque con mucha frecuencia las faltas, las sanciones y los procedimientos para imponer estas últimas son desconocidos por muchos de los implicados en la presunta falta, no divulgados, e incluso estudiados muy poco por la academia y la doctrina jurídica-administrativa. En palabras del jurista Alejandro Nieto (2021):

En el Estado convergen diferentes potestades y prerrogativas, de las cuales, una de las más relevantes es el iuspuniendi o potestad sancionadora. Esta potestad sancionadora del Estado no se circunscribe, como muchos piensan, al derecho penal y a las atribuciones que tienen las diferentes autoridades penales, pues existen otras manifestaciones del iuspuniendi estatal, como el poder sancionador que ejercen las autoridades administrativas e, incluso, algunos particulares. (p. 341)

Por lo que, el Estado no solo tiene a su arbitrio la potestad sancionadora que deviene de un proceso penal, sino también de los procesos que se ventilan en otras ramas del derecho, como es el caso que se está analizando, la potestad sancionadora administrativa a través de los procesos administrativos sancionatorios. De acuerdo con lo anterior, la potestad sancionadora no es ejercida exclusivamente por los jueces, sino también por diversos funcionarios administrativos a quienes se les ha asignado la facultad de investigar e imponer sanciones con el fin de garantizar el adecuado funcionamiento del servicio público.

La autoridad competente que corresponden a las autoridades jerárquicas; tienen la potestad de imponer sanciones a los docentes fiscales siempre que su conducta sea reprochable a los ojos de

quienes proponen la norma; el legislador; o de quienes sancionan la norma; autoridades administrativas y jueces en vía contenciosa administrativa; para el efecto el procedimiento sancionatorio administrativo se encuentra estipulado en la Ley Orgánica de Educación Intercultural y regulado a través de su respectivo Reglamento, es así que el Título VI, que lleva por nombre “De la Regulación, Control, Infracciones, Sanciones y Recursos Administrativos”, en ejercicio de sus funciones dispone el ámbito de las competencias de quien ejerce la potestad administrativa sancionadora.

Una sanción administrativa; desde la Doctrina Jurídica; se entiende como “un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal”. (García de Enterría Eduardo, 1999, p. 163). La ley lo entiende como 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. Señalado esto, toda conducta que esté sujeta a una sanción administrativa debe sujetarse al proceso sancionar para determinar la responsabilidad del servidor, siempre que para esto se haya garantizado el debido proceso y sus garantías básicas.

Las acciones y sanciones previstas en el ámbito administrativo no sustituyen ni limitan las acciones penales a que hubiere lugar en caso de tratarse de hechos que pudieren constituir delito; en este sentido, la Autoridad competente del Sistema Educativo Nacional tendrá la obligación de asegurar y proveer toda la información que los organismos judiciales requirieren para el impulso de las acciones.

Las sanciones que se establecen, conllevan a que exista un debido proceso legal, tal como lo señala el literal (d), del artículo 10 de la LOEI, y como expresamente lo contempla el artículo 140, del mismo cuerpo legal, al mencionar que en caso de destitución o suspensión, los docentes deben ser notificados con dicha resolución, previa sustanciación de los sumarios administrativos respectivos. El Reglamento a la LOEI por su parte, indica desde el artículo 354, todo lo concerniente a las sanciones y procesos a seguirse cuando exista una sanción administrativa en contra de un servidor público docente fiscal.

El artículo 350 del Reglamento a la LOEI, establece que:

Para garantizar el debido proceso en los sumarios administrativos por faltas leves, se deberá emitir un informe preliminar, mismo que se pondrá en consideración del sumariado para su análisis y descargo, tras lo cual dichos insumos se remitirán a la autoridad competente para la emisión del

acto resolutorio que corresponda, ya sea disponiendo la imposición de la sanción o el archivo del expediente.

Como es visible, el Reglamento a la Ley, obliga a que se observe lo dispuesto en cuanto al Debido Proceso, en una causa de la que pueda derivarse una sanción administrativa, siendo un principio y un derecho sine qua non se puede garantizar el efectivo cumplimiento del derecho a la defensa que poseen los docentes fiscales, como servidores públicos y como administrados. De la resolución de la autoridad administrativa, cabe la interposición de recursos como lo indica el artículo 142 de la LOEI en vía administrativa, y como lo dispone el artículo 173 y el literal (m), del numeral 7, del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, considerando que la impugnación de recursos no solo puede ser en vía administrativa, sino también en la jurisdicción contenciosa administrativa. En este orden de ideas, la potestad sancionadora es la facultad que tiene la Administración Pública, y ciertos particulares habilitados por la Constitución o la ley, para imponer sanciones de acuerdo con el debido proceso a quienes cometan una falta previamente establecida en una norma jurídica.

Resulta menester dedicar unas líneas al organismo que es el encargado de dictar las resoluciones; sancionatorias o absolutorias; cuando se procesa una causa a un docente fiscal, este organismo es la Junta de Resolución de Conflictos, lo que dentro de la justicia ordinaria sería el organismo encargado de administrar justicia. Pero esto a manera de analogía jurídica, puesto que como es de conocimiento de quienes son afines a esta rama del derecho, la presente investigación se enmarca en el ámbito del derecho administrativo desde el derecho constitucional como campo de estudio.

La Ley Orgánica de Educación Intercultural, en el Título III, que refiere su contenido al Sistema Nacional de Educación, en el Capítulo Octavo, artículo 63, establece que la competencia que tienen las instancias de resolución de conflictos para conocer los reclamos, quejas, peticiones o solicitudes que, de conformidad con la Constitución de la República, la ley y sus reglamentos, sea de oficio o a petición de parte. Además de conocer y resolver aquellos casos que constituyan atentados al pleno goce del derecho a la educación. Adicionalmente, las instancias de resolución conocerán y resolverán los conflictos que no puedan constituir delitos, por incumplimiento de la ley y en el ejercicio de sus funciones.

De ahí que, la potestad sancionadora de la administración pública, en el campo de la educación, la ejercen, por una lado las autoridades que integran la Junta de Resolución de Conflictos, y por otro lado, las autoridades que están a cargo de los establecimientos educativos, tal es el caso que el

artículo 64 del cuerpo legal en mención determina que puede sancionar a los docentes de acuerdo con la faltas cometidas y respetando el debido proceso y el derecho a la defensa, a través de una amonestación verbal, amonestación escrita, y por medio de una sanción pecuniaria administrativa que no exceda el diez por ciento de la remuneración básica unificada del docente. Mientras que la potestad sancionadora para determinar responsabilidades y sancionar conductas más graves a través del sumario administrativo es la Distrito Educativo,

por medio de la Junta de Resolución de Conflictos.

Las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos podrán imponer las sanciones de acuerdo a la falta cometida, las que pueden ser la suspensión temporal sin goce de remuneración y la destitución del cargo. Las resoluciones de las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos serán impugnables de conformidad con el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Agotada esta instancia, se podrá recurrir en sede contenciosa administrativa.

Este artículo menciona que sanciones puede imponer la Junta de Resolución de Conflictos, además de la conformación del mismo, la cual estará representada por tres miembros que pertenecen al Distrito Educativo y son los encargados de resolver los conflictos que se puedan generar en contra de los docentes. A manera de paréntesis, se puede observar que la Junta no la integra ni un solo miembro de comunidad educativa, como debería de ser en los casos en los que se resuelvan derechos y obligaciones de los docentes fiscales, y nos deja de por medio un criterio de que la Junta actúa como juez y parte, violentando el principio de imparcialidad que está a nivel constitucional y legal. Por otro parte el artículo 66 del mencionado cuerpo legal tiene un acápite especial al remitir su estudio a los deberes y atribuciones de las juntas distritales interculturales de resolución de conflictos, que tienen como competencia análoga las funciones de las anteriores ajustando ciertos criterios propios de la misma. Como en doctrina se conoce, el reglamento; que es instrumento que pone en ejecución una ley; pone de manifiesto y complementa lo que la LOEI en su momento indica respecto de las Juntas de Resolución de Conflictos.

Un abogado de la Unidad de Asesoría Jurídica del Distrito debe actuar como Secretario con voz informativa y sin voto. En caso de ausencia temporal de este, debe actuar excepcionalmente, como Secretario ad hoc, un funcionario delegado por el Director del Distrito. (Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2012, p. 98)

En el ámbito de esta investigación, los procesos sancionatorios y disciplinarios inician previo sumario administrativo, del que se deriva el acto administrativo que contiene las sanciones respectivas a los docentes. De acuerdo con los datos obtenidos del organismo en mención existen sumarios administrativos resueltos y en proceso que han generado actos administrativos sancionatorios en contra de los Docentes Fiscales, muchos de ellos alegando el incumplimiento de las normas del Debido Proceso, lo cual a deriva a la presentación de acciones constitucionales.

De la información recopilada, de acuerdo con los datos proporcionados por el Distrito No. 07D01 y 07D02, en los cuales se sustanciaron 24 procesos sumarios administrativos y 1 proceso sancionador. Se han presentado 3 impugnaciones vía judicial, a través de la apelación, y 6 procesos de acción de protección, de las cuales 5 han ordenado dejan sin efecto el proceso y retrotraer el sumario al momento procesal en la que se genera la vulneración de derechos.

Cuestionando lo señalado por la Unidad de Asesoría Jurídica del Distrito Educativo 17D10 C-PM, es menester verificar si se cumplió o no con las reglas y garantías básicas del Debido Proceso, en razón de que existe información de la que se desprende que muchos de los casos en los que se procedió a investigar las presuntas faltas de los Docentes Fiscales, no se cumplió con la notificación por escrito, que da inicio al sumario administrativo como consta en el artículo 358 del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural que indica:

El auto de llamamiento a sumario administrativo será notificado por el Secretario Ad-Hoc, mediante una boleta entregada en su lugar de trabajo o mediante tres (3) boletas dejadas en el domicilio o residencia cuyos datos constan en el expediente personal del docente o directivo, conforme a las disposiciones generales establecidas en el Código Orgánico General de Procesos. A la boleta se adjuntará toda la documentación que consta en el expediente. Si el docente se negare a recibir la notificación, se sentará la respectiva razón por parte del Secretario Ad-Hoc.

Además de lo expuesto, es necesario señalar que el procedimiento reconoce la posibilidad de adoptarse actuaciones previas, la misma que tiene como objetivo determinar con mayor precisión de los hechos denunciados; esto se encuentra dispuesto en el Art. 355 del Reglamento a la LOEI: Todo procedimiento de sumario administrativo deberá estar precedido por actuaciones previas con el fin de determinar con mayor precisión los hechos denunciados, actuaciones cuya iniciativa puede provenir mediante denuncia, de oficio o por informe puesto en conocimiento de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, con la finalidad de determinar la existencia de cometimiento de

infracciones del profesional de la educación denunciado, conforme a lo previsto en los siguientes artículos.

Contrario al inicio del sumario, en la que se ordena la notificación del auto de llamamiento, en las actuaciones previas no se considera la participación del docente involucrado, estableciendo una amplia discrecionalidad con relación al tipo de actuación que debe realizarse, los alcances de la misma, ni la participación del docente denunciado.

Resultados

La presente investigación se sustenta en el análisis de los expedientes de los sumarios administrativos que se han sustanciado en la Dirección Distrital No. 07D01 y 07D02 del cantón Machala, provincia de El Oro, en cumplimiento del procedimiento sumaria establecido en el Reglamento a LOEI, entendiéndose que este procedimiento es una especial, por lo que no deberá aplicarse el Código Orgánico Administrativo.

En la sustanciación del sumario Administrativo Nro. 003-2021-UDTH, instaurado por presuntamente adecuar la conducta a la causal prevista en el Art. 132, literal g) de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, se evidenció que los hechos ocurridos no corresponden a la competencia del distrito por corresponder a relaciones personales y comerciales que no involucran a la institución; la Junta Distrital de Resolución de conflictos aceptó lo argumentado por el docente y optó por el archivo del caso; si el docente hubiese ejercido su derecho a la defensa y expuesto tales argumentos durante la fase de acciones previas no se habría iniciado el sumario administrativo en su contra

En la sustanciación del sumario administrativo Nro. 008-2019-UDTH, instaurado por la causal prevista en el Art. 132, literal d) de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, se detectó que: el administrado solicitó previamente la autorización del Rector para evaluar a los estudiantes fuera del recinto institucional, para realizar en los espacios en los que se encontraban realizando prácticas; en base a los documentos requeridos por el sumariado la Junta Distrital de Resolución de Conflictos decidió archivar el proceso. En este caso, si el sumariado hubiese ejercido su derecho a la defensa en las acciones previas y requería que se incorporen los referidos documentos, no se hubiese iniciado el sumario administrativo.

En la sustanciación del sumario administrativo Nro. 017-2021-UDTH, instaurado por la causal prevista en el Art. 48, literal b) de la Ley Orgánica de Servicio Público, se detectó que: el

administrado solicitó que el responsable del área de Planificación certifique si él se presentó en sus oficinas los días que presuntamente abandonado injustificadamente el trabajo, incluso pidió que el referido servidor público rinda versión; la Junta Distrital de Resolución de Conflictos al determinar que no se ha configurado el abandono de trabajo, archivó el caso; si el docente hubiera ejercido su derecho a la defensa durante la fase de las acciones previas y solicitaba la incorporación de la referida información no habría se le debía haber instaurado sumario administrativo.

Discusión

La potestad sancionadora es la facultad que tiene la administración pública para imponer sanciones por medio de un procedimiento administrativo que cumpla con todas las garantías del debido proceso y cuya sanción se encuentre previamente determinada en la ley respecto a una falta cometida por el administrado o por un funcionario público que incumpla sus responsabilidades. A lo largo de la historia, el Estado ha sido reconocido por el ejercicio de diferentes potestades, concedidas mediante ley y que tienen carácter obligatorio para los administrados.

En este sentido, el contrato social, explica el origen y propósito del Estado, el reconocimiento de los derechos humanos; y, explica el antecedente de la potestad sancionadora. La particularidad de esta teoría propuesta por Rousseau es que, para poder vivir en sociedad, los seres humanos acuerdan un contrato social implícito, que les otorga ciertos derechos a cambio de abandonar la libertad completa de la que dispondrían en estado de naturaleza.

Por tanto, los derechos y deberes de los individuos constituyen las cláusulas que forman el contrato social. Es así, que el Estado es la entidad encargada de hacer cumplir este contrato. El contexto de constitucionalismo no es preciso y conlleva problemas conceptuales, en lo principal se basa en la existencia de distintos significados inmersos en el mismo término, estos varían en función de la corriente o época hacia la que decida inclinarse el lector. De forma general, el constitucionalismo se desarrolla en dos ámbitos principales: El primero de ellos es el constitucionalismo como sistema jurídico donde su característica principal el sometimiento de los poderes estatales a los límites establecidos en la constitución. La segunda óptica se refiere al constitucionalismo como teoría validadora de las normas, dejando detrás la validez formal, propia del positivismo, para ceder el protagonismo en la regla al contenido material. (Ferrajoli, 2011).

Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia social, así lo reconoce la Constitución, donde los derechos fundamentales, parten ya no solo desde lo subjetivo a modo de reconocimiento,

garantía y protección, sino que responde a lo objetivo, dicho en otras palabras a la materialidad de los mecanismos y garantías constitucionales, cuando uno o varios derechos hayan sido vulnerados, y que de por medio hayan sido producto de normas, leyes, actos del poder públicos, entre otros, contrarias a la Constitución. En este sentido, los servidores públicos y operadores de justicia están llamados a tutelar derechos, y aplicar la Constitución en el contexto de justicia constitucional. (Vallejo Vásquez & Yugsi Quianaicho, 2022).

La supremacía como principio constitucional se sustenta en la idea de que la Constitución es la norma suprema del Estado, es un principio teórico característico de un Estado de Derecho, en cuya cúspide se ubica la Constitución, considerada “ley fundamental debido a que de ella derivan todas las leyes, y suprema por ser inviolable para los que habitan en el territorio donde impera” (Fayt, 2014, p. 16)

Conforme lo establece el 424, la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico, por lo tanto, el procedimiento del sumario administrativo, en el que se incluye la fase de acciones previas, así como cualquier otro procedimiento en el que se determinen derechos y obligaciones, deben respetar en todo momento los derechos y garantías constitucionales como el derecho a la defensa, entre otros que correspondan como garantías básicas del debido proceso; sin embargo, la descripción normativa que refiere a las acciones previas no se establece la participación del docente que presuntamente ha incurrido en falta administrativa, en este sentido el docente al docente se le estaría privando del derecho a la defensa, lo que no debería suceder en ningún momento procesal.

Es importante destacar que la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento establecen que como una obligación de los funcionarios responsables, que en la sustanciación de los procesos administrativos sancionatorios contemplados en sus textos se respete el debido proceso contemplado en el Art. 76 de la Constitución de la República; sin embargo, las acciones previas de los sumarios administrativos se han utilizado en desventaja procesal de los sumariados, y no han cumplido con su propósito.

En este contexto, se observa que las acciones previas están dirigidas a ordenar la practica de actividades tendientes a la fundamentación de las denuncias, e impidiendo el acceso a esta fase a los involucrados, obligándolos a litigar en el sumario administrativo. Lo expuesto, se desprende de la falta de notificación o comunicación sobre los hechos que pueden constituir una falta administrativa Al docente implicado, para que este pueda participar y ejercer su derecho a la

defensa, contradiciéndolos o incluso aportar información que permitan a la autoridad administrativa tomar una mejor decisión respecto a la instauración o no del sumario administrativo. Si bien la descripción normativa establecida en la Ley no establece la obligación de generar notificaciones en la etapa previa, el derecho al debido proceso contempla entre otros aspectos el derecho a la defensa en todas las etapas, lo que incluye la igualdad de armas, además de igualdad de oportunidades procesales.

Los docentes del Ministerio de Educación al igual que el resto de funcionarios de la administración del Estado están sujetos a deberes y obligaciones que derivan de forma directa de su cargo. (Pincheira, 2017, p. 12), y se ha determinado prohibiciones, que de incurrir en su incumplimiento se entendería a esto como faltas administrativas, lo que Dromi (2004) denomina como “aquella conducta que moralmente no se considera correcta, ya que, principalmente, perturba el orden público” (p. 152), y por supuesto la falta administrativa conlleva una sanción que en este contexto se entendería como la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.

Para determinar la responsabilidad de los servidores, el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha integrado el sumario administrativo. Jaramillo (2013) lo define como “el procedimiento administrativo rápido y resumido, que prescinde de algunas formalidades contempladas en los procesos penales y civiles; encaminados a sancionar a los servidores públicos, por faltas e incorrecciones cometidas” (p. 186) El objeto de este procedimiento es la determinación de la responsabilidad, a la par que se investigación los hechos para determinar e identificar aquellos que podrían representar una afectación de los derechos de las personas, y la responsabilidad del Estado, incluido la responsabilidad del servidor.

El proceso sumario se entiende como una herramienta destinada a investigar y establecer los hechos que podrían constituir una infracción o falta a estas obligaciones y deberes, que de comprobarse serán sancionados. (Cornejo, 2016) por lo tanto, siendo que los actos previos forman parte del proceso de determinación de responsabilidad, no puede limitarse su acceso a quien se podría determinar la responsabilidad administrativa.

En la tramitación del sumario administrativo, lo que incluye a las acciones previas como fase pre procesal, se debe considerar que todos los principios y garantías del debido proceso deben ser aplicados, ya que todo procedimiento disciplinario debe realizarse a la luz de las garantías básicas del debido proceso y el principio de seguridad jurídica (Ortega, 2020, p. 43), pues también puede

considerarse como procedimiento preparatorio que tiene por objeto reunir los elementos de convicción indispensables para dilucidar si se puede o no acusar. (Santamaría, 2018, p. 388)

De acuerdo con Fraga (2000) la responsabilidad administrativa tiene lugar con motivo de cualquier falta cometida por el empleado en el desempeño de sus funciones; en el caso particular de los docentes del Ministerio de Educación, a estos se les ha determinado prohibiciones, las cuales por la gravedad de la sanción con la que se castigan se las procede a clasificar en leves y graves, las primeras se sancionan con amonestación verbal, escrita o pecuniaria, mientras las graves se sancionan con suspensión temporal sin sueldo, o con destitución, conforme lo establece el Art. 133 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Cierto es que las acciones previas son parte integral del sumario administrativo, pero las mismas no pueden ser consideradas una etapa propiamente dicha, ya que al finalizar las mismas existe la posibilidad que no se instaure el sumario administrativo, en este sentido se la considera como una fase pre procesal, la cual inicia cuando la Junta Distrital de Resolución de Conflictos conoce de los hechos y luego de una serie de actuas emite una providencia en la que se dispone el inicio o no del sumario administrativo.

Las acciones previas previstas en el Art. 355 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural son de cumplimiento obligatorio para que se pueda instaurar un sumario administrativo, por ello es importante que en las mismas se prevea la participación del administrado, pues 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.

Conclusiones

La ejecución del proceso metodológico ha permitido arribar a las siguientes conclusiones:

La concepción normativa de las actuaciones previas en procesos sancionatorios por faltas graves genera vulneración al derecho a la defensa del docente sumariado, impidiéndole ejercer en igualdad de oportunidades la defensa técnica. La descripción normativa no ha generado condiciones formales de igualdad de oportunidades, produciendo esta disyuntiva en la tramitación de los sumarios; sin embargo, es menester señalar que, no se requiere una reforma normativa para que el derecho a la defensa como garantía del debido proceso pueda ser atendido, puesto que bajo el

principio de aplicación directa, el reconocimiento de este derecho puede garantizarse de forma directa por parte de la autoridad competente.

Las acciones previas constituyen una parte elemental e indispensable del sumario administrativo establecido en el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, pues se convierte en el filtro preprocesal para evitar la instauración de procesos administrativos innecesarios, por ello es indispensable que se cuente con la participación del administrado, para que así la Junta Distrital de Resolución de Conflictos tome decisiones más acertadas respecto a la iniciación o no del sumario administrativo.

Respecto al análisis de los sumarios administrativos instaurados en la Dirección Distrital, se ha detectado que en la sustanciación de los mismos si el docente ejerciera su derecho a la defensa durante las acciones previas de los sumarios administrativos, la mayoría de los mismos nunca habrían sido iniciados. Este hecho, no solo representa una vulneración al derecho a la defensa, sino a un desgaste innecesario de la administración pública.

Referencias

1. Abad Yupanqui, Samuel (2008) “Las garantías como instrumentos de protección de los derechos constitucionales”, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano.
2. Agudelo, M. (30 de junio de 2005). Universidad de Medellín. Repositorio Institucional: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1307/1278>. Obtenido de <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1307/1278>
3. Aguiló Regla, Joseph (2010) “Sobre las contradicciones (tensiones) del constitucionalismo y las concepciones de la Constitución”. El Canon Neoconstitucional. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 231.
4. Alvarado, V. (2004) “Debido proceso versus pruebas de oficio”, Bogotá: Temis, pp. 167-170.
5. Benalcázar Guerrón, J. (2007) “Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano”, Primera Edición. Quito Ecuador. Fundación Andrade & Andrade Fondo Editorial.
6. Cajarville, Juan P. (2008) “El derecho a defenderse en vía administrativa y la eficacia y eficiencia de la Administración. En Sobre Derecho Administrativo”, FCU. Montevideo. 2ª Edición, Tomo II, pp. 208-209 y 224.

7. Camacho, Gladys (2006) “Sumarios Administrativos e Investigaciones Sumarias”, Editorial Laurentis, Chile.
8. Cárdenas, P. (2017). Las etapas y los actos preprocesales y procesales en el sistema acusatorio Colombiano (Trabajo de titulación de Posgrado). Universidad Libre, Bogotá, Colombia: Repositorio Digital. <https://core.ac.uk/download/pdf/198450144.pdf>. Cornejo, J. (8 de agosto de 2016).
9. Dromi, José Roberto (1978) “Instituciones de Derecho Administrativo”, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires-Argentina.
10. Dromi, Roberto (2012) “Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Editorial Ciudad de Argentina, p. 171.
11. Encalada, M. (2015). Los principios de simplificación, eficacia, celeridad y economía procesal. (Trabajo de titulación de Posgrado). Universidad Nacional de Loja. Loja, Ecuador: Repositorio Digital. <https://dspace.unl.edu.ec/jspui/bitstream/123456789/12009/1/MARIA%20JOSE%20ENCALADA%20%28%20BIBLIOTECA%29.pdf>.
12. Falconí, F. (19 de junio de 2017). Ministerio de Educación. <https://educacion.gob.ec/ministerio-de-educacion-fortalece-la-cultura-deprevencion-para-casos-de-presunta-violencia-sexual>
13. Ferrajoli, Luigi (2011) “Derechos y garantías, La ley del más débil”, Madrid, Trotta,
14. Gamero Casado, Eduardo y Fernández Ramos, Severiano (2005) “Manual básico administrativo”, 2ª Edición, Madrid, Tecnos, p. 365.
15. García de Enterría, citado por Patricio Secaira Durango, (2004) “Curso Breve de Derecho Administrativo” Quito-Editorial Universitaria, p.232.
16. García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón (2004) “Derecho Administrativo, Tomo I”, Editorial Civitas, Madrid.
17. Gomez, C., Alvarez, G., Romero, A., Castro, F., Vega, V., Comas, R., & Velazquez, M. (2017). La investigación científica y las formas de titulación. Quito: Editorial Jurídica del Ecuador.
18. Gomez, O. (2018). El debido proceso y derecho a la defensa, en la aplicación e contravención de tránsito de cuarta clase. (Proyecto de examen complejo de Pregrado). Universidad Autónoma Regional de los Andes, Santo Domingo: Repositorio Institucional.

- <http://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/9628/1/TUAEXCOMAB002> -
2019.pdf. Obtenido de Universidad Regional Autónoma de los Andes, Santo Domingo.
19. Gordillo, Agustín (2016) “Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Tomo 4, El procedimiento administrativo”, 11ª Edición, ahora como 1ª Edición del Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Buenos Aires, F.D.A., 2016
 20. Guastini, Riccardo (2017) “Sobre el concepto de Constitución”, en Carbonell, Miguel (Editor), “Teoría del neoconstitucionalismo”, Madrid, Trotta, 2007.
 21. Jaramillo Ordóñez, Herman (1999) “Manual de Derecho Administrativo”, Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador.
 22. López Jácome, Nelson (2019) “La Responsabilidad Administrativa, Civil y Penal de los Servidores Públicos”, Editorial Universitaria, Ecuador.
 23. Lúa, J. (2018). El debido proceso en el Ecuador como principio constitucional en sentencias judiciales (Trabajo de titulación de Pregrado). Universidad de Guayaquil: Repositorio Institucional.
<http://repositorio.ug.edu.ec/bitstream/redug/34549/1/L%C3%BAa%20Zurita%20Juan%20-%20Luzarraga%20Alvarez%20Ram%C3%B3n%2020177.pdf>. Obtenido de Universidad de Guayaquil.
 24. Marienhoff, Miguel (2008) “Tratado de derecho Administrativo, Tomo I”, Editorial Univertsitás, Madrid.
 25. Medina Quiroga, C. (2021) “La convención Americana: Teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y recurso judicial”, San José, Costa Rica; Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Centro de Derechos Humanos.
 26. Mejía Salazar, A. (2011) “Los Recursos Administrativos”, Quito - Ecuador. Corporación de Estudios y Publicaciones.
 27. Morales Tobar, M. (2010) “Derecho Procesal Administrativo”, Primera edición, Loja – Ecuador, Universidad Técnica Particular de Loja.
 28. Morales Tobar, M. (2011) “Manual de Derecho Procesal Administrativo”, Primera edición. Quito – Ecuador.- Corporación de Estudios y Publicaciones.
 29. Pérez, Efraín (2010) “Manual de Derecho Administrativo”, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador.
 30. Real Academia Española (2016) “Diccionario Español”, Madrid, España.

31. Secaira Durango, Patricio (2014) “Curso Breve de Derecho Administrativo”. Quito- Editorial Universitaria, p.241, 244, 247.
32. Sentencia C-0022-2009-CN. (Patricio Pazmiño Freire. M. P.): [http://doc0.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/f5905728-457e-40d6-8365-e6d2b0b0d23a/0033-09- CN%20y%20ACUMULADOS-sen-lcca.pdf.pdf&guest=true](http://doc0.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/f5905728-457e-40d6-8365-e6d2b0b0d23a/0033-09-CN%20y%20ACUMULADOS-sen-lcca.pdf.pdf&guest=true). Corte Constitucional. (2013).
33. Sentencia C-0125-13-EP. (Wendi Molina Chávez. M. P.): <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b37ac82a-a38c-41b3-b10d-7a9480c1c5f7/0125-13-ep-sen-razmaz.pdf?guest=true>.
34. Zaffaroni, Eugenio Raúl (2015) “Dimensión Política de un Poder Judicial Democrático”, Quito, Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, p. 18.
35. Zanolini, G. (1999) "Curso de derecho administrativo, Volumen 1, Parte General", Buenos Aires, Argentina, Editorial Arayú, p. 348.
36. Zavala Egas, J. (2003) “Introducción al Derecho Administrativo”, Guayaquil-Ecuador, Editorial Edino.

© 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/>).