

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO USFQ

Colegio de Posgrados

**Análisis de la aplicación del debido proceso en los sumarios administrativos
de docentes**

Mayra Lorena Morales Carrasco

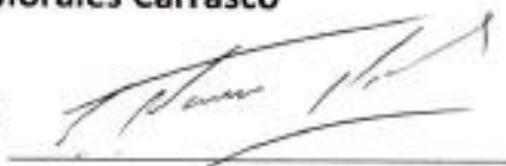
**Marco Morales Andrade, Mgs.
Director de Trabajo de Titulación**

Trabajo de titulación de posgrado presentado como requisito
para la obtención del título de Magíster en Derecho Administrativo

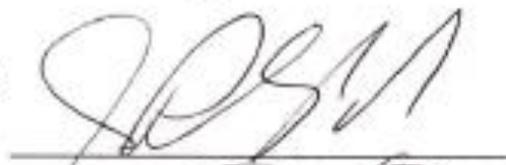
Quito, 07 octubre de 2016

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO**Colegio de Postgrados****HOJA DE APROBACIÓN DE TRABAJO DE TITULACIÓN****ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DEL DEBIDO PROCESO EN LOS
SUMARIOS ADMINISTRATIVOS DE DOCENTES****Mayra Lorena Morales Carrasco**

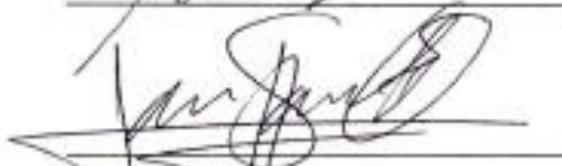
Marco Morales, M.A.
Director de Trabajo y Miembro del Comité
de Grado



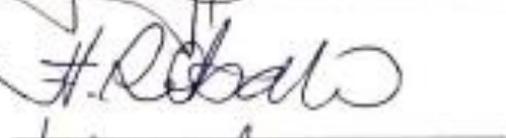
Juan Pablo Aguilar, M.A.
Presidente del Tribunal y Miembro del
Comité de Grado



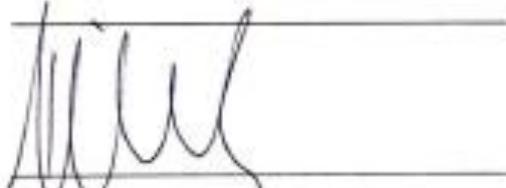
Javier Jaramillo, M.A.
Miembro del Comité de Grado



Javier Robalino, M.A.
Director de la Maestría en Derecho
Administrativo



Farith Simon, Ph.D.
Decano del Colegio de Jurisprudencia



Hugo Burgos, Ph.D.
Decano del Colegio de Postgrados



Quito, 07 de octubre de 2016

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO
EVALUACION TRABAJO ESCRITO TESINA

TESINA/TITULO ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DEL DEBIDO PROCESO EN LOS
SUMARIOS ADMINISTRATIVOS DE DOCENTES

ALUMNA Mayra Lorena Morales Carrasco

EVALUACIÓN:

a) Importancia del problema presentado.

El régimen administrativo sancionados en nuestro país ha sido poco estudiado y menos aún los procesos disciplinarios que contemplan las nuevas normas, por ello su estudio resulta algo novedoso y que se está empezando a discutir en varios ámbitos académicos. Esto hace que el tema tratado en la tesina sea de alta importancia para el conocimiento jurídico ecuatoriano.

b) Trascendencia de la hipótesis planteada por el investigador.

La hipótesis planteada resulta clara y completa, pues se pretende determinar la falta de cumplimiento de los derechos al debido proceso consagrados en la Constitución en los procesos disciplinarios de los docentes, problema que en ocasiones nace de las mismas normas jurídicas inferiores que se aplican en estos procedimientos.

c) Suficiencia y pertinencia de los documentos y materiales empleados.

Los documentos y materiales utilizados para el análisis y desarrollo de la Tesina son pertinentes para el efecto y se observa que han sido adecuadamente utilizados por el estudiante. Hubiese sido conveniente contar con procesos en el ámbito jurisdiccional, sin embargo debido al corto tiempo de vigencia de la norma no existían procesos judiciales terminados.

d) Contenido argumentativo de la investigación (la justificación de la hipótesis planteada).

La argumentación que contiene la Tesina es buena, pues logra cubrir las ideas fundamentales necesarias para dar solución a la hipótesis planteada. Inicia con un análisis

general de la potestad sancionadora del Estado y los principios que rigen el procedimiento disciplinario, realizando un análisis pormenorizado de dichos principios. Luego en un segundo capítulo procede al análisis del procedimiento mismo del sumario administrativo de docentes conforme consta de la normativa aplicable realizando un análisis detallado del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Posteriormente se realiza ya un análisis de varios casos en los cuales se pueden observar algunas falencias con respecto al respeto de los derechos al debido proceso de los docentes, en particular algunos que nacen de la misma aplicación de un Reglamento que no respeta de manera adecuada los principios del debido proceso.

Finalmente se emiten varias conclusiones que resultan adecuadas, tomando en cuenta todo lo mencionado a lo largo de la tesis.

e) **Cumplimiento de las tareas encomendadas a lo largo del desarrollo de la investigación.**

La alumna cumplió a cabalidad con las tareas encomendadas para llevar a cabo de manera adecuada la investigación.



Marco Antonio Morales Andrade

© Derechos de Autor

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma del estudiante:



Nombre:

Mayra Lorena Morales Carrasco

Código de estudiante:

00127393

C. I.:

1721796371

Lugar, Fecha

Quito, 07 octubre 2016

DEDICATORIA

A mi querida madre, mi ejemplo de vida, esfuerzo y valentía.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios, por ser mi guía en cada experiencia.

Agradezco a mi familia por su apoyo incondicional.

Un agradecimiento especial a Marco Morales Andrade, mi maestro y director de esta investigación que contribuyó con su experiencia y conocimiento, por su tiempo, sus consejos claros y oportunos, por la paciencia y motivación para culminar con este trabajo.

RESUMEN

El presente estudio tiene como finalidad analizar el cumplimiento de las garantías propias del debido proceso en la aplicación de la potestad sancionatoria del Estado a la hora de sustanciar sumarios administrativos contra docentes, con el propósito que su correcto desarrollo y acatamiento permitan mejorar la calidad en la prestación del servicio público de educación y aseguren la correcta determinación de la responsabilidad de los maestros en el caso de haber cometido una falta establecida y sancionada por la ley.

Consecuentemente, el estudio radica en examinar el procedimiento disciplinario, los principios que rigen el debido proceso, la conceptualización de sumario administrativo, las etapas en las que se desarrolla, las prohibiciones a docentes y los casos en los que se identificó la mencionada vulneración, de acuerdo a lo señalado en el ordenamiento jurídico.

Palabras clave: debido proceso, sumario administrativo, docentes

ABSTRACT

The present study aims to analyze the fulfillment of the guarantees of the due process in the application of the punitive power of the State when substantiating administrative summaries against teachers, in order that their proper development and compliance allow to improve quality in the delivery of the public education service and ensure the correct determination of the responsibility of teachers in case of having committed an established offense and sanctioned by law.

Consequently, the case study lies in examining the disciplinary procedure, the principles that govern the due process, the conceptualization of the administrative summary, the stages at which it develops, the bans on teachers and the cases in which the said breach was identified, according to what is stated in the law.

Key words: due process, administrative summaries, teachers

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	12
CAPÍTULO I 14	
1. Potestad Sancionadora del Estado y los principios que rigen el procedimiento disciplinario.....	14
1.1. Potestad Sancionadora.....	14
1.2.1 El procedimiento administrativo disciplinario	19
1.3 Principios que rigen el procedimiento disciplinario	20
1.3.1 Debido proceso.....	20
1.3.2 Principio de legalidad.....	21
1.3.3 Estado jurídico de inocencia.....	22
1.3.4 <i>No bis in ídem</i>	23
1.3.5 Juez natural.....	24
1.3.6 Derecho a la defensa	24
1.3.7 Tutela Judicial Efectiva.....	26
CAPÍTULO II 27	
2. Sumario Administrativo de docentes y el debido proceso	27
2.1. Prohibiciones a los docentes	27
2.2. Procedimiento del sumario administrativo de docentes	30
2.3. Etapas del sumario administrativo de docentes.....	31
2.4. Aplicación del debido proceso en el sumario administrativo de docentes	34
CAPÍTULO III 37	
3. Análisis de Casos	37
3.1. Caso Leonela Jeannett López Velasteguí, accionante vs Junta De Resolución De Conflictos De La Dirección Distrital De Educación Intercultural Ambato 18D02, accionado.....	37
Partes	37
Antecedentes de Hecho	38
Antecedentes Procesales	40
Problema jurídico	41
Fundamentos Legales.....	43
Fundamentos Jurisprudenciales.....	43
Análisis.....	44

3.2. Caso Williams Roberth Fabara Herrera, accionante vs Junta de Resolución de Conflictos de la Dirección Distrital de Educación de Ambato 18D01, accionado.....	52
Antecedentes de Hecho	53
Antecedentes Procesales	55
Problema jurídico	56
Decisión del Caso.....	57
Fundamentos Legales.....	57
Fundamentos Jurisprudenciales.....	58
Análisis.....	59
CONCLUSIONES	66
BIBLIOGRAFÍA	71

INTRODUCCIÓN

El alcance de un Estado social de derechos y justicia, tiene como antecedente un estado monarca, donde la autoridad imponía sanciones en forma arbitraria, sin respetar los principales derechos de los ciudadanos y el cual estaba caracterizado por el ejercicio abusivo del poder, que avanzó hasta alcanzar un Estado que garantiza el pleno cumplimiento de los derechos inherentes al ser humano, entre estos el derecho al debido proceso, que es de directa aplicación en cualquier tipo de procedimiento que resuelva sobre derechos u obligaciones y abarca en su conjunto importantes garantías.

A pesar de esta significativa evolución, observamos en la práctica que muchos procedimientos administrativos no son sustanciados en forma adecuada, que los funcionarios públicos omiten solemnidades, vulneran derechos sustanciales y que por lo tanto incumplen con lo dispuesto en la legislación ecuatoriana. Por todo lo indicado, se planteó como hipótesis de esta investigación la siguiente: Los sumarios administrativos de docentes aplican parcialmente las garantías básicas del debido proceso.

El capítulo I incluye importantes referencias bibliográficas sobre la potestad sancionadora, con el propósito de analizar cómo se aplica en el caso de corregir faltas cometidas por docentes, examina el procedimiento disciplinario como un tipo de procedimiento administrativo sancionador que busca restablecer el orden en la prestación de un servicio. Asimismo, incluye los principios que lo rigen, entre los cuales se estudia al debido proceso como principal garantía constitucional, además, el principio de legalidad, estado jurídico de inocencia, “*no bis in idem*”, juez natural, derecho a la defensa, tutela judicial efectiva.

El capítulo II comprende el análisis del sumario administrativo, examina las prohibiciones establecidas en la ley para los maestros, así como el procedimiento para sancionar dichas faltas, investiga las etapas del sumario administrativo de docentes, y analiza al debido proceso en este procedimiento disciplinario.

El capítulo III de esta investigación realiza el estudio de casos donde se incluye las partes que intervienen, antecedentes de hecho, antecedentes procesales, problema jurídico, fundamentos legales, fundamentos jurisprudenciales y el análisis. Este capítulo es indispensable en la elaboración de conclusiones, permite que por medio de la investigación de hechos reales, la observación del ordenamiento jurídico y el desarrollo teórico se pueda determinar si se aplica o no parcialmente el debido proceso en los sumarios administrativos de docentes.

En este sentido, esta investigación va más allá de la defensa de los profesionales de la educación, que probablemente han cometido prohibiciones administrativas, sino por el contrario el objeto es precautelar la seguridad jurídica, el justo cumplimiento de las disposiciones legales, y el interés superior de niños, niñas y adolescentes como directos beneficiarios del servicio público de educación.

CAPÍTULO I

1. Potestad Sancionadora del Estado y los principios que rigen el procedimiento disciplinario

1.1. Potestad Sancionadora

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.¹

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.² 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.³ 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.

Con este antecedente surge el “*ius puniendi*” que refleja la capacidad del Estado para sancionar o castigar el incumplimiento de normas preestablecidas en el ordenamiento jurídico por un determinado individuo o grupo. En este contexto, se evidencia el progreso de la sociedad que desde la existencia del contrato social, no puede ser concebida sin la capacidad del Estado para prohibir o sancionar conductas que atenten contra los principios y normas. Sobre el “*ius puniendi*” Zaffaroni señala: “es el

¹Cfr. Freddy Vicente Montes. *Potestad sancionadora y Procedimiento Administrativo Sancionador*. http://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/potestad_sanci.pdf (acceso: 26/10/2015).

² Cfr. Juan Carlos Cassagne. *Derecho Administrativo*. Ed. LEXIS NEXIS. 7ma. Ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2002, p. 311.

³Jean Jacques Rousseau. *Contrato Social*. Ed. Fernando de los Ríos. 2da. ed. España: S.L.U. Espasa Libros, 2012, p. 54.

ejercicio o la facultad que tienen de castigar las conductas delictivas, se puede aplicar: a través del Estado; y, a través de la sanción de leyes por el congreso”.⁴ Determina además, que no existe un derecho subjetivo como tal, ya que el Estado no tiene el derecho de castigar, sino el deber de hacerlo, deber que surge de la propia naturaleza de su función y existencia.⁵

Por lo tanto, al contar con una estructura administrativa, es necesaria la existencia de la disciplina acatada por la sociedad en su conjunto, sustentada en la previa creación de normas que la regulen, entiendo que su aplicación permitirá el cumplimiento del interés general. El autor y catedrático Marco Morales Tobar explica acerca de la potestad sancionadora:

Debe resaltarse pues, que la actividad administrativa es integral no puede concebirse su debido desenvolvimiento sin el auxilio de la una potestad sancionadora propia, pues la satisfacción del interés público exige la utilización de medidas administrativas inmediatas encaminadas a materializar los cometidos administrativos, castigando la desobediencia de los particulares y enfrentando obstáculos que impiden la debida realización de sus fines.⁶

Mediante la potestad sancionadora, la Administración cumple con su poder de “*imperium*”, y vemos reflejado al Estado de Policía.⁷ Sin embargo, necesariamente el ejercicio de esta potestad debe ser sometida a los mecanismos de control del poder. Es

⁴ Eugenio Raúl Zaffaroni. *Tratado de Derecho Penal*. Ed. Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera. Argentina: 1998, p. 32

⁵ Cfr. Eugenio Raúl Zaffaroni. *Tratado de Derecho Penal*. Op. Cit. p. 34.

⁶ Marco Morales Tobar. *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Ed. Corporación de Estudios y Publicaciones. Ecuador: 2011, p. 325.

⁷ El Estado Policía implica el ejercicio de un poder, a través del cual se busca limitar libertades para promover el bienestar general. Rafael Bielsa. *Régimen Jurídico de Policía*. Ed. La Ley. Buenos Aires: 1957, p.105. “Entiéndase por poder de policía la potestad jurídica de la administración pública que se ejercita mediante limitaciones con el fin de regular el uso de la libertad y promover el bienestar general.”

Se interpreta el poder de policía como el conjunto de restricciones impuestas coactivamente (por la fuerza) al ejercicio de los derechos, destacando su imposición por vía reglamentaria, cuya finalidad es el interés general. En la actualidad esta concepción ha ido evolucionado, utilizándolo únicamente como referencia de la regulación. Revisar Agustín Gordillo. *Derecho Administrativo*. El Poder de Policía. Tomo I, Parte general. 1ra. ed., Buenos Aires: Macchi, 1974 Reimpresiones varias, p. V-2. Profundiza la errónea concepción de poder de policía.

importante considerar que la Administración no sólo tiene la potestad de sancionar sino además ejecuta aquellas sanciones, en ejercicio del auto tutela administrativa.⁸

Respecto a la aplicación de principios de derecho penal en materia administrativa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reflexionado que:

106. En relación con lo anterior, conviene analizar si el artículo 9 de la Convención es aplicable a la materia sancionatoria administrativa, además de serlo, evidentemente, a la penal. Los términos utilizados en dicho precepto parecen referirse exclusivamente a esta última. *Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita. Por lo tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita.* Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. [...](las cursivas son mías).⁹

De lo mencionado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se puede entender que la potestad sancionadora está dirigida a reprimir aquellas conductas transgresoras de la normativa propia de la administración, sin embargo está sujeta a las limitaciones constitucionales y legales.¹⁰ En tal sentido, el procedimiento administrativo sancionador al igual que un proceso penal considera todas las garantías propias del debido proceso como límite a su ejercicio, buscando que a través de su aplicación se pueda cumplir el principal fin del Estado: el interés general.

⁸ La auto tutela administrativa se refiere a la facultad de la Administración Pública para ejecutar sus decisiones sin que exista la necesidad de la declaración de una autoridad judicial, incluso valiéndose de medios coactivos o ejecución por la fuerza. Revisar Eduardo García Enterría y Tomás Fernández Rodríguez. *Curso de Derecho administrativo*. Vol. I. Madrid: Civitas, 1988, p. 479.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá Sentencia de 02 de febrero de 2001. Serie C Nro. 72.

¹⁰ Cfr. Jaime Ossa Arbeláez. *Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*. Colombia: Legis, 2000, p. 125.

1.2 Procedimiento Administrativo Sancionador

El procedimiento administrativo sancionador es uno de los tipos de procedimientos administrativos, que Zavala Egas define como “la sucesión ordenada de los actos constitutivos del cauce a través del cual se cumple la actividad de la administración pública dirigida derechamente a producir consecuencias en el mundo del derecho.”¹¹

Por lo tanto, una vez entendido que el procedimiento administrativo sancionador es un tipo de procedimiento administrativo común, es importante establecer su definición, “el procedimiento sancionador o penal en el que la Administración persigue el castigo de los particulares que han infringido las disposiciones administrativas (procedimiento correctivo) o de los funcionarios públicos que han faltado a sus deberes (procedimiento disciplinario)”¹².

Las etapas del procedimiento administrativo sancionador corresponden a las mismas de un procedimiento administrativo común, es decir: iniciación, instrucción; y, terminación. Además se considera la existencia de una fase de ejecución de las decisiones administrativas. Por otra parte, el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural si bien no señala las estas etapas, establece las diligencias propias de cada una.

La *etapa de iniciación* se encuentra determinada en el artículo 135 del Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva¹³ que en referencia a la iniciación del procedimiento señala “Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada.”¹⁴ Sobre esta etapa Diez cita a Sandulli, quien manifiesta que: “Formulada la denuncia, el órgano administrativo deberá acordar la incoación del

¹¹ Jorge Zavala Egas. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Guayaquil: Edino, 2005, p. 205.

¹² Armando Rizo Oyanguren. *Manual de Derecho Administrativo*. Nicaragua: Universidad Autónoma de Nicaragua, 1991, p. 127.

¹³ Este estatuto es aplicable para la Función Ejecutiva que comprende: a) La Presidencia y la Vicepresidencia de la República y los órganos dependientes o adscritos a ellas; b) Los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellos; c) Las personas jurídicas del sector público adscritas a la Presidencia de la República, a la Vicepresidencia de la República o a los ministerios de Estado; y, ch) Las personas jurídicas del sector público autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados en la mitad o más por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores que integran la Administración Pública Central.

¹⁴ Estatuto del Régimen Jurídico - Administrativo de la Función Ejecutiva. Artículo 135. Registro Oficial No. 536 de 18 de marzo de 2002.

procedimiento, siempre que exista una base racional para admitir la veracidad de aquella, a cuyo efecto podrá acordar la instrucción de una información reservada.”¹⁵

La *etapa de instrucción* probablemente es la etapa más importante del procedimiento administrativo, con las actuaciones realizadas en esta fase se puede determinar, comprobar, probar que el derecho solicitado puede ser reconocido mediante una resolución. En esta etapa interviene la fase probatoria, etapa de informes de la administración, etapa de audiencia. Gordillo señala que “la audiencia del interesado y la apertura prueba deben hacerse en la primera oportunidad o instancia administrativa, antes de adoptar decisión alguna sobre el fondo de la cuestión.”¹⁶

Respecto a la *etapa de terminación*, esta concluye en forma convencional con una resolución administrativa, sin embargo también podrá terminar con el desistimiento o la caducidad, Diez explica que “Finalmente, la resolución debe ser motivada, haciendo una sucinta referencia a hechos y fundamentos de derecho. Las resoluciones administrativas deben ser claras y fundadas, pudiendo el órgano administrativo dictar la resolución que tenga por conveniente.”¹⁷

La *etapa de ejecución*, está directamente ligada a la facultad de auto tutela del Estado, a través de la cual, éste puede hacer ejecutar sus decisiones sin la necesidad de la existencia de una declaración de la autoridad judicial incluso valiéndose del uso de la fuerza.

Las etapas del procedimiento administrativo sancionador deberán practicarse con estricto respeto a los derechos, principios y garantías constitucionales, sobre el tema Karen Vargas establece:

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

¹⁵Aldo Sandulli. *II Procedimiento administrativo*. Milán:Guiffré, 1959, p. 237. Citado en Manuel María Diez. *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo II. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra., 1980, p. 489.

¹⁶ Agustín Gordillo. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I, Parte general. 1ra. ed., Buenos Aires: Macchi, 1974 Reimpresiones varias, p. VII-2.

¹⁷Manuel María Diez. *Manual de Derecho Administrativo*. *Óp. cit.*, p. 484. Citado por Ramiro Ávila. *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. 1ra. Ed. Quito: Ministerio de Derechos Humanos y Justicia, 2008, p. 29.

estos no resulten lesionados por actuaciones arbitrarias de la Administración. Por ello, se debe velar porque todo procedimiento administrativo que pueda culminar con la imposición de algún tipo de sanción, se efectúe de forma objetiva, teniendo como finalidad determinar la verdad real de los hechos investigados.¹⁸

Es de gran importancia diferenciar que el procedimiento sancionador en el que la Administración persigue el castigo de los particulares o administrados que han infringido o incumplido disposiciones administrativas constituye un procedimiento correctivo; mientras que los funcionarios públicos que han faltado a sus deberes están frente a un procedimiento disciplinario. Es así, que para este estudio nos centraremos en el procedimiento disciplinario, ya que los docentes son funcionarios públicos y el sumario administrativo constituye el procedimiento administrativo sancionador que busca corregir la falta cometida.

1.2.1 El procedimiento administrativo disciplinario

La potestad disciplinaria tiene, como finalidad, la custodia y el buen orden de la función y la organización de la Administración Pública respecto de sus empleados.¹⁹ Rafael Ballén concuerda con el criterio de Pertile en que el procedimiento disciplinario tiene como finalidad la organización de la Administración Pública y su correcto funcionamiento, en este sentido señala:

El procedimiento administrativo disciplinario, es un procedimiento especial, punitivo e interno, destinado a conservar el orden y correcto funcionamiento de la Administración Pública. Es una garantía fundamental en un Estado de Derecho, se materializa en una serie de actos y tareas que tienden a determinar la existencia de faltas de servicio e incumplimientos de parte de los funcionarios públicos.²⁰

El procedimiento disciplinario termina con una sanción en el caso de determinarse responsabilidad por parte del funcionario. Sobre las sanciones disciplinarias Cassagne explica que “ellas nacen del poder de supremacía especial que posee la Administración en la relación de empleo público, instituida con la finalidad de mantener la continuidad del servicio a su cargo y, en general, de proteger su estructura organizativa, tanto

¹⁸Karen Vargas. “Principios del procedimiento administrativo sancionador”. *Revista jurídica Bissass* <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art4.pdf> (acceso: 07/02/2016).

¹⁹Félix Pertile. *El Sumario Administrativo*. Edición única. Córdoba: 2015, p. 2.

²⁰ Rafael Antonio Ballén Molina. *Derecho Administrativo Disciplinario*. Bogotá: Temis, 1998. Citado por Mauricio Oliveros *La potestad sancionadora disciplinaria en el Magisterio Nacional.- Estado actual y perspectivas*. Tesis de grado. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, 2010.

personal como patrimonial.”²¹ En conclusión, podemos decir que el procedimiento disciplinario constituye un procedimiento administrativo sancionador que permite a la Administración regular las actividades de sus servidores, y sancionar aquellas faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones, con sujeción a los principios y garantías constitucionales.

1.3 Principios que rigen el procedimiento disciplinario

El procedimiento disciplinario está regido por principios que no pueden ser omitidos por la autoridad. Como se había mencionado, el derecho administrativo aplica principios propios del derecho penal, en este sentido, Cassagne hace referencia al tema indicando:

La unidad del derecho represivo y las garantías ínsitas en el Estado de Derecho conducen a la aplicabilidad a las contravenciones de los principios propios del Derecho Penal sustantivo. Si bien la mayor parte de esos principios provienen directamente del Código Penal, su base radica en los preceptos y garantías constitucionales, tanto nominadas como innominadas (v.g.r., la garantía de razonabilidad). Su aplicación se efectúa por lo general, en forma supletoria o directa, aun cuando en ciertos supuestos nada impide acudir a la técnica de la analogía, a condición de que ella opere a favor del administrado.²²

La observancia de los principios, garantizan que el procedimiento administrativo sancionador se desarrolle con estricto apego a ley, sin vulnerar o afectar derechos del procesado y respetando aquellas garantías propias del Estado constitucional de derechos y justicia. En relación al objeto de esta investigación consideraremos principios propios del procedimiento administrativo sancionador a los siguientes:

1.3.1 Debido proceso

El debido proceso constituye la columna vertebral de todos los demás principios de un procedimiento administrativo sancionador, o de aquellos en los que determinen derechos u obligaciones. Es un sistema de garantías y de normas jurídicas de carácter sustancial y de grado superior, porque son constitucionales, le señala la debida y

²¹Daisy Baro. *La relación de empleo público. Fundación de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: FDA, 1982, p. 50.

²²Juan Carlos Cassagne. *Derecho Administrativo: En torno de las sanciones administrativas y la aplicabilidad de los principios del derecho penal*. Tomo I. Buenos Aires: Abeledo –Perrot, 1987, p. 163.

correcta actuación al funcionario público, y le fija los límites dentro de los que debe actuar y la manera de impartir justicia imparcial, efectiva y oportuna.²³

Este derecho asegura que el procedimiento se desarrolle legalmente sin dilaciones injustificadas, que las partes puedan ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y contradecir, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso, de recurrir las resoluciones judiciales motivadas y con formes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos.²⁴ En virtud del sistema de garantías que lo comprenden, el debido proceso es el límite entre el abuso del poder y el derecho.

1.3.2 Principio de legalidad

Este principio implica que la Administración se encuentra sometida plenamente a la ley y el Derecho. “Los poderes públicos están sujetos a la ley.”²⁵ Pero es aún más amplio, ya que incluye además la legalidad en la tipificación de las infracciones y aplicación de sanciones, es decir éstas solo pueden ser determinadas por normas previas y claras, la interpretación debe realizarse aplicada al caso, sin que sea extensiva. Además en el caso de duda sobre una norma sancionatoria se aplicará en el sentido más favorable, y debe existir proporcionalidad entre la pena y la infracción. “[...] Si bien el legislador goza de una amplia facultad a la hora de describir una conducta estableciéndola como infracción, no puede llegar al extremo de la arbitrariedad, tipificando como tal el ejercicio de una libertad.”²⁶

Sobre el principio de legalidad Jaime Santofimio señala “entendemos por principio de legalidad la necesaria conformidad de los actos producidos por las autoridades de esta naturaleza, con el ordenamiento jurídico en general, y con el que le da

²³ Luis Cueva Carrión. *El Debido Proceso*. 2da. Ed. Actualizada. Ecuador, Ed. Cueva Carrión, p. 82.

²⁴ Ver Constitución de la República del Ecuador. Artículo 76. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

²⁵ Eduardo García de Enterría. *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho*. Madrid-España: Editorial Civitas, 1963, p. 88.

²⁶ Rafael Oyarte. *Debido Proceso*. Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016, p. 41.

fundamentación en especial.”²⁷ Por lo tanto, se entiende que todos los procedimientos administrativos sancionatorios deberán ser sustanciados siempre y cuando la falta se encuentre previamente prevista en la ley, porque no es suficiente el considerar el incumplimiento de una obligación de un funcionario si ésta no es encuentra determinada con anterioridad a su cometimiento.

1.3.3 Estado jurídico de inocencia

El autor Luis Cueva menciona “se ha dicho que la presunción de inocencia no existe, que lo que poseemos es un estado jurídico de inocencia, lo que significa que todo ciudadano es inocente (no se presume su inocencia) mientras no se pruebe lo contrario.”²⁸ En este sentido, este estado o también considerado principio por otros autores garantiza que toda persona sea considerada inocente hasta que sea declarada como culpable en caso de serlo por un Tribunal o autoridad competente. Rafael Oyarte señala respecto a este principio:

El derecho a ser presumido inocente tiene un contenido esencial: que al iniciarse el procedimiento no se considere al procesado responsable de la imputación. Dicho en otras palabras, el procesado no es culpable del hecho o acto que se le imputa hasta que mediando decisión definitiva adoptada siguiendo todas las normas del debido proceso, se desvirtúe esa presunción, por lo que el procedimiento no estará dado para *declarar la inocencia* ni para *confirmarla*, sino para *establecer* la responsabilidad en caso de haberla.²⁹

Este principio además incluye el principio de contradicción que representa una confrontación de criterios entre la Administración y los administrados o en este caso del docente sumariado, lo cual permite el ejercicio del derecho a la defensa y la presentación de argumentos para la toma de decisiones de la autoridad administrativa, que deberá fundamentar su resolución.

Se ha propuesto que el derecho a la contradicción posee una doble faceta o finalidad: a) la satisfacción de interés público (la obtención de una decisión justa: otorgando a toda persona la posibilidad de ser oído así como de ejercer su defensa en igualdad, evitando la justicia por mano propia); y b) la garantía del derecho individual

²⁷Jaime Orlando Santofimio. *El derecho de defensa en las actuaciones administrativas situación jurisprudencial.54/Temas de Derecho Público*. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 1998, p. 34.

²⁸ Luis Cueva Carrión. *El Debido Proceso*. *Óp.cit.*, p. 184.

²⁹Rafael Oyarte. *Debido Proceso*. *Óp. cit.*, p. 144.

del demandado o imputado de oponerse a determinado acto y al mismo tiempo de controlar la legalidad de lo actuado.³⁰

Por lo tanto, el estado jurídico de inocencia determina la obligación del Estado de reconocer como inocente a todas las personas que se considere responsables del cometimiento de una falta, además para ejercer este derecho es necesario que cuente con la posibilidad de presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

1.3.4 *No bis in ídem*

Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Es decir, que no se puede volver a resolver dos veces sobre la misma falta y ninguna persona puede volver a ser sometida a un proceso de cualquier clase que fuere cuando ya ha sido juzgada por el mismo hecho en un proceso anterior.

La finalidad de este principio de evitar la duplicidad de castigos o procedimientos por una misma actividad. Los requisitos que determinan este principio son: “1) este principio opera en el ejercicio del *ius puniendi* estatal, lo cual significa que la medida, aunque sea desfavorable, debe ser de naturaleza punitiva. 2) Debe existir una relación de identidad de sujeto, hecho y bien jurídicos.”³¹

La cosa juzgada cumple un rol importante, que abarca tanto el aspecto objetivo, es decir la tipificación de una conducta como falta o infracción, como al sujeto pasivo del proceso, que al existir una resolución absolviéndolo de la infracción, impide que el mismo pueda volver a ser encausado en el mismo proceso o en otros que se inicien por el mismo hecho. “En definitiva, cuando la sentencia causa ejecutoria se ha dado una respuesta definitiva a las pretensiones de justicia, volviéndose la decisión inalterable, no solo porque el fallo en el que se pronunció se torna inalterable, sino porque sobre esos objeto y causa no puede iniciarse proceso ulterior que pueda contravenir lo antes resuelto, es decir, se ha producido el efecto de cosa juzgada.”³²

³⁰Hernando DevisEchandia. *Teoría General del Proceso*. 12a.ed. Tomo I. Bogotá: U.C.C., 1999, p. 206.

³¹ María Lourdes Ramírez Torrado. *El no bis in ídem en el ámbito administrativo sancionador*. Revista de Derecho Nro. 40. Colombia: Universidad del Norte, 2003, p. 5.

³²Rafael Oyarte. *Debido Proceso*. *Óp. cit.*, p. 181.

1.3.5 Juez natural

Esta garantía comprende el ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente. El derecho a no ser juzgado por tribunales de excepción o por comisiones. Ser juzgado por un juez natural, hace referencia tanto a la jurisdicción y competencia para conocer un caso concreto. El autor Luis Cueva señala que la garantía de juez natural presenta dos aspectos “a) la imposibilidad de ser sometido a un proceso ante quien no es juez o ante quien carece de competencia para resolver un determinado asunto; y, b) la competencia de los jueces y tribunales debe estar previamente establecida por la ley.”³³

Dromi explica que “la competencia es irrenunciable e improrrogable y debe ser ejercida directa y exclusivamente por el órgano que la tiene atribuida, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación. La observancia de la competencia es indispensable para la actuación válida del órgano respectivo.”³⁴ En consecuencia, el juez natural o también conocido como juez regular es el único llamado a conocer y resolver un proceso, que en materia administrativa sería la autoridad competente determinada previamente por ley en función del territorio, materia, grado, etc.

1.3.6 Derecho a la defensa

El derecho a la defensa debe ser continuo y permanente durante todo procedimiento administrativo. “El fin que persigue este derecho es asegurar que las partes procesales gocen de los principios de contradicción y de igualdad de armas para evitar desequilibrios en el desarrollo del proceso, desequilibrio que puede desembocar en indefensión.”³⁵

Este derecho es más profundo que solo mencionar que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, ya que además abarca que el derecho a ser oído, el principio de igualdad, que la defensa cuente con el tiempo y medios adecuados para su preparación, la oportunidad e igualdad al ser escuchados y peticionar; publicidad de los procedimientos; la posibilidad de argumentar, probar y contradecir. Conocer acusaciones, peticiones, presentar pruebas, contradecir, interrogar

³³ Luis Cueva Carrión. *El Debido Proceso. Óp.cit.*, p. 181.

³⁴ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998, p. 241.

³⁵ Luis Cueva Carrión. *El Debido Proceso. Óp.cit.*, p. 189.

testigos y peritos. De igual forma ser interrogado solo en presencia de un abogado, contar con un defensor público o escoger al profesional en su defensa. Constitucionalmente también se considera al principio *no bis in ídem* como parte de esta garantía y la motivación de las resoluciones.

El *ser oído* representa que dentro de un procedimiento administrativo se cuente con las garantías necesarias para que todos sus argumentos sean escuchados en forma oportuna por la autoridad competente.

Los *plazos razonables para la defensa*, tiene como objeto evitar dilaciones que puedan generar inseguridad jurídica y que los plazos sean determinados por ley. “[...] la duración de un procedimiento administrativo debe apreciarse considerando las circunstancias de la causa, la complejidad del asunto, la conducta de los reclamantes y de las autoridades.”³⁶ Es claro que la existencia de términos prudentes durante el desarrollo de un procedimiento administrativo sancionador permite que todos los demás principios propios del debido proceso puedan ser observados y ejecutados sin dejar al procesado en la indefensión.

El *principio de igualdad*, es el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios, entre partes iguales. “Se traduce en el derecho de que no se instauren o reconozcan excepciones o privilegios que excluyan a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias.”³⁷

El *principio de publicidad*, determina la obligación de la autoridad encargada de sustanciar un procedimiento administrativo, de tramitar el mismo sin conservar ningún tipo de reserva respecto a las etapas en que se desarrolla, garantizando por lo tanto la defensa de la persona objeto de investigación en un procedimiento administrativo. Este principio garantiza el conocimiento de las partes de la causa en cualquier momento del estado de la tramitación de los procedimientos, obtener copias de documentos necesarios y estar presente en la realización de audiencias.

³⁶César Landa. “Debido proceso y tutela jurisdiccional”. *Pensamiento Constitucional*. (2001), p. 454

³⁷Cristian Caiza. *El debido proceso y su incidencia en las resoluciones del Honorable Consejo Universitario de la Universidad Nacional de Chimborazo*. *Óp. cit.*, p 41.

Solicitar y participar en la práctica de pruebas, se refiere a la necesidad de que los hechos sobre los cuales debe fundarse la decisión, tengan como sustento pruebas aportadas al proceso por cualquiera de los interesados.

Dado que la finalidad del procedimiento es la averiguación real de los hechos, se deberá investigar esa verdad objetiva y diligentemente, sin desatender ningún medio legítimo de prueba, sobre todo si ofrecida por la defensa no resulta manifiestamente impertinente o repetitiva.³⁸

Ser interrogado en la presencia de un abogado defensor, la presencia de un profesional, garantiza la asistencia técnica dentro de una diligencia necesaria para esclarecer los hechos, garantiza además que no exista autoincriminación y que el posible infractor pueda perjudicarse con su versión.

Motivación de las resoluciones, el derecho a una decisión fundada se conecta directamente con la obligación del Estado de motivar los actos administrativos. “El deber legal de motivar garantiza la existencia de fallos disciplinarios justos y protege al disciplinado de la arbitrariedad del operador disciplinario, puesto que la ausencia de motivación significa decidir conforme a caprichos e intereses.”³⁹ Para que exista una correcta motivación no basta con enunciar las normas o principios jurídicos en que se funda, es necesario que se explique adecuadamente la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho.

1.3.7 Tutela Judicial Efectiva

Garantiza el acceso gratuito, justo y equitativo a la justicia, imparcial, expedita para el pleno ejercicio de los derechos constitucionales; sujeto a los principios de inmediación y celeridad. Comprende además el derecho a la seguridad jurídica que se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. Además incluye el derecho a recurrir el fallo o resolución en procedimientos que se decida sobre derechos. El derecho a la tutela judicial efectiva se relaciona con todos los demás derechos fundamentales, ya que constituye la base para su ejercicio.

³⁸Karen Vargas. “Principios del procedimiento administrativo sancionador”. *Óp. cit.*, p. 66.

³⁹Cristian Caiza. *El debido proceso y su incidencia en las resoluciones del Honorable Consejo Universitario de la Universidad Nacional de Chimborazo*. *Óp. cit.*, p 50.

CAPÍTULO II

2. Sumario Administrativo de docentes y el debido proceso

2.1. Prohibiciones a los docentes

La educación cuenta con una particular importancia, ya que como bien señala la Carta Magna es indispensable para el conocimiento, el ejercicio de los derechos y la construcción de un país soberano, y constituye además un eje estratégico para el desarrollo nacional. Sin duda, para su correcto desarrollo es vital el rol docente. En función de lo indicado, la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI) establece las obligaciones y prohibiciones de los docentes como miembros de la comunidad educativa.

La falta disciplinaria en términos generales es “el hecho del incumplimiento, exteriorizado por acción u omisión, no justificado y culpable, de un deber impuesto por las normas que regulan la relación de empleo público, cometido por un agente imputable.”⁴⁰ Para la correcta aplicación del debido proceso es indispensable que estas faltas se encuentren tipificadas en forma previa al cometimiento de la infracción. En este sentido, la LOEI determina que se consideran infracciones en el ámbito educativo, aquellas acciones que se opusieren a las disposiciones establecidas en este cuerpo legal, sin perjuicio de la tipicidad establecida en la Ley.⁴¹ Las faltas cometidas por docentes pueden acarrear responsabilidad civil, penal y administrativa según el caso. En este estudio se analiza la responsabilidad administrativa que se determina a través del sumario administrativo, sin perjuicio de la obligación de quien sustancia este procedimiento de dar a conocer a las autoridades pertinentes la presunción de responsabilidad penal o civil. Con estos antecedentes, hemos resumido las prohibiciones y la potestad sancionadora de docentes existentes en los siguientes mapas conceptuales.

⁴⁰Dirección General de Cultura y Educación de Argentina. *Capacitación Jurídica en Educación. Módulo II: Derecho Disciplinario*

<http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/legalytecnicaeducativa/capacitacionjuridica/modulo2.pdf> (acceso: 20/11/2015).

⁴¹El artículo 17 del Código Orgánico Integral Penal Código Integral Penal. Registro Oficial Suplemento No. 180 de 10 de febrero de 2014, dispone que se considerarán exclusivamente como infracciones penales las tipificadas en este Código. Las acciones u omisiones punibles, las penas o procedimientos penales previstos en otras normas jurídicas no tendrán validez jurídica alguna, salvo en materia de niñez y adolescencia.

PROHIBICIONES PARA DOCENTES (LOEI)

(Art. 131, 132, LOEI, Arts, 332, 333, 337, 354 RLOEI)

Art. 48 LOSEP,
337 RLOEI

Inasistencia y abandono
injustificado del cargo.

Aquellas acciones que se opusieren a
las disposiciones establecidas LOEI.

- a. Incumplir el calendario académico dispuesto por la Autoridad Educativa Nacional
- b. Emitir documentos utilizados en la prestación del servicio educativo que no cumplan en el fondo o la forma los requisitos exigidos por la normativa.
- c. Prestar el servicio de educación sin contar con la autorización de funcionamiento.
- d. Retener bajo cualquier consideración los documentos académicos de estudiantes.
- e. Permitir el uso de las instalaciones de las instituciones educativas para fines político – partidistas.
- f. Negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones.

Sanción

Multa equivalente al diez por ciento (10%) de su remuneración.

- g. Suspender el servicio educativo.
- h. Permitir o incentivar el uso de medios, que pudieran convertirse en acciones atentatorias contra la dignidad de las niñas, niños y adolescentes.
- i. Oponerse a las actividades de control, evaluación y auditoría pedagógica, no proporcionar información veraz y oportuna para los sistemas de información y estadística de la Autoridad Educativa Nacional.
- j. Expulsar a las y los alumnos sin causa justificada y sin previa aplicación y observancia del debido proceso.
- k. Ordenar la asistencia a proselitismo político de cualquier naturaleza.
- l. Desacatar las disposiciones emanadas de la autoridad.
- m. Discriminación, racismo, xenofobia, sexismo y cualquier forma de agresión o violencia dentro de los establecimientos educativos.
- n. Acciones que atenten contra la dignidad de la persona.
- o. Retener, destruir o desaparecer deliberadamente los documentos oficiales de la institución educativa o los documentos académicos de los y las estudiantes.

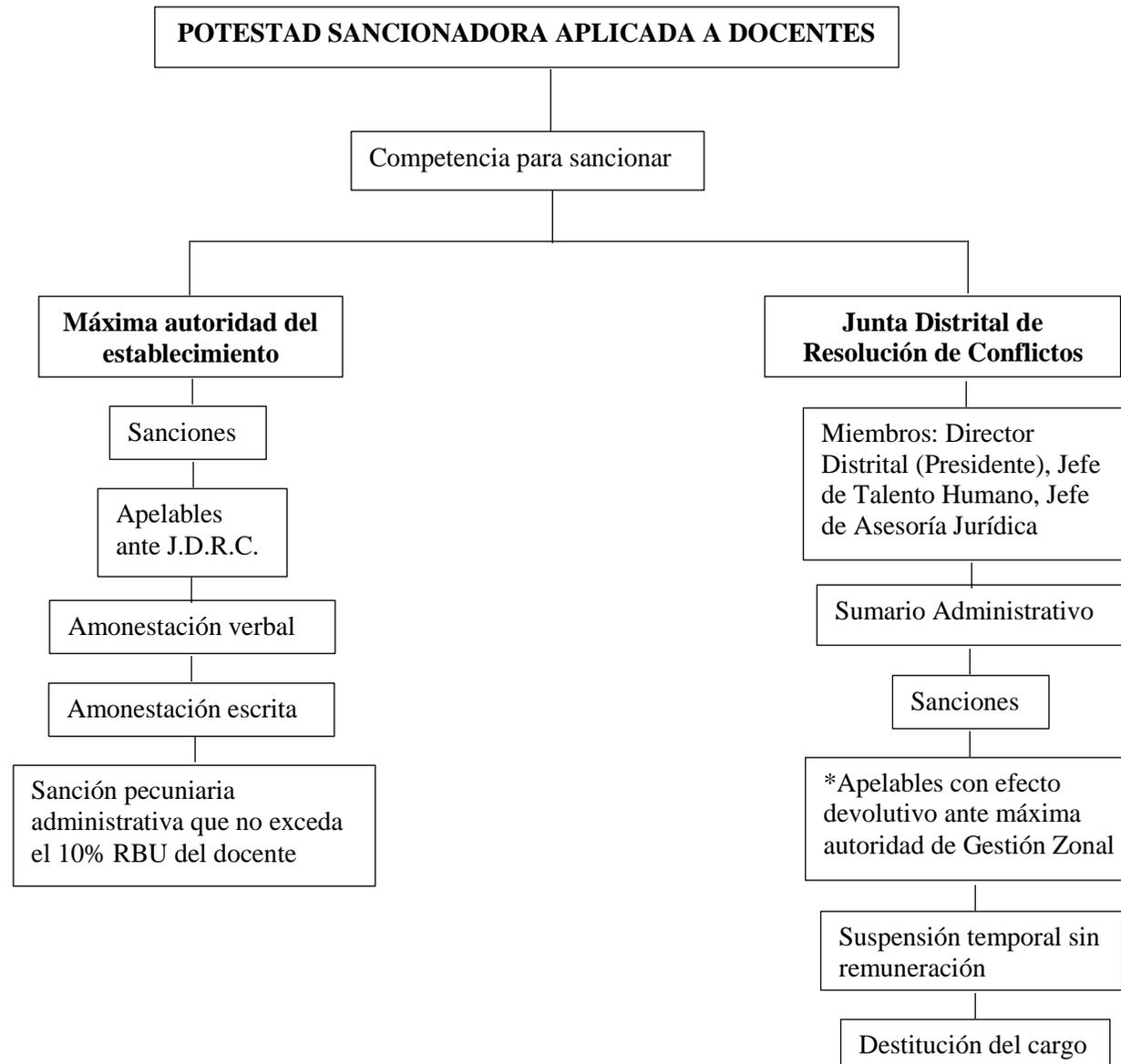
Sanción

Suspensión temporal sin sueldo hasta por un máximo de setenta (70) días si el establecimiento es público.

- p. Promover o provocar la paralización del servicio educativo.
- q. Incentivar, publicitar o permitir el consumo o distribución de tabacos, bebidas alcohólicas, narcóticos, alucinógenos o cualquier tipo de sustancias psicotrópicas o estupefacientes.
- r. Negar matrícula o separar de la institución educativa a estudiantes por razones de embarazo, progenitura, maternidad, discapacidad, orientación sexual, nacionalidad, discriminación racial, cultural o étnica, género, ideología, adhesión política y/o creencia religiosa.
- s. Desacatar las disposiciones legítimas emanadas de la Autoridad.
- t. Utilizar de manera indebida o distraer los recursos públicos, o cobrar valores por servicios educativos no autorizados.
- u. Vulnerar los derechos humanos de los educandos previstos en la CRE, LOEI, CNA, en los acuerdos y tratados internacionales.
- v. Incumplir o permitir que se incumplan las medidas de protección de derechos.
- w. Alterar documentos oficiales de la institución educativa o de los órganos superiores del Sistema Nacional de Educación.
- x. Consignar durante el proceso de selección información falsa, o haber ocultado información relevante para la decisión del concurso.
- y. Evaluar a los estudiantes en lugares distintos a los establecimientos educativos.
- z. Para otras infracciones que no estuvieren descritas en los literales anteriores, pero que atenten contra los derechos constitucionales y los previstos en tratados e instrumentos internacionales vigentes.
- aa. Cometer infracciones de acoso, abuso, violencia sexual u otros delitos sexuales.
- bb. Incumplir la obligación de denunciar a las autoridades jurisdiccionales correspondientes los casos de acoso, abuso, violencia sexual u otros delitos sexuales cometidos por funcionarios educativos en contra de los estudiantes. La omisión injustificada de esta obligación dará lugar a la destitución.
- cc. Incumplir o permitir que se incumplan las medidas de protección de derechos dictadas por las autoridades competentes para la protección de derechos.
- dd. Cometer fraude o deshonestidad académica. ***No se determina la sanción en la Ley.**

Sanción

Destitución, en el caso de los establecimientos públicos, a quienes incurran en las infracciones determinadas desde la letra "p" hasta la "cc"



2.2. Procedimiento del sumario administrativo de docentes

Se puede considerar al sumario administrativo, como el procedimiento que refleja el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, a través del cual se busca la corrección de las faltas cometidas por servidores en el ejercicio de sus funciones administrativas, previa una investigación que permitirá a la autoridad administrativa establecer una sanción o inhibirse de hacerlo. Respecto a la concepción de sumario administrativo Pincheira Barros explica que:

Los funcionarios de la Administración del Estado están sujetos a determinados deberes y obligaciones que derivan directamente de su cargo. En este contexto, es donde el sumario administrativo se transforma en una herramienta destinada a investigar y establecer los hechos que podrían constituir una infracción o falta a estas obligaciones y deberes, junto a aplicar una medida disciplinaria, si los hechos investigados constituyesen efectivamente una infracción o falta punible.⁴²

En esta definición resalta la investigación de los hechos, que constituye una acción previa a determinar la sanción como una medida disciplinaria, por lo que juega un papel trascendente a la hora de sustanciar un procedimiento sancionatorio. La importancia de una correcta investigación, genera que los elementos probatorios sustenten y motiven la resolución administrativa que impondrá la medida disciplinaria. El Dr. Edgar Neira señala que:

En toda relación de derecho administrativo va ínsita la aplicación de una norma o un principio constitucional. Por ejemplo, en la destitución de funcionarios públicos de carrera, uno de los conflictos de derecho administrativo más frecuentes en las controversias a conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, la Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia ha resuelto tales casos tomando como punto de partida los derechos y garantías que consagra la Constitución Política.⁴³

La Ley Orgánica de Servicio Público pretende definir al sumario administrativo,⁴⁴ catalogándolo como un procedimiento oral y motivado, la oralidad se observa en la

⁴²Mario Pincheira. *Sumario administrativo*. <http://dudalegal.cl/sumario-administrativo.html>.(acceso: 31/10/2015).

⁴³Edgar Neira. *Las normas de la Constitución Política de 1998 y el Procedimiento Administrativo Común*, en Asociación Escuela de Derecho PUCE. Quito: Libro Ruptura 47, Quito, AED, 2004, p. 82.

⁴⁴Ley Orgánica de Servicio Público. Registro Oficial Suplemento No. 294 de 06 de octubre de 2010. Art. 44.- Del sumario administrativo.- *Es el proceso administrativo, oral y motivado por el cual la administración pública determinará o no el cometimiento, de las faltas administrativas establecidas en la presente Ley, por parte de una servidora o servidor público*. Su procedimiento se normará en el Reglamento General de esta Ley.

audiencia de sustanciación de cargos; y, la motivación es uno de los elementos propios del debido proceso, que garantiza la correcta imposición de una sanción con apego a ley.

El sumario administrativo de docentes hasta antes de la expedición de la Ley Orgánica de Educación Intercultural estaba regulada por la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional. El Reglamento de la LOEI, determina que la competencia para disponer el inicio y la sustanciación del sumario administrativo e imponer sanciones es de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos o el Director Distrital.

2.3. Etapas del sumario administrativo de docentes

El sumario administrativo cuenta con etapas propias de un procedimiento administrativo: iniciación, instrucción, terminación y ejecución. Adicionalmente existe la etapa de acciones previas, y durante cualquiera de estas fases se podrán determinar medidas de protección. La Ley Orgánica del Servicio Público y su reglamento contienen disposiciones que regulan a los funcionarios públicos y establecen el procedimiento disciplinario. Sin embargo, por la especialidad del servicio público de educación, este posee su propia legislación. En este sentido, la Ley Orgánica de Educación Intercultural⁴⁵ regula la conducta de los miembros de la comunidad educativa, entre ellos los docentes. En virtud de lo expuesto, el sumario administrativo se desarrolla según el siguiente cuadro.

El sumario administrativo se ejecutará en aplicación de las garantías al debido proceso, respeto al derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable a la servidora o servidor.

De determinarse responsabilidades administrativas, se impondrán las sanciones señaladas en la presente Ley. De establecerse responsabilidades civiles o penales, la autoridad nominadora correrá traslado a los órganos de justicia competentes⁴⁴. (las cursivas son mías).

⁴⁵ Revisar Artículo 344 a 353 Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. A Registro Oficial Suplemento No. 754 de 26 de julio de 2012, referente al procedimiento de sumario administrativo.

SUMARIO ADMINISTRATIVO DE DOCENTES

ACCIONES PREVIAS

Junta Distrital de Resolución de Conflictos remite la información habilitante a la Unidad de Talento Humano para el estudio y análisis de los hechos presuntos.

En el término de tres (3) días se informa sobre la procedencia del sumario administrativo con fundamentos de hecho y derecho. (Informe no vinculante).

La Junta Distrital de Resolución, mediante providencia remite a la Unidad de Talento Humano para que en el término de cinco (5) días, inicie la sustanciación del sumario administrativo.

MEDIDAS DE PROTECCIÓN

Dictadas en cualquier estado del procedimiento administrativo por la Junta Distrital de Resolución de Conflictos. (Art. 347 RLOEI)

INICIO

Providencia inicial de sumario administrativo de la Junta de Resolución de Conflictos.

Auto de llamamiento a sumario administrativo en el término de 3 días. (Art. 347 RLOEI).

Contenido del Auto de llamamiento a sumario administrativo Art. 347 RLOEI.

1. Separación del denunciante suspendiendo de sus funciones.
2. Prohibición de acercarse al estudiante denunciante en el establecimiento educativo, su hogar o cualquier otro lugar;
3. Reubicación provisional del denunciado en otra dependencia administrativa;
4. Traslado del estudiante a otro grupo o sección dentro del mismo establecimiento educativo.

INSTRUCCIÓN

Notificación de la Providencia de inicio del sumario realizada por el Secretario ad hoc. *Revisar COGEP ⁴⁶.

Contestación al planteamiento del sumario en el término de 3 días, adjuntando las pruebas de descargo pertinentes.

Rebeldía

Prueba por el término de cinco (5) días laborables, se solicita que se practiquen las pruebas que considere pertinentes. *Reduce a 5 días de 7 que consta en la LOSEP.

Audiencia oral. Las partes sustentan las pruebas de cargo y de descargo. La audiencia debe ser convocada por lo menos con veinticuatro (24) horas de anticipación.

TERMINACIÓN

Informe

La Unidad de Talento Humano, en el término máximo de diez (10) días, remite a la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, el expediente del sumario administrativo y un informe con las conclusiones y recomendaciones. Incluirá, de ser el caso, la sanción procedente dependiendo de la falta cometida. (Informe no vinculante).

Resolución

Si procede la sanción la Junta Distrital de Resolución de Conflictos. Debe estar debidamente motivado. Si no procede se ordena el archivo. Notificación al sumariado. *Podrá ser apelada únicamente con efecto devolutivo ante la máxima autoridad del Nivel de Gestión Zonal.

*Reforma Decreto Ejecutivo No. 811, publicado en Registro Oficial Suplemento 635 de 25 de Noviembre del 2015. (Antes la resolución ponía fin a la vía administrativa). (Art. 352 RLOEI).

⁴⁶ El Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural señala que la providencia de inicio del sumario debe ser notificada al docente o directivo por el Secretario ad hoc, en el término de un (1) día. Adicionalmente el RLOEI dispone que si no fuera posible ubicarlo en su puesto de trabajo. A la boleta debe ser adjuntada toda la documentación que consta en el expediente que obrare del proceso. Si el docente se negare a recibir la notificación, se sentará la respectiva razón por parte del Secretario ad-hoc.

Es necesario señalar que la Ley Orgánica de Educación Intercultural confunde a la citación con la notificación, al ser el acto procesal por el cual se hace conocer la providencia inicial, y además es la más clara expresión del derecho a la defensa, por lo tanto, estamos frente a la diligencia denominada citación. Entonces, se debe tener en cuenta que el Código Orgánico General del Procesos (COGEP) vigente desde el 22 de mayo de 2016, si bien recoge lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil (CPC), incluye algunos cambios en el proceso de citación y los medios, determinando los siguientes: En persona, por tres boletas que serán entregadas en tres días distintos, en el domicilio o residencia. Hay que precisar que el COGEP, en los casos de demandas contra personas naturales, excluye la posibilidad de que las boletas sean entregadas a cualquier persona del servicio, hecho que era permitido por el CPC. Si es imposible determinar el domicilio del demandado (sumariado), el COGEP establece que la citación se realice por los siguientes medios: 1) Prensa: tres publicaciones, en días distintos, en un periódico de amplia circulación del lugar. 2) Radiodifusión: El extracto será leído por tres ocasiones durante el día, entre las seis a veintidós horas, y en tres fechas distintas, en una radiodifusora de la localidad. El CPC no incluía esta posibilidad.

2.4. Aplicación del debido proceso en el sumario administrativo de docentes

De lo estudiado, se entiende que el sumario administrativo es un procedimiento administrativo sancionador, por lo tanto determina derechos y obligaciones. Lo cual, significa que el sumariado por presuntamente haber cometido una prohibición determinada en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, debe gozar de todos los derechos y garantías reconocidos por la Constitución. En virtud de lo indicado, la LOEI establece las garantías y principios del proceso disciplinario.⁴⁷ En el mismo sentido, el Reglamento a LOEI establece que en ningún proceso se debe admitir la indefensión y que todo lo actuado bajo esa circunstancia estará viciado de nulidad absoluta.⁴⁸

En razón de lo establecido, todos los principios y garantías del debido proceso deben ser aplicados en el sumario administrativo de un docente, ya que todo procedimiento disciplinario debe realizarse a la luz de las garantías básicas del debido proceso como son: el cumplimiento de las normas y derechos de las partes, la presunción de inocencia, nadie puede ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que al momento de cometerse no este tipificado en la ley, obtención de las pruebas con sujeción a la ley, aplicación de la pena menos rigurosa en caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia, proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones, derecho a la defensa, principio de legalidad, seguridad jurídica, derecho a ser oído, principio de contradicción, plazos razonables, principio de igualdad, motivación y todas aquellas inherentes al debido proceso.

En el siguiente mapa conceptual se resumen estas garantías obligatoriamente aplicadas en el sumario administrativo.

⁴⁷Ley Orgánica de Educación Intercultural. Artículo 136. Registro Oficial Suplemento No. 417 de 31 de marzo de 2011. [...]El proceso disciplinario deberá observar todas las garantías y derechos constitucionales, el respeto a la dignidad de las personas, el debido proceso.

En ningún proceso sancionatorio o disciplinario se admitirá la indefensión legal de la persona natural o jurídica investigada administrativamente. Todo lo actuado en el proceso bajo dicha circunstancia estará viciado de nulidad absoluta

⁴⁸Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Artículo 344. Registro Oficial Suplemento No. 754 de 26 de julio de 2012. [...]El proceso disciplinario debe observar todas las garantías y derechos constitucionales, el respeto a la dignidad de las personas y el debido proceso.

En ningún proceso sancionatorio o disciplinario se debe admitir la indefensión de la persona natural o jurídica investigada administrativamente. Todo lo actuado en el proceso bajo dicha circunstancia estará viciado de nulidad absoluta

DEBIDO PROCESO EN EL SUMARIO ADMINISTRATIVO DE DOCENTES

Art. 76 CRE

En todo proceso que se determinen derechos y obligaciones se asegura el derecho al debido proceso

Art. 10 literal d) LOEI

Art. 124 LOEI

Art. 133 LOEI

Art. 133 LOEI

Art. 64 RLOEI

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Legalidad en la **tipificación** de infracciones y aplicación de sanciones

Infracciones tipificadas solo mediante ley

Norma previa y clara

Interpretación y aplicación al caso

Prohibición de interpretación extensiva de normas sancionatorias y de aplicación análoga.

In dubio pro reo. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones se aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.

Proporcionalidad entre la pena y la infracción

ESTADO JURÍDICO DE INOCENCIA

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

Prueba lícita. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.

Contradicción. Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.

Carga de la prueba. Corresponde a quien acusa.

NO BIS IN IDEM

Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia.

Causa

Acción, contrato, obligación base para iniciar el procedimiento.

Materia

Referencia de competencia del juez.

Motivación No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. (Nulidad por falta motivación).

JUEZ NATURAL

Ser juzgado por un juez independiente, imparcial y competente.

Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones.

Juez natural. Jurisdicción y competencia para conocer un caso concreto.

DERECHO DE DEFENSA

Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

Tiempo y medios adecuados para la preparación de la defensa.

Oportunidad e igualdad al ser escuchados, petionar.

Publicidad de los procedimientos salvo excepciones previstas en la ley.

Argumentar, probar y contradecir. Conocer acusaciones, peticiones, presentar pruebas, contradecir, interrogar testigos v peritos

Asistencia profesional. Ser interrogado solo en presencia de un abogado, contar con un defensor público o escoger al profesional en su defensa.

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Acceso gratuito, justo y equitativo a la justicia

Tutela efectiva, imparcial, expedita para el pleno ejercicio de los derechos constitucionales.

Sujeción a los principios de inmediación y celeridad.

Seguridad jurídica. Fundamentado en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades

Recurrir el fallo o resolución en procedimientos que se decida sobre derechos

Una vez analizado el ejercicio de la potestad sancionadora en los procedimientos disciplinarios seguidos a docentes, así como el procedimiento propio del sumario administrativo, cada una de las etapas que lo conforman, la autoridad competente para resolver, las diligencias a practicarse y los términos legalmente establecidos. En el capítulo siguiente se realiza el estudio de casos en los cuales que se pudo evidenciar la vulneración de algunas de las garantías fundamentales que consolidan el ejercicio del derecho al debido proceso.

La investigación aborda el procedimiento disciplinario aplicado a docentes en la esfera administrativa y a su vez la esfera constitucional por medio de la cual se busca la reparación de los derechos fundamentales considerados afectados. Es importante precisar que la investigación se extendió a la vía contenciosa administrativa, sin embargo de las causas revisadas en el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo con sede en Quito, y las causas registradas en el sistema de consultas externas del Consejo de la Judicatura, se determinó que la mayoría de los recursos de plena jurisdicción o subjetivos⁴⁹ presentados por los docentes a partir de la vigencia de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, no han sido resueltos en sentencia, y en forma excepcional llegan a término de prueba, existen también casos en los que en sentencia se declara el abandono del proceso. Los casos resueltos en cambio corresponden a la Ley del Magisterio derogada con la expedición de la LOEI. Los hechos expuestos dificultaron realizar este estudio.

⁴⁹ Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa publicada en el Registro Oficial 338 de 18 de marzo de 1968, derogada a partir del 22 de mayo de 2015. “Artículo 3.- El recurso contencioso - administrativo es de dos clases: de plena jurisdicción o subjetivo y de anulación u objetivo. El recurso de plena jurisdicción o subjetivo ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata.”

El Código Orgánico General de Proceso. Registro Oficial Suplemento 506, vigente a partir del 22 de mayo de 2015. Artículo 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones; 1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos.

CAPÍTULO III

3. Análisis de Casos

El análisis corresponde a dos acciones de protección, en las que se observó tanto el procedimiento administrativo como el proceso constitucional. Cada estudio comprende las partes que intervienen, los antecedentes de hecho, antecedentes procesales, problema jurídico, decisión del caso, fundamentos legales, fundamentos jurisprudenciales y el análisis como tal.

3.1. Caso Leonela Jeannett López Velasteguí, accionante vs Junta De Resolución De Conflictos De La Dirección Distrital De Educación Intercultural Ambato 18D02, accionado

El Tribunal de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Tungurahua resolvió el recurso de apelación el 16 de mayo de 2016, presentado por la Junta Distrital de Resolución de Conflictos y el delegado de la Procuraduría General de Estado. Asimismo, el 26 de mayo de 2016, el Tribunal resolvió el recurso horizontal ampliatorio, presentado por la Lcda. Leonela Jeannett López Velasteguí en la causa No. 18111-2016-00006.

Estos recursos fueron presentados debido a la sentencia emitida por la Jueza Constitucional de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en Ambato, el 15 de abril de 2016, en la que resolvió la Acción de Protección, en la Causa No. 18022-2016-01298.

Partes:

Leonela Jeannett López Velasteguí, docente categoría D en la Unidad Educativa Francisco Flor de la ciudad de Ambato, demandó a través de acción de protección a la Junta de Resolución de Conflictos de la Dirección Distrital de Educación Intercultural Ambato 18D02, la violación del debido proceso en el sumario administrativo seguido en su contra por presunción de agresión física y psicológica a dos estudiantes de la institución educativa, resuelto el 15 de enero de 2016 en la resolución Nro. 01-JDRC-2016.

Antecedentes de Hecho:

a) El 01 de octubre de 2015, la representante legal de dos estudiantes puso en conocimiento del Director de la unidad educativa “Franciso Flor-Gustavo Eguez”, la denuncia de maltrato físico y psicológico de la docente hacia sus hijos. De igual forma, el 08 de octubre de 2015 la madre de familia presentó la denuncia ante la Dirección Distrital de Educación.

b) El Director de la unidad educativa elaboró un informe al Director Distrital con fecha 15 de octubre de 2015, en el que indicó el cambio de paralelo de los estudiantes como medida de protección.

c) *Informe previo:* A través de informe previo de la Unidad Administrativa de Talento Humano (UATH), de 22 de octubre de 2015, concluyó y recomendó la procedencia de Sumario Administrativo, al Director Distrital. El 18 de noviembre de 2015, el Presidente de la Junta Distrital emitió la providencia de Inicio de Sumario Administrativo.

d) *Auto de llamamiento a Sumario Administrativo:* Con fecha 24 de noviembre de 2015, la Instructora Sumarial, delegada por el Jefe de la Unidad de Administración de Talento Humano, dictó el Auto de llamamiento a Sumario Administrativo, notificado el 25 de noviembre de 2015 por el secretario ad-hoc. Concedió a la docente el término de tres días para contestar los hechos imputados, indicó que debe comparecer con un abogado y señalar casillero judicial; además ordenó la práctica de las diligencias necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

e) *Contestación de los hechos imputados:* El 01 de diciembre de 2015, la Delegada de Talento Humano, mediante providencia indicó que se seguirá el proceso en Rebeldía por no haber dado contestación al planteamiento de sumario ni haber presentado pruebas de descargo.

f) *Término de prueba:* En la providencia anterior la instructora sumarial abrió el término de prueba por cinco días; y, ordenó se notifique a la sumariada y al abogado de oficio. El 02 de diciembre de 2015 ordenó la recepción de versiones libres y voluntarias durante el término de prueba, entre estas, la versión de la sumariada.

g) Con oficio recibido el 03 de diciembre de 2015, la docente comunicó a la instructora sumarial, que por su situación económica no puede comparecer con un abogado defensor y solicitó la designación de un abogado de oficio.

h) El 04 de diciembre de 2015 la instructora sumarial notificó la providencia en la niega el escrito de la docente sumariada, indicó que los abogados del Distrito no están facultados para asumir su defensa y que si no cuenta con recursos económicos puede asistir a la Defensoría Pública o consultorios jurídicos gratuitos acreditados.

i) Con fecha 07 de diciembre de 2015, la delegada de la UATH ofició a la Defensoría Pública el pedido de que se proporcione un abogado defensor a la docente sumariada, este oficio fue recibido el 08 de diciembre de 2015.

j) El 08 de diciembre de 2015 se receiptó la versión libre y voluntaria de la sumariada sin presencia de un abogado defensor.

k) El 08 de diciembre de 2015, la docente sumariada presentó un escrito en el que indicó que la Defensoría Pública y los Consultorios jurídicos gratuitos le informaron que no atienden procedimientos administrativos sancionatorios, además señaló a la instructora sumarial que está procediendo con el sumario administrativo, a pesar de que ella no cuenta con un abogado defensor y solicitó se realice una visita a su domicilio para evaluar su situación económica.

l) Con oficio de 15 de diciembre de 2015, la Defensoría Pública indicó que la docente percibe una remuneración mensual que le permite contratar un abogado particular, además que la institución no patrocina causas administrativas, por lo tanto negó el pedido.

m) *Audiencia oral*: Mediante providencia, la instructora sumarial manifestó la conclusión del término de prueba y señala fecha para realizarse la audiencia oral. En Acta de audiencia oral, de 17 de diciembre de 2015 consta la participación en la audiencia del Abogado designado de oficio sustanciando pruebas en contra de la docente. La sumariada compareció sin la presencia de un abogado defensor.

n) *Informe previo*: En el informe previo, de fecha 04 de enero de 2016, la delegada de Talento Humano para sustanciar el sumario administrativo concluyó y recomendó la destitución de la docente, por la presunción de infringir el literal u) del artículo 132 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI).

o) *Resolución:* El Presidente de la Junta Distrital de Resolución Conflictos, en la Resolución Nro. 01-JDRC-2016 de 15 de enero de 2016, señaló que no se han omitido ni violado formalidades sustanciales y que se ha garantizado el cumplimiento de las normas de derecho y debido proceso y resolvió acoger el informe final de la Unidad Distrital de Educación, y por lo tanto decidió destituir a la docente, por haber violentado los literales b), i) del Art. 7 de la LOEI, no cumplir con el artículo 11; literal a), b), s) ibídem y, al inobservar el literal u) del artículo 132 de la LOEI.

p) La Delegada de talento humano elaboró la acción de personal de destitución con fecha 21 de enero de 2016, la notificación a la docente se realizó con una boleta dejada en el domicilio con fecha 22 de enero de 2016.

q) El 28 de enero de 2016, la docente destituida presentó recurso de reposición, ante el Director Distrital de Educación Intercultural, a fin de que deje sin efecto la sanción, por ilegal, falta de prueba, y designa a su abogado defensor.

r) El 02 de enero de 2016, la Junta Distrital de Resolución de Conflictos señaló que resolverá el recurso de acuerdo al numeral 2 del artículo 175 del Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, es decir en el plazo de dos meses.

Antecedentes Procesales:

a) El 24 de marzo de 2016, la Lcda. Leonela Jeannett López Velasteguí, docente categoría D en la Unidad Educativa Francisco Flor de la ciudad de Ambato, demandó la protección de sus derechos constitucionales, por los actos violatorios contenidos en la Resolución Nro. 001-JDRC-2016, de 15 de enero de 2016 suscrita por el Presidente de la Junta de Resolución de Conflictos de la Dirección Distrital de Educación Intercultural Ambato 18D02; y, en la Acción de personal Nro. 62-Z318D02-RRHH-AP-2016, de 25 de enero de 2016 que registra la destitución de la docente y fue suscrita por el Director Distrital.

b) Mediante providencia de 24 de marzo de 2016, la Unidad Judicial de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Ambato, avocó conocimiento de la acción de protección, asignada en el Juicio Nro. 18202201601298 y convocó a las partes a la Audiencia Pública. Además ordenó la notificación al Delegado de la Procuraduría General del Estado.

c) En la Audiencia Pública que consta en el acta de 08 de abril de 2016, se registra la intervención del accionante y la del accionado, la jueza dictó sentencia de forma verbal aceptando la acción de protección.

d) En la Sentencia dictada el 15 de abril de 2016, se aceptó parcialmente la acción de protección.

e) El Director Distrital presentó recurso de apelación el 19 de abril de 2016, de la acción de protección resuelta el 15 de abril de 2016, argumentando improcedencia de la acción, inexistencia de vulneración de garantías y derechos constitucionales.

f) El 20 de abril de 2016, el delegado de la Procuraduría General del Estado presenta recurso de apelación de la sentencia de acción de protección de 15 de abril de 2016, por incongruencia en la sentencia e improcedencia de la acción.

g) Se remite el proceso a la Sala de la Corte Provincial de Tungurahua y por sorteo le corresponde al Tribunal de la Sala de lo Civil.

h) Mediante sentencia de 10 de mayo de 2016, el Tribunal de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Tungurahua, decidió desestimar los recursos de apelación presentados, confirmar la sentencia del grado inferior y reformarla en cuanto a las medidas reparatorias.

i) La Accionante presentó recurso horizontal ampliatorio de la sentencia respecto a la medida reparatoria.

j) El recurso fue resuelto mediante auto el 26 de mayo de 2016, desestimando el recurso.

Problema jurídico:

a) ¿Se violó el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa de la sumariada al continuar el trámite de sumario administrativo sin la presencia de un abogado defensor?

b) ¿La Unidad Administrativa de Talento Humano debía suspender el trámite del sumario administrativo?

c) ¿El derecho a la defensa prima sobre el principio de celeridad?

d) ¿La obtención de la versión libre y voluntaria de la docente sin presencia de un abogado defensor constituye prueba ilícita y su vez una violación al derecho a la presunción de inocencia?

Decisión del Caso:

La Jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en Ambato, administrando justicia constitucional, decidió en sentencia de 15 de abril de 2016, aceptar parcialmente la Acción Constitucional de Protección presentada por la señora Leonela Jeannett López Velasteguí, por haberse justificado la vulneración del derecho constitucional a la defensa dentro del sumario administrativo Nro. 005-JDRC-2015-18D02-UATH, seguido en su contra y mediante el cual fue sancionada con la destitución de su cargo. Ordenó como medidas reparatorias el reintegro de modo inmediato a cumplir sus labores académicas como docente en la Unidad Educativa; dispuso se extienda la acción de personal registrando el reingreso a sus labores educativas.

Considera no ha lugar la pretensión de las remuneraciones que ha dejado de percibir así como las aportaciones al IESS, la eliminación de los registros institucionales de la sanción impuesta; la exhibición de la copia certificada de la sentencia, la disculpa de acto público y de modo escrito; la notificación a la autoridad competente para que sancione a quienes sustanciaron el sumario administrativo y emitieron el acto resolutorio. Por cuanto en la acción se resolvió sobre la vulneración de derechos dentro del procedimiento disciplinario y no los hechos que dieron lugar al sumario administrativo.

En sentencia de 10 de mayo de 2016, el Tribunal de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Tungurahua, decidió desestimar los recursos de apelación presentados, confirmar la sentencia del grado inferior y reformarla en lo referido a las medidas reparatorias, dejando sin efecto la versión de la actora dentro del sumario administrativo, realizada el 08 de diciembre de 2015; y, el sumario administrativo que provocó la destitución de la demandante a partir de la audiencia de sustentación de pruebas, realizada el 17 de diciembre de 2015.

Por otra parte, el Tribunal de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Tungurahua, resolvió el recurso horizontal ampliatorio en el auto el 26 de mayo de 2016, desestimando el recurso porque la accionante no impugnó la sentencia en primera instancia, lo cual reveló conformidad con la decisión y debido a que el recurso

ampliatorio cabe cuando el juzgador omitiera resolver puntos controvertidos y dicho punto no constituye punto controvertido en segunda instancia.

Fundamentos Legales:

La Jueza de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia considera que de la revisión del sumario administrativo se desprende que la docente en ningún momento contó con la defensa de un abogado, así mismo fue llamada a rendir versión sobre los hechos pese a no contar con profesional encargado de su defensa y de la misma forma asistió a la audiencia de sustanciación de cargos y descargos. Inobservancias al derecho constitucional consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República, que dispone:

En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas: [...] 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. e) Nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto [...].⁵⁰

Fundamentos Jurisprudenciales:

La Jueza encargada de resolver la acción de protección hace referencia a los pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto al debido proceso, señalando que es un conjunto de garantías con las cuales se pretende que el desarrollo de actividades en el ámbito judicial o administrativo, se sujeten a reglas mínimas, con el fin de proteger los derechos garantizados en la Carta Suprema, constituyéndose el debido proceso en un límite a la actuación discrecional de los jueces. Por tanto no es sino aquel proceso que cumple con las garantías básicas establecidas en la Constitución y que hace efectivo el derecho de las personas a obtener una resolución de fondo, basada en derecho.

De igual forma cita al Dr. Jorge Zabala Egas para referirse al estare decisis:

Es una institución que proviene del sistema jurídico, esto es mantenerse frente a lo decidido y no cuestionar los puntos ya resueltos. Es el poder y la obligación de los jueces de basar sus decisiones en decisiones anteriores. Tiene efectos retroactivos, pues se aplica aun cuando los hechos hayan sido previos al precedente, es una doctrina

⁵⁰ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 76. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

del comon law y como tradición que es, no ha sido traducida a ley escrita, no se encuentra en la constitución, leyes ni en los juramentos de los jueces. Resumida se entiende que la aplicación de la misma regla en sucesivos casos análogos redundará en igualdad de trato para todos los que deben ser juzgados, el precedente contribuye a la previsibilidad en futuros fallos y el uso de criterios ya establecidos para resolver casos nuevos ahorra tiempo y energía [...].⁵¹

Análisis:

a) Violación del derecho al debido proceso y el derecho a la defensa de la sumariada al continuar el trámite de sumario administrativo sin la presencia de un abogado defensor

Los literales a) y e), numeral 7 del artículo 76 de la Constitución del Ecuador dispone que en todo proceso en el que se determinan derechos y obligaciones de cualquier orden se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías:

a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. [...]

e) Nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto.⁵²

Con lo dispuesto en la norma constitucional, observamos como el debido proceso se convierte en un límite a la actuación discrecional de quienes ejercen la potestad administrativa sancionadora y a su vez de los encargados de realizar la investigación administrativa. En este caso la instructora sumarial y la Junta Distrital de Resolución de Conflictos.

El derecho al debido proceso que incluye el derecho a la defensa, se muestra como un conjunto de garantías, con las cuales se busca que el desarrollo de las actividades en el ámbito administrativo se sujete a las reglas mínimas, con la finalidad de proteger los derechos garantizados constitucionalmente.

La Corte Constitucional se manifestó sobre el debido proceso en el caso No. 0064-2008-EP señalando:

[...] siendo éste el eje articulador de la validez procesal, la vulneración de sus garantías constituye un atentado grave no solo a los derechos de las personas en una

⁵¹ Sentencia 103-12-Sep- CC, Suplemento del Registro Oficial 735 del 29 de junio del 2012

⁵² Constitución de la República del Ecuador. Artículo 76, literal a) y e). Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

causa, sino representa una vulneración al Estado y a su seguridad jurídica, puesto que precisamente estas norma del debido proceso son las que establecen los lineamientos que aseguran que una causa se ventile en apego al respeto de derechos constitucionales y a máximas garantistas.⁵³

La indefensión se genera cuando la autoridad administrativa encargada de sustanciar el procedimiento sancionador, limita el derecho a la defensa o impide que se use los medios adecuados para su defensa, en este caso cuando se recepta la versión de los hechos sin la presencia del abogado defensor de la sumariada y de igual manera se realiza la audiencia oral.

El derecho a la defensa podía materializarse mediante la libre actuación de las partes (sumariada-instructora sumarial) a través de la presentación de pruebas legalmente obtenidas, presentación de alegaciones sin limitación ni obstáculos. Sin embargo, observamos que esto no sucedió, porque como se analizó en los antecedentes la docente nunca estuvo asistida por un profesional, que pueda direccionar su participación dentro del sumario administrativo.

Es cuestionable además que la Defensoría Pública, niegue la prestación de sus servicios a una persona que no cuenta con los recursos para contratar a un abogado particular, ya que el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos de los ciudadanos sin importar su situación económica.

Además, la Constitución del Ecuador es clara y no establece excepciones para el acceso a la justicia, señalando:

Art. 191.- La Defensoría Pública es un órgano autónomo de la Función Judicial cuyo fin es garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural, no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos.

La Defensoría Pública prestará un servicio legal, técnico, oportuno, eficiente, eficaz y gratuito, en el patrocinio y asesoría jurídica de los derechos de las personas, en todas las materias e instancias. [...] (las cursivas son mías).⁵⁴

Por tanto era obligación de la Defensoría cumplir con su deber y no permitir la indefensión de la docente, ya que al no asistir su defensa este órgano está atentando el

53 Sentencia No. 003-09-SEP-CC, dictada en el caso No. 0064-08-EP, dictada el 14 de mayo de 2009, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 602 de 01 de junio de 2009.

54 Constitución de la República del Ecuador. Artículo 191. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el acceso gratuito, justo y equitativo a la justicia. En el oficio de respuesta a la solicitud de proporcionar un abogado, no se considera si quiera el realizar un análisis de la situación económica de la sumariada.

Pese a la negativa de la Defensoría Pública, la instructora sumarial, era la persona encargada de garantizar el desarrollo del sumario administrativo en apego al debido proceso, por lo que no se justifica la continuidad del procedimiento sancionador sin la presencia de un abogado defensor.

De igual forma, la jueza constitucional en este caso no se pronuncia o menciona la omisión de la Defensoría Pública al negarse a asistir a la docente a pesar de ser el órgano competente obligado a garantizar la tutela judicial efectiva.

b) La Unidad Administrativa de Talento Humano debía suspender el trámite del sumario administrativo

La Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento no contemplan la suspensión del trámite de sumario administrativo, tampoco lo hacen la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) ni su Reglamento, que son normas subsidiarias para lo no previsto. No obstante, todas las normas mencionadas claramente disponen que el sumario administrativo se debe sustanciar con plena observancia al debido proceso. Es por esto, que se entendería que la instructora sumarial, no podía continuar con las etapas del sumario sin la presencia de un abogado defensor para la sumariada.

Además, el debido proceso que incluye el derecho a la defensa, es un derecho consagrado constitucionalmente, que al ser afectado por el acto administrativo, es decir la resolución que impone la sanción, basada en acciones previas que vulneran derechos, constituye un acto administrativo nulo de pleno derecho.

c) El derecho a la defensa prima sobre el principio de celeridad

El Estado constitucional de derechos y justicia, garantiza el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, sin que estos puedan verse afectados por cuestiones de formalidad, de esta manera, si bien el principio de celeridad debe hacerse efectivo, esto será siempre al margen del respeto a las garantías básicas del debido proceso. Es por esto, que en el caso estudiado, no se justifica, que la instructora sumarial, haya actuado en varias diligencias dejando en la indefensión a la sumariada, aun cuando existía un

tiempo para determinar la sanción. En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional, en forma acertada se ha pronunciado señalando:

Es evidente para esta Corte que el auto judicial impugnado pretende aplicar el principio de celeridad procesal consagrado en el artículo 75 de la Constitución de la República. Pero también resulta evidente que este auto considera que el principio de celeridad debe aplicarse con supremacía sobre otros principios y garantías relativos al debido proceso que están igualmente establecidos en la Constitución de la República. Y es en ese punto en el que esta Corte considera que el auto judicial impugnado infringe la Constitución, pues si bien ésta establece en su artículo 75 que la celeridad es un principio que hace parte de la tutela judicial efectiva, también establece claramente que ese principio –el de celeridad- no puede jamás sacrificar el derecho a la defensa. Por eso ese mismo artículo 75 agrega que es derecho de las personas a “en ningún caso” quedar en indefensión. La locución “en ningún caso” es tajante: si en un caso concreto debe ponderarse el derecho a la defensa versus el principio de celeridad éste último debe ceder en beneficio del primero. El auto judicial impugnado valoró las cosas a la inversa y de ahí su inconstitucionalidad.⁵⁵

Acerca del término para resolver el sumario administrativo que se consideraría un elemento básico para el cumplimiento del principio de celeridad, el artículo 345 del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, dispone que:

Dentro del término previsto en el inciso segundo del artículo 92 de la Ley Orgánica de Servicio Público, la Junta Distrital de Resolución de Conflictos o el Director Distrital pueden disponer el inicio y la sustanciación del respectivo sumario administrativo e imponer la sanción correspondiente a través de la expedición de la respectiva resolución.⁵⁶

En este sentido, el artículo 92 de la LOSEP, establece:

Las acciones que concede esta Ley que no tuvieren término especial, prescribirán en noventa días, que se contará desde la fecha en que se le hubiere notificado personalmente a la servidora o servidor público con la resolución que considere le perjudica. *Igualmente prescribirán en el término de noventa días las acciones de la autoridad para imponer las sanciones disciplinarias que contempla esta Ley y las sanciones impuestas en cada caso, término que correrá desde la fecha en que la autoridad tuvo conocimiento de la infracción o desde que se impuso la sanción.* (las cursivas son mías).⁵⁷

Pese a lo mencionado, la Unidad Administrativa de Talento Humano resolvió el sumario administrativo en un término de 72 días, sin embargo, de acuerdo en lo establecido en la legislación aplicable podía resolver hasta el 11 de febrero de 2016,

⁵⁵ Sentencia No. 009-09-SEP-CC, dictada en el caso No. 0077-09-EP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 602 de 01 de junio de 2009.

⁵⁶ Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Artículo 345. Registro Oficial Suplemento No. 754 de 26 de julio de 2012.

⁵⁷ Ley Orgánica de Servicio Público. Artículo 92. Registro Oficial Suplemento No. 294 de 06 de octubre de 2010.

debido a que esa fecha corresponde a los 90 días término concedidos por la ley, ya que el Director Distrital conoció la falta el 08 de octubre de 2015. Por lo tanto contaba aún con el tiempo necesario para que la docente cuente con un abogado defensor y pueda desarrollarse el sumario administrativo siguiendo el debido proceso con apego a la ley, sin que el principio de celeridad estuviere afectado.

Además, es importante considerar que el principio de celeridad no significa resolver en menor tiempo sin considerar cuestiones propias del procedimiento o peor aun irrespetando derechos, la naturaleza de este principio es que la sustanciación del procedimiento se realice sin dilaciones, suprimiendo trámites inoficiosos, impertinentes, no sustanciales, suspendiendo diligencias cuando la ley lo disponga de manera expresa o por los derechos que se protegen.

d) La obtención de la versión libre y voluntaria de la docente sin presencia de un abogado defensor constituye prueba ilícita y su vez una violación al derecho a la presunción de inocencia

El numeral 4 del artículo 76 de la Constitución dispone “Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.”⁵⁸ Esta es una regla absoluta, lo cual significa que para que las pruebas tengan validez jurídica deben cumplir con los requisitos que sean exigidos por la ley o la Constitución. De tal manera, que el contravenir lo dispuesto constituye una violación expresa a esta garantía constitucional.

Por otra parte, la potestad disciplinaria aplicada a docentes, no incluye la toma de versiones de los hechos como una acción previa obligatoria en el término de prueba, siendo facultativo para la instructora sumarial, realizar esta diligencia, pero que de decidir hacerlo debía necesariamente respetar las garantías propias del debido proceso, es decir el derecho a la defensa que establece “Nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, *por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público*, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto.” (las cursivas son mías).⁵⁹

⁵⁸ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 76, numeral 4. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

⁵⁹ Ibídem, numeral 7, literal e).

Por esto, resolver con base a una prueba ilícita, es una clara violación al derecho a la presunción de inocencia, porque las pruebas utilizadas para decidir, no han demostrado la responsabilidad de la sumariada con apego a lo determinado en la ley, por tanto la sanción se aplicaría analizando hechos no comprobados y carecería de validez.

Sobre la presunción de inocencia, el Juez Sergio García en su voto concurrente a la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado:

35. Con todo, esa presunción o ese principio representan una referencia de valor supremo para informar la construcción del proceso, resolver las dudas que se plantean en el curso de éste, rescatar las garantías y reducir las injerencias desmedidas. El carácter y la desembocadura de los actos procesales y del proceso en su conjunto son muy diferentes cuando se trata al enjuiciado “como si fuera culpable”, que es un rasgo del sistema inquisitivo, y cuando se le trata “como si fuera inocente”, que lo es del acusatorio. En fin de cuentas, lo que pretende la presunción o el principio de inocencia es excluir el prejuicio --juicio anticipado, general y condenatorio, que se dirige en contra del inculcado, sin miramiento sobre la prueba de los hechos y de la responsabilidad-- y ahuyentar la sanción adelantada que se funda en vagas apariencias.⁶⁰

La prueba dentro del procedimiento administrativo sancionador, es un elemento necesario, que además de ser obtenida con licitud, existe el derecho a contradecirla, que en el caso analizado no sucedió, ya que en la audiencia oral, etapa en la que la sumariada debía presentar elementos de descargo, no contó con la presencia de un profesional en Derecho que la asista. Sin embargo, sí estuvo presente un abogado de oficio delegado de la Dirección Técnica Zonal de Asesoría Jurídica del Ministerio de Educación para que presente elementos en contra de la docente, lo cual genera un claro desequilibrio entre las partes.

Otro elemento a cuestionar en lo referente a la prueba es que el Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural establece la apertura del término de prueba por un lapso de 5 días laborables, que a mi criterio es un término reducido, incluso en comparación con lo establecido en el Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público que establece un término de 7 días.

e) Admisión de la Acción de Protección

⁶⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez en el Caso Tibi vs. Ecuador Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C Nro. 114.

Es importante señalar que de las acciones de protección analizadas para este estudio⁶¹, en su mayoría, los jueces constitucionales consideran estas acciones como improcedentes, fundamentando su decisión en los artículos 39 y 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; que determinan que el juez, al conocer una acción de garantías jurisdiccionales de derechos, debe analizar si el caso no está amparado por otro tipo de acción o mecanismos de defensa judicial. Además, en el artículo 41 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que especifica cuándo procede la acción constitucional de protección en especial cuando provienen de autoridad pública, siempre que viole o haya violado derechos, menoscabe, disminuya o anule su goce o ejercicio. El artículo 42 sobre la improcedencia de la acción dispone “La acción de protección de derechos no procede: 4. Cuando el acto administrativo pueda ser impugnado en la vía judicial, salvo que se demuestre que la vía no fuere adecuada ni eficaz.”⁶²

Sin embargo, contrario al criterio de la existencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, como vía eficaz, existen causas ingresadas desde el año 2011, fecha de la vigencia de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, que no cuentan con una sentencia, o que en el mejor de los casos han llegado a término de prueba. Por tanto, es debatible que existan autos de inadmisión y de improcedencia de acciones de protección en los que no se tratan temas de simple legalidad, sino que por el

⁶¹ Revisar Sentencia de 28 de octubre de 2015. Unidad Judicial de la Familia Mujer Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues. Proceso No.03203-2015-02057. Acción de Protección propuesta por Buestan Chacha Carlos Teodoro contra la Junta Distrital de Resolución de Conflictos 03D01 Azogues.

Sentencia de 18 de abril de 2015. Unidad Judicial Especializada en Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Esmeraldas. Proceso No. 08201-2015-0500. Acción de Protección propuesta por Madrid Gamez Luis Alfonso contra la Junta Distrital de Resolución de Conflictos de Esmeraldas.

Sentencia de 04 de febrero de 2015. Juzgado Cuarto de Contravenciones de Pichincha. Proceso No. 17557-2015-0011. Acción de Protección propuesta por Díaz Duque Alberto Patricio contra la Junta Distrital de Resolución de Conflictos 17D05.

Sentencia de 31 de enero de 2013. Juzgado Décimo Cuarto de lo Civil de Cuenca. Proceso No. 01614-2012-1137. Acción de Protección propuesta por Uzho Gómez Ángel Rolando contra la Junta Distrital de Resolución de Conflictos de Azuay.

Sentencia de 03 de abril de 2014. Unidad Judicial Penal con sede en el Cantón Azogues. Proceso No. 03283-2014-0389. Acción de Protección propuesta por Pillaga Vásquez René Tarquino contra la Junta Distrital de Resolución de Conflictos 03D01 del Cañar.

⁶² Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 42 Registro Oficial Suplemento Nro. 52 de 22 de octubre de 2009.

contrario se refieren a la violación de un derecho elemental garantizado constitucionalmente, el debido proceso. Al no admitir una acción de protección con estas características, es claro, que en el caso de sumarios administrativos en contra de docentes, estos se ven obligados a someter su derecho al debido proceso, derecho al trabajo, y demás garantías a la justicia ordinaria, que debido a la acumulación de causas, tardará años en solucionar su situación.

Sobre el criterio de que la vía contencioso administrativa es ineficaz en virtud del tiempo, Ismael Quintana en su obra *La Acción de Protección* señala:

Si se acepta el criterio de que la vía contencioso administrativa es adecuada y eficaz para la protección de derechos fundamentales, no solo que se desnaturaliza a la acción de protección, limitando su procedencia, sino que, además, se incurriría en una contradicción; ocurriría que, por el paso del tiempo, la resolución sobre la vulneración de derechos fundamentales mediante esta vía terminaría por tornarse ineficaz y poco adecuada en lugar de haber servido para fines contrarios.⁶³

Asimismo, Ismael Quintana, cita una sentencia de la Corte Constitucional, en la que se indicó lo siguiente:

Así las cosas, cabe recordar que todo el ordenamiento jurídico se encuentra dirigido a la protección de derechos, por lo tanto, es indiscutible que ante la vulneración de derechos constitucionales, no cabe argumentar razones de legalidad para rechazar garantías jurisdiccionales, pues este proceder enerva la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, ya que el objeto de las garantías es la tutela de los derechos constitucionales. Resulta obvio que las garantías son jurisdiccionales son mal utilizadas, cuando se desechan acciones de raigambre constitucional, sosteniendo que son cuestiones de legalidad, así como cuando, a la inversa, a asuntos de legalidad se les yuxtapone la justicia constitucional.⁶⁴

Con lo expuesto, considero oportuno reconocer el hecho que la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en Ambato, haya admitido la acción de protección, con el objeto de proteger los derechos constitucionales de la accionante, lo cual constituye un precedente para la admisión de casos en similares circunstancias.

También es importante que los servidores públicos encargados de sustanciar un sumario administrativo en contra de docentes, no se alejen de la legislación y el respeto a las normas, ya que en el caso analizado, si bien existe una violación al debido proceso, también existe la presunción de que la docente infringió con lo dispuesto en la Ley

⁶³ Ismael Quintana. *La Acción de Protección*. Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones, Ecuador, 2016, p. 87.

⁶⁴ Sentencia No. 102-13-SEP-CC, dictada en el caso No. 0380-10-EP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 152 de 27 de diciembre de 2013.

Orgánica de Educación Intercultural, existió agresión tanto física como psicológica a dos estudiantes.

Si bien puede administrativamente continuar el sumario administrativo debido a que en sentencia únicamente se dejó sin efecto la versión tomada a la docente, realizada el 08 de diciembre de 2015; y, el sumario administrativo que provocó la destitución a partir de la audiencia de sustentación de pruebas, realizada el 17 de diciembre de 2015. Esto genera un perjuicio a los estudiantes, que continuaran asistiendo a clases con la docente restituida a su cargo, porque aún existe la presunción de que ha infringido los derechos de alumnos, y continuará mientras se concluya el trámite del sumario administrativo.

Por esta razón, si los sumarios administrativos no son sustanciados en debida forma, se encuentra en riesgo un procedimiento administrativo, que por su naturaleza busca reestablecer el orden en los funcionarios encargados de prestar un servicio a la colectividad, la educación, y que de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución es un derecho y un servicio público.

De tal forma, existe la posibilidad que varios docentes en el ejercicio de sus funciones hayan cometido infracciones aún más graves, como se revisó en varios expedientes administrativos, hay casos de abuso y acoso sexual, que por la mala sustanciación de un procedimiento administrativo sancionador, se debe declarar la nulidad de pleno derecho, los funcionarios son restituidos a su cargo, y el servicio público de educación no cuenta con las personas adecuadas para su prestación, perjudicando el interés superior de niños, niñas y adolescentes. Además constituye la violación al derecho a la seguridad jurídica, fundamentado en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

3.2. Caso Williams Roberth Fabara Herrera, accionante vs Junta de Resolución de Conflictos de la Dirección Distrital de Educación de Ambato 18D01, accionado

El Tribunal de la Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Tungurahua resolvió el recurso de apelación el 22 de marzo de 2016, presentado por el señor Williams Roberth Fabara Herrera.

El juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ambato, el 07 de enero de 2016 resolvió el recuso de ampliación y aclaración de la sentencia, presentado por el accionado. Estos recursos fueron presentados debido a la sentencia emitida por el juez de la Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ambato, el 24 de diciembre de 2015, en la que resolvió la Acción de Protección, en la Causa No. 18334-2015-05867.

Partes:

Williams Roberth Fabara Herrera, docente categoría F en la Unidad Educativa “Macará”, demandó a través de acción de protección a la Junta de Resolución de Conflictos de la Dirección Distrital de Educación Ambato 18D01, la violación del debido proceso en el sumario administrativo seguido en su contra por presunción de cometer infracciones de acoso, abuso, violencia sexual u otros delitos sexuales, resuelto el 29 de septiembre de 2015 en la resolución Nro. 034-JDRC-2015.

Antecedentes de Hecho:

a) El 30 de junio de 2015, el representante legal de la estudiante puso en conocimiento del Director Encargado de la Unidad Educativa Básica Macará, que su hija recibió una carta por parte del profesor de Ciencias Naturales, acosándola sentimentalmente. A su vez, el Director de la Unidad Educativa remite la denuncia al Director Distrital.

b) La Junta Distrital de Resolución de Conflictos, el 06 de julio de 2015 acogió la denuncia presentada, remitió la documentación a la Unidad Administrativa de Talento Humano (UATH) y como *medida de protección* resolvió reubicar provisionalmente al denunciado en el Distrito Educativo, con la finalidad que asuma funciones exclusivamente administrativas, hasta que se aclaren los hechos denunciados, además se le prohibió acercarse a la estudiante.

c) Mediante oficio de 09 de julio de 2015, el Director Distrital puso en conocimiento de la Fiscalía la denuncia.

d) *Informe previo:* La Unidad Administrativa de Talento Humano, con informe previo de 10 de julio de 2015, recomendó a la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, se siga el proceso administrativo correspondiente, con base al Art. 132, literal aa), de la LOEI, a fin de esclarecer los hechos.

e) *Auto de llamamiento a Sumario Administrativo*: El 21 de julio de 2015, la delegada de la Unidad de Administración de Talento Humano, dictó el Auto de llamamiento a Sumario Administrativo por supuestamente infringir el artículo 11 literal s) y artículo 132 literal aa) de la LOEI. El Secretario ad-hoc notificó al docente el 23 de julio de 2015. En el auto de llamamiento a sumario se ordenó la práctica de las diligencias necesarias para esclarecer los hechos, se concedió al docente el término de tres días para contestar los hechos imputados, se le indicó la obligación de comparecer con un abogado y señalar casillero judicial.

f) *Contestación de los hechos imputados*: El 28 de julio de 2015, el docente sumariado contestó con la negativa pura y simple a los fundamentos de hecho y de derecho, designó a su abogado defensor y solicitó se oficie al Fiscal Provincial de Tungurahua, con el propósito que informe si han existido elementos de convicción para abrir un expediente en su contra.

g) *Término de prueba*: En la providencia de 30 de julio de 2015, la Delegada de la UATH señaló que como prueba institucional rindan versión libre y voluntaria la estudiante y sus representantes, también señaló la recepción de la versión del docente en un día posterior. El sumariado por medio de escrito presentado el 03 de agosto de 2015, impugnó toda la documentación en su contra y solicitó que se reproduzca y se tenga como prueba a su favor lo que en autos le fuera favorable.

h) Los representantes de la estudiante y la alumna rinden versión libre y voluntaria en la fecha establecida, el docente se presenta con su abogado defensor y en todo el pliego de preguntas se acoge al derecho constitucional al silencio. Además rinde versión otro estudiante señalado en la versión de la alumna presuntamente acosada.

i) *Audiencia oral*: El 17 de agosto de 2015 se realizó la audiencia oral, en la que compareció el delegado zonal de educación a nombre institucional, solicitando que se tenga como prueba la denuncia presentada por los padres de familia, el informe de procedencia de sumario administrativo, el auto de llamamiento a sumario, la versiones de los padres de familia, la versión rendida por la estudiante, el original de la carta y sobre encontrados por los padres. El abogado defensor del sumariado comparece enfatizando el principio de inocencia, expone como prueba el oficio de la Fiscalía que informa que no existe denuncia o expediente en contra del docente, considera como prueba a su favor la versión del estudiante quien mencionó que la relación entre el

profesor y la alumna era normal, presenta la certificación de talento humano en la que se establece que el docente nunca ha sido sancionado ni presenta sumario administrativo en su carrera.

j) *Informe previo*: En el informe previo, de 25 de agosto de 2015, la delegada de Talento Humano para sustanciar el sumario administrativo concluyó y recomendó que la Junta Distrital de Resolución de Conflictos con base al artículo 352 inciso 3 del Reglamento de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, que si se determinare no existen pruebas suficientes para sancionar, ordenará el archivo del sumario, sin dejar constancia en el expediente personal del docente o directivo sumariado. Además recomienda que se reubique al docente en otro establecimiento educativo, no como un acto de sanción, sino más bien para preservar la tranquilidad en todo la Comunidad Educativa de la Escuela de Educación Básica “Macará”.

k) *Resolución*: En Resolución Nro. 034-JDRC-2015, de 29 de septiembre de 2015, analiza los hechos y resuelve imponer la sanción de suspensión prevista en el artículo 133 literal a) de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, por haber incurrido en la prohibición contemplada en el artículo 11 literal s) y el artículo 132 literal n) de la LOEI; dispuso que la Unidad Administrativa de Talento Humano elabore la acción de personal a fin de que se ejecute la resolución.

l) El 30 de septiembre de 2015, se notifica la Resolución Nro. 034-JDRC-2015, de 29 de septiembre de 2015, conjuntamente con la Acción de personal Nro. 1391-z318d01-RRHH-AP-2015 que registra la sanción.

Antecedentes Procesales:

a) El 17 de diciembre de 2015, Williams Roberth Fabara Herrera, de profesión docente, presentó Acción Constitucional de Protección demandando a la Dirección Distrital de Resolución de Conflictos 18D01, por expedir la resolución de suspensión sin motivación y por vulnerar su derecho a la defensa, considera se violó el artículo 75, 76 numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6 a, b, c, l, m de la Constitución. Solicitó se deje sin efecto la resolución emitida y se ordene la reincorporación a su lugar de trabajo.

b) La Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Ambato, avocó conocimiento de la acción de protección, en el Juicio Nro. 18334-2015-05867 y convocó a las partes a la

Audiencia Pública. Además ordenó la notificación al Delegado de la Procuraduría General del Estado.

c) En la Audiencia Pública que consta en el acta de 02 de diciembre de 2015, se registra la intervención del accionante, quien argumenta violación al debido proceso, que se ha privado de su derecho a la defensa al no analizar la prueba en legal y debida forma, además señaló la falta de motivación. El defensor del accionado responde con la negativa pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho, improcedencia de la acción por no reunir los requisitos, y señala que el acto administrativo debe ser impugnado en la vía administrativa. El juez resolvió negar la acción de protección, motivó su decisión en providencia de 24 de diciembre de 2015.

d) El docente a través de su abogado defensor solicitó aclaración de la sentencia.

e) La Unidad Judicial Civil con Sede en el Cantón Ambato resolvió el 07 de enero de 2016 negar la aclaración solicitada.

f) El docente sancionado presenta recurso de apelación en contra de la sentencia de 24 de diciembre de 2015.

g) La Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Tungurahua, el 22 de marzo de 2016, resolvió aceptar parcialmente la acción de protección deducida por el docente, revocar la sentencia venida en grado y declarar vulnerado el derecho constitucional del accionante a recibir una resolución debidamente motivada.

Problema jurídico:

a) ¿Se violó el derecho a la defensa del docente al sancionarlo por una infracción diferente a la que fue notificado en auto de llamamiento a sumario administrativo?

b) ¿La Resolución Nro. 034-JDRC-2015 expedida el 30 de septiembre de 2015 no se encuentra debidamente motivada y por tanto vulnerada el derecho al debido proceso?

c) ¿La valoración de la prueba atenta el principio de inocencia?

d) ¿El principio de interés superior de niños, niñas y adolescentes prima sobre el derecho al debido proceso?

e) ¿El incumplimiento de las garantías constitucionales genera inseguridad jurídica?

Decisión del Caso:

La Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Tungurahua, administrando justicia constitucional, decidió en sentencia de 22 de marzo de 2016, aceptar parcialmente la Acción Constitucional de Protección deducida por William Roberth Fabara Herrera, revocó la sentencia de la Unidad Judicial Civil con Sede en el Cantón Ambato de 07 de enero de 2016 y declaró vulnerado el derecho constitucional del accionante a recibir una resolución debidamente motivada.

Además, como medida de reparación integral, dejó sin efecto en su totalidad la Resolución dictada por la Junta Distrital de Resolución de Conflictos de 29 de septiembre de 2015 en la que se impuso la sanción de suspensión temporal sin sueldo por treinta días; y, de igual forma, dejó sin efecto cualquier registro de la sanción.

Dispuso que se cancele la remuneración del tiempo que el accionante permaneció suspendido en sus funciones y ordenó el reintegro al desempeño de sus funciones. Por último, dejó a salvo la posibilidad que la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, integrada por otros miembros, pues los titulares ya emitieron criterio, si es del caso, dictar una nueva resolución debidamente motivada, siempre teniendo en cuenta los tiempos de caducidad.

Fundamentos Legales:

La Sala de lo Civil de la Corte Provincial de Tungurahua luego del análisis correspondiente determinó que si bien la Junta de Resolución de Conflictos no ha vulnerado el derecho a la defensa del actor, como garantía del debido proceso por incongruencia entre los hechos que dieron inicio a la investigación y por los hechos por los que ha impuesto la sanción, vulneró el derecho por falta de motivación al no exponer de manera clara los argumentos por los cuales ha llegado a dar por probados los hechos acusados, no indica el valor otorgado a los medios de prueba que han hecho para demostrar que el accionante incurrió en la sanción establecida en el literal n) del artículo 132 de la LOEI. El artículo 76 de la Constitución sobre la garantía del derecho al debido proceso dispone:

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

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

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.⁶⁵

En la sentencia, también se hace referencia al artículo 122 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, que establece:

1. La motivación de los actos que pongan fin a los procedimientos se realizará de conformidad con lo que dispone la Constitución y la ley y la normativa aplicable. La falta de motivación entendida ésta como la enunciación de las normas y de los hechos particulares, así como la relación coherente entre éstas y aquellos produce la nulidad absoluta del acto administrativo o resolución. El acto deberá ajustarse a lo dispuesto en el Reglamento para el Control de la Discrecionalidad de los Actos de la Administración Pública.⁶⁶

Fundamentos Jurisprudenciales:

En sentencia se hizo referencia al pronunciamiento de la Corte Constitucional en cuanto a la motivación:

La disposición contenida en el literal l del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución, relacionada con la motivación de las sentencias, radica en que los jueces deben exponer los motivos o argumentos en todas las providencias que constituyan un pronunciamiento de fondo sobre los que se fundamenta su decisión, ya que de esta manera los litigantes conocen las razones que tuvo para hacerlo [...] La sentencia constituye un acto trascendental del proceso, pues éste en su conjunto, cobra sentido, en función de este momento final. Es la culminación del juicio o silogismo jurídico que comienza con la demanda. El trabajo del Juez al sentenciar consiste en resumir todos los elementos del proceso (motivación) y sentar la conclusión jurídica (fallo). La sentencia es un silogismo o juicio lógico dentro del cual la norma constituye la premisa mayor, los hechos del caso la premisa menor y el fallo la conclusión. [...] La motivación debe referir un proceso lógico donde el juzgador está en la obligación de vincular los fundamentos de hecho expuestos inicialmente con las normas o principios jurídicos, garantizando de esta manera que la decisión no fue arbitraria ni antojadiza, sino que fue el resultado de un análisis contenido de las pruebas aportadas al proceso por los contendores o de las que pudo ordenar de oficio. [...] La motivación tiene como objetivo fundamental garantizar que se ha actuado racionalmente, ya que debe atender al sistema de fuentes normativas capaces de justificar la actuación de quienes detentan la facultad de decidir. [...] Es el sometimiento del juzgador a los preceptos constitucionales, de derechos humanos, así como las disposiciones sustantivas y adjetivas, lograr el convencimiento de las partes de la correcta administración de justicia, garantizar la posibilidad de control de la resolución por el superior que conozca los recursos ordinarios y extraordinarios e inclusive llegar a conocimiento y

⁶⁵ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 76, numeral 7, literal l). Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

⁶⁶ Estatuto del Régimen Jurídico - Administrativo de la Función Ejecutiva. Artículo 122, numeral 1. Registro Oficial No. 536 de 18 de marzo de 2002.

resolución del problema jurídico a la Corte Constitucional. [...] La motivación de las sentencias está contenida en dos partes: Los antecedentes de hecho tienen que ver con la obligación del juzgador en consignar los presupuestos fácticos alegados por las partes, esto es, lo expresado en la demanda, así como la contestación a la misma, ya que no debe presumirse que los antecedentes de hechos se refieren únicamente a los expuestos inicialmente por la parte actora, sino que también están dados por las excepciones o contestación formulada por la parte contraria, los que van a ser objeto de resolución. A lo que debe adicionarse el estudio de la prueba aportada al proceso, sin adelantar valoración de la misma, sino tendiente a establecer si existe o no vulneración del debido proceso o las normas procesales aplicables al caso. [...] Los fundamentos de derecho constituyen la obligación del examinador en apreciar los argumentos de derecho estimados por los contendores, establecer los hechos que considera probados según los resultados de las pruebas, sobre los que debe aplicar las normas jurídicas del caso, dando las razones y fundamentos que tiene para hacerlo, citando la normativa, la doctrina, la jurisprudencia que estimare necesarios para resolver el caso aplicando la norma adjetiva que sea procedente al mismo. Para finalmente resolver aceptando o negando las pretensiones aludidas en forma clara, precisa, congruente y completa entre las pretensiones y el derecho aplicado. [...] La finalidad de la motivación, según María José Ruiz Lancina, (2002), se resumen en cuatro puntos: [...] 1. Permite el control de la actividad jurisdiccional por parte de la opinión pública, cumpliendo así con el requisito de la publicidad. [...] 2. Hace patente el sometimiento del juez al imperio de la ley. [...] 3. Logra el convencimiento de las partes sobre la justicia y corrección de la decisión judicial, eliminando la sensación de arbitrariedad y estableciendo su razonabilidad al conocer por qué concreto de su contenido. [...] 4. Garantiza la posibilidad de control de la resolución judicial por los tribunales superiores que conozcan de los correspondientes recursos. [...] En este orden de ideas, la motivación en la sentencia debe velar porque la misma no otorgue más ni menos de lo que se ha demandado, mucho menos resolver cosas distintas sobre lo que se ha trabajado la litis, omitiendo el pronunciamiento expreso de lo que efectivamente hacen reclamando las partes. [...] Ahora bien, según la exigencia constitucional, la falta de motivación acarrea la nulidad de la sentencia, por ello el juzgador no puede dejar de enunciar la relación existente entre las normas aplicables al caso con los antecedentes de hecho, y su explicación razonada no puede ser arbitraria.⁶⁷

Análisis:

a) Violación del derecho a la defensa del docente al ser sancionado por una prohibición diferente a la que fue notificado en auto de llamamiento a sumario administrativo.

El derecho a la defensa constituye parte esencial del debido proceso, del cual no podía ser privado el sumariado en ninguna etapa del procedimiento. Incluye también el derecho a argumentar, probar, conocer las acusaciones, presentar pruebas y contradecir.

En este caso, sucede que la Resolución sanciona al docente por una prohibición diferente a la notificada en el auto de llamamiento a sumario, señala que sanciona el

⁶⁷ Sentencia No. 103-12-SEP-CC, dictada en el caso No. 0985-11-EP, dictada el 03 de abril de 2009, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 735 de 29 de junio de 2012.

incumplimiento de las obligaciones de los docentes contenidas en el artículo 11 literal s) de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, esto es: “Respetar y proteger la integridad física, psicológica y sexual de las y los estudiantes, y denunciar cualquier afectación ante las autoridades judiciales y administrativas competentes.”⁶⁸

De igual forma, la resolución señala que sanciona el incurrir en la prohibición contenida en el literal n) del artículo 132 de la LOEI: “Incentivar, promover o provocar por cualquier vía dentro de los establecimientos educativos acciones que atenten contra la dignidad de la persona; [...]”⁶⁹ De acuerdo con el artículo 133 de la LOEI corresponde a esta prohibición la sanción de suspensión temporal sin sueldo hasta por un máximo de setenta (70) días.

Mientras que el auto de llamamiento a sumario administrativo se efectuó por supuestamente incurrir en la infracción contemplada en el artículo 132 literal aa) “Cometer infracciones de acoso, abuso, violencia sexual u otros delitos sexuales,”⁷⁰ sancionado con la destitución.

Razón por la cual, el docente se defendió de un hecho diferente al que fue sancionado. En la resolución objeto de este análisis se realizó una variación en los hechos imputados, que resultan favorables para el sumariado, porque la sanción es menor. La Junta de Distrital de Resolución de Conflictos argumentó la aplicación del derecho a la proporcionalidad de la pena y aplicar la norma más favorable al sumariado. A pesar de lo mencionado, no existe la motivación suficiente en la que se aclare o se justifique esta variación.

Como analizamos en el primer capítulo de este trabajo, los principios del Derecho Penal son aplicables en el Derecho Disciplinario. Por lo que la jurisprudencia aclara la distinción de la conducta imputada. La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia de 20 de junio de 2005, caso Fermín Ramírez vs. Guatemala, estableció:

[...] La descripción material de la conducta imputada contiene los datos fácticos recogidos en la acusación, que constituyen la referencia indispensable para el ejercicio de la defensa del imputado y la consecuente consideración del juzgador en la sentencia. De ahí que el imputado tenga derecho a conocer, a través de una descripción clara, detallada y precisa, los hechos que se le imputan. La calificación jurídica de éstos puede ser modificada durante el proceso por el órgano acusador o

⁶⁸ Ley Orgánica de Educación Intercultural. Artículo 11, literal Registro Oficial Suplemento No. 417 de 31 de marzo de 2011.

⁶⁹ Ibídem. Artículo 132, literal n).

⁷⁰ Ibídem. Artículo 132, literal aa).

por el juzgador, sin que ello atente contra el derecho de defensa, cuando se mantengan sin variación los hechos mismos y se observen las garantías procesales previstas en la ley para llevar a cabo la nueva calificación [...]. (las cursivas son mías).⁷¹

En este sentido, la Corte Constitucional con referencia a un proceso penal determinó:

[...] En tal virtud, tiene sentido que el fiscal haya acusado por una conducta de tipo general, por cuanto una vez concluida la investigación procesal penal, el juez de garantías penales al actuar como un tercero imparcial que ostenta jurisdicción en materia penal, analiza las actuaciones de las partes procesales, entre las que se incluye la del fiscal, haciendo un juicio de valor de las evidencias que se presentaron dentro de la instrucción fiscal, y en base a los elementos de convicción que estas evidencias aporten, determina cuál es el tipo penal en que se enmarca la conductos de los procesados [...] Por las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional evidencia que no se vulneró el derecho a la defensa de los accionantes, puesto que el juez de garantías penales tiene plena facultad para especificar el tipo penal acusado de forma general por el fiscal (las cursivas son mías).⁷²

Por lo tanto, no existe violación del derecho a la defensa ya que la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, al analizar las pruebas practicadas en legal y debida forma, respetando la presunción de inocencia, está facultada para determinar la falta cometida por el docente, sea o no diferente a la expuesta en el auto de llamamiento a sumario administrativo, pero es necesario también que se motive adecuadamente esta diferenciación, de tal forma que si fuera el caso que la infracción debiera ser sancionada con una pena mayor el sumariado no resulte perjudicado y pueda presentar los argumentos para su defensa.

b) Falta de motivación en la Resolución Nro. 034-JDRC-2015 expedida el 30 de septiembre de 2015 mediante la cual se sanciona al docente.

La Resolución Nro. 034-JDRC-2015, de 30 de septiembre de 2015 contiene la transcripción de los hechos ocurridos en el sumario, no obstante, esto no se debe considerar como motivación porque de acuerdo a lo establecido en la Constitución “[...] No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios

⁷¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C Nro. 126.

⁷² Sentencia No. 036-13-SEP-CC, dictada en el caso No. 1646-10-EP, dictada el 24 de julio de 2013, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 64 de 22 de agosto de 2013.

jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho [...].”⁷³

Es decir, la resolución debía incluir un análisis en el que se relacionen en forma adecuada los hechos con las normas y principios jurídicos aplicables, contrario a esto, no se expusieron de manera clara y concreta los argumentos que prueben los hechos acusados al sumariado, no se explica el valor otorgado a las pruebas, haciendo de cierta manera incomprensible la resolución.

La Corte Constitucional al respecto se ha pronunciado en numerosas ocasiones, entre estos pronunciamientos se destaca el siguiente:

La motivación de las resoluciones o fallos es un mecanismo de aseguramiento de la racionalidad en las decisiones de los organismos que ejercen potestades públicas; es decir, es la garantía que permite a quienes son los directamente afectados por la decisión o la sociedad en general, tener la certeza que la decisión del órgano jurisdiccional, en este caso, responde a una justificación debidamente razonada. En este sentido, la motivación se convierte en una pieza clave en la elaboración de las decisiones judiciales, sin la cual, estas se tornarían arbitrarias y cuyo efecto, devendría en la nulidad de las mismas [...] La Corte Constitucional ha determinado que para que una decisión se encuentre debidamente motivada, es necesario que cumpla tres requisitos: 1) Razonabilidad, 2) Lógica y 3) Comprensibilidad. (las cursivas son más).⁷⁴

En virtud de lo expuesto, la resolución constituye un acto administrativo nulo, por no contar con la argumentación suficiente que justifique la aplicación de la sanción, resulta ser una decisión incompleta e incongruente, afectando el derecho al debido proceso del docente sumariado.

Otro punto importante referente a la resolución que impone la sanción en el sumario administrativo, es la reforma con Decreto Ejecutivo No. 811, publicado en Registro Oficial Suplemento 635 de 25 de Noviembre del 2015, con la cual se dispuso que esta resolución podrá ser apelada únicamente con efecto devolutivo ante la máxima autoridad del Nivel de Gestión Zonal correspondiente. Esta reforma permite que la Ley Orgánica de Educación Intercultural se encuentre en sintonía con la garantía del debido proceso de recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos. Ya que en el artículo mencionado previo a la reforma se

⁷³ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 76, numeral 7, literal l). Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

⁷⁴ Sentencia No. 232-14-SEP-CC, dictada en el caso No. 1388-12- EP, dictada el 15 de junio de 2012, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 423 de 23 de enero de 2015.

establecía que la resolución ponía fin a la vía administrativa, dejando a los sumariados con la única opción de recurrir el fallo en vía jurisdiccional o constitucional según corresponda.

c) *La valoración de la prueba atenta el principio de inocencia.*

El principio de inocencia es amplio ya que no solo se refiere a ser tratado como tal hasta que se determine lo contrario en sentencia o resolución en firme, incluye además que para determinar la responsabilidad del sumariado, las pruebas obtenidas se valoren de acuerdo a la Constitución y la ley, de lo contrario no tendrían validez.

En este caso, la práctica de las pruebas se efectúan en forma adecuada, se respeta el derecho al silencio al que se acogió el sumariado, pero en su valoración no se contó con los elementos básicos para determinar la responsabilidad del docente, no se realizó el análisis necesario que justifique la infracción cometida.

Es por esto, que existe una correlación entre la valoración de la prueba, el principio de inocencia, el derecho a la defensa y todos en su conjunto garantizan el debido proceso. Es decir, al no desarrollar la motivación de la resolución, se desencadenó la vulneración a todos los principios y derechos señalados.

d) *Principio de interés superior de niños, niñas y adolescentes vs el derecho al debido proceso.*

La Constitución del Ecuador en el artículo 44 determina que:

El Estado, la sociedad y la familia promoverán de forma prioritaria el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, y asegurarán el ejercicio pleno de sus derechos; *se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas [...].*(las cursivas son mías).⁷⁵

La Ley Orgánica de Educación Intercultural de conformidad con lo mencionado, faculta a la Junta Distrital de Resolución de Conflictos para que en cualquier momento de ser necesario se dicten medidas de protección. En este sentido, es evidente que prima el interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

Sin embargo en el procedimiento administrativo sancionador, el debido proceso no se observa contradictorio al interés superior de la estudiante, porque es preciso que se analicen los hechos, se valoren las pruebas y se determine la responsabilidad del

⁷⁵ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 44. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

docente, constituyendo el elemento básico para garantizar que la sanción se realizó conforme a la ley.

Por lo tanto, la reubicación del docente como garantía del interés superior de la estudiante prevalece sobre el derecho del docente a continuar en la institución ya que se pudo determinar que el sumariado infringió la prohibición de incentivar, promover o provocar por cualquier vía dentro de los establecimientos educativos acciones que atenten contra la dignidad de la persona.

Los niños, niñas y adolescentes forman parte de los grupos de atención prioritaria, razón por la que el Estado se encuentra obligado a garantizar el pleno ejercicio de sus derechos. A pesar de lo mencionado, la Junta de Resolución de Conflictos cumplió al dictar medidas de protección, pero era imprescindible que la reubicación del docente y la suspensión en sus funciones sean debidamente motivadas.

Sin embargo, es un error que en la sentencia de la Corte Provincial no considere la existencia del interés superior de la adolescente y se permita que el docente permanezca en la institución, resultando contradictorio que la Corte otorgue prevalencia al debido proceso del docente, siendo la autoridad llamada a proteger no solo los derechos del sumariado sino de quienes se verían afectados por su decisión.

e) El incumplimiento de las garantías constitucionales genera inseguridad jurídica

El derecho a la seguridad jurídica tiene como base la certeza del derecho, es decir, se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

En el sumario administrativo sustanciado en contra del docente, es claro que en las normas tanto constitucionales como en aquellas determinadas en la LOEI, se dispone expresamente el derecho al debido proceso, a pesar de esto, la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, como autoridad competente evade las disposiciones generando total inseguridad jurídica, afectando de esta manera al sumariado en forma directa y al servicio público de educación en forma indirecta.

Es preciso enfatizar, que si bien sentencia deja a salvo la posibilidad de que la Junta integrada por otros miembros dicte una nueva resolución debidamente motivada siempre y cuando se tenga en cuenta los tiempos de caducidad, para la fecha en que se resuelve ya pasó el término de 90 días para emitir la sanción. Por ende, el sumariado

será restituido a su cargo sin que exista la posibilidad de que sea sancionado por este hecho, a pesar que presumiblemente existió acoso psicológico a la estudiante, y que por errores en la sustanciación de este procedimiento sancionador el docente continuará prestando sus servicios sin que concurra ninguna repercusión por cometer faltas determinadas en la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

CONCLUSIONES

1. El sumario administrativo de docentes en la mayoría de los casos analizados, cumple con las etapas necesarias para establecer la sanción (acciones previas, medidas de protección, auto de llamamiento a sumario administrativo, notificación, contestación, término de prueba, audiencia, informe previo y resolución).

2. La Unidad Administrativa de Talento Humano, tiene un rol fundamental en el procedimiento disciplinario, por ser la encargada de sustanciar el sumario administrativo, por lo tanto, está obligada a desarrollar todas las diligencias necesarias a la luz del debido proceso, mismas que guiarán a la Junta Distrital de Resolución de Conflictos a imponer la sanción, sin embargo su accionar se reduce a un informe previo que constituye un acto de simple administración, pero que de la investigación realizada se observó que en su mayoría es acogido por la autoridad competente.

3. El término de tres (3) días para la contestación a los hechos imputados en el auto de llamamiento a sumario administrativo, determinado en el artículo 348 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, resulta insuficiente para la elaboración de una adecuada defensa del docente, considerando además que debe adjuntar las pruebas de descargo pertinentes, por consiguiente, el derecho a la defensa se encuentra en riesgo por la disposición legislativa de este término.

4. El Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural en el artículo 349 dispone un término de prueba de cinco (5) días, contrario a lo señalado en el artículo 95 del Reglamento General a Ley Orgánica de Servicio Público que establece un término de siete (7) días, reduciendo el periodo para recabar pruebas y atentando significativamente al pleno ejercicio del derecho a la defensa, lo cual constituye un error legislativo. Es sustancial considerar que el principio de celeridad debe estar orientado a la correcta actuación de la Administración Pública, en el tiempo prudente para resolver, pero este principio no puede de ninguna manera ser el argumento para reducir el tiempo en perjuicio de la persona sujeta a un procedimiento disciplinario. El Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE), al respecto,

dispone en el artículo 147 que cuando la administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a veinte días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. Y aún más importante jerárquicamente la Constitución dispone en el artículo 76 numeral 7, literal b) el derecho a contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa. En este sentido, el legislador estaba obligado a correlacionar la normativa existente y establecer tiempos prudenciales para estas etapas.

5. La audiencia oral, en la que se sustentan las pruebas de cargo y de descargo, puede ser convocada hasta con veinticuatro (24) horas de anticipación, nuevamente el Reglamento a la LOEI en el artículo 350, ordena un tiempo insuficiente para una diligencia importante dentro del sumario administrativo.

6. Los tiempos fijados tanto para la contestación al auto de llamamiento a sumario administrativo, término de prueba y convocatoria a audiencia, son demasiado cortos para garantizar una adecuada defensa, no existe armonía ni lógica normativa entre lo establecido en la Constitución de la República, Ley Orgánica de Servicio Público, Ley Orgánica de Educación Intercultural y Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, esta falencia legislativa atenta contra el derecho a la seguridad jurídica.

7. Esta investigación se centró en la formalidad del cumplimiento del derecho al debido proceso, lo cual incluye el análisis minucioso de cada una de las garantías establecidas en el artículo 76 de la Constitución de la República, aplicable a todos los procesos en los que se determinen derechos y obligaciones, en este caso el procedimiento sancionatorio de docentes. Por lo tanto, las garantías constitucionales componen un su conjunto el derecho al debido proceso, y la simple omisión de cualquiera de estas genera la vulneración de este derecho.

8. Con el análisis realizado se pudo determinar como una de las principales inobservancias al debido proceso, la falta de motivación en los actos administrativos emanados de las Juntas Distritales de Resolución de Conflictos, que se limitan a

enunciar los hechos y citar la normativa sin correlacionar los mismos o realizar el análisis adecuado que justifique la imposición de una sanción.

9. El derecho a la defensa es otro de los derechos más afectados en los sumarios administrativos de docentes, este derecho va más allá del señalamiento de que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, envuelve también los tiempos y medios adecuados para la defensa, la oportunidad e igualdad al ser escuchados, la posibilidad de argumentar, probar y contradecir y contar con asistencia profesional.

10. Respecto a la hipótesis planteada: Los sumarios administrativos de docentes aplican parcialmente las garantías básicas del debido proceso. Se debe considerar que del universo de sumarios administrativos sustanciados contra docentes, la mayoría de casos estudiados si aplican en su totalidad las garantías del debido proceso, sin embargo, también existen procedimientos disciplinarios que incumplen este derecho.

11. La instrucción del sumario administrativo de docentes, se encuentra supeditada al conocimiento de la normativa de los servidores públicos encargados de sustanciarlo (Unidad Administrativa de Talento Humano y Junta Distrital de Resolución de Conflictos), sin embargo en varios expedientes revisados aparecieron errores significativos que pueden concluir en la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos y que a su vez perjudican a la calidad del servicio público de educación. Frente a este hecho, existe la posibilidad que el docente sumariado apele en sede administrativa la resolución de sanción con efecto devolutivo ante la máxima autoridad del Nivel de Gestión Zonal, pero se evidenció que la posición de la autoridad respecto a la apelación es la de ratificar la resolución a pesar de existir evidentes errores y graves vulneraciones al debido proceso.

12. Si bien la jurisdicción contencioso administrativa es la vía correspondiente para amparar el derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por un acto administrativo, esta vía debe garantizar que los procesos ingresados sean resueltos con celeridad, ya que como se enunció en el análisis de casos, en lo que respecta al Tribunal Distrital Contencioso Administrativo de

Quito y las causas registradas en el sistema de información externa del Consejo de la Judicatura, la mayoría de causas apenas se encuentran en calificación de la demanda, citación o en el mejor de los casos en término de prueba, lo cual convierte a esta vía en ineficaz en el tiempo.

13. La acción de protección tiene como finalidad proteger los derechos fundamentales, es un proceso de conocimiento más no declarativo y es autónoma respecto de la vía contencioso administrativa en virtud del tratamiento legal. No obstante, los jueces constitucionales inadmiten estas garantías pese a que se demanda la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, señalando la existencia de vía eficaz (contencioso administrativa) para impugnar el acto administrativo, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional contempla la salvedad de demostrar que la vía jurisdiccional es ineficaz pero esto atenta totalmente la naturaleza de la acción de protección. En virtud de lo señalado, la inadmisión de una demanda con estas características, obliga a someter un derecho constitucional a la justicia ordinaria, que debido a la acumulación de causas, tardará años en resolver como se verificó en esta investigación. La Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto en sentencia que constituye jurisprudencia vinculante:

[...] las juezas y jueces constitucionales que conozcan de una acción de protección, deberán realizar un profundo análisis acerca de la real existencia de la vulneración de derechos constitucionales en sentencia, sobre la real ocurrencia de los hechos del caso concreto. *Las juezas o jueces constitucionales únicamente, cuando no encuentren vulneración de derechos constitucionales y lo señalen motivadamente en su sentencia, sobre la base de los parámetros de razonabilidad, lógica y comprensibilidad, podrán determinar que la justicia ordinaria es la vía idónea y eficaz para resolver el asunto controvertido.* ⁷⁶ (las cursivas son mías).

Por lo tanto, es necesario que los jueces constitucionales en forma previa a la inadmisión realicen un real análisis sobre la vulneración de un derecho constitucional, que para este trabajo, es el debido proceso en el sumario administrativo de docentes.

14. La correcta sustanciación de un sumario administrativo protege en forma indirecta el derecho superior de los niños, niñas y adolescentes, que en el caso de que la

⁷⁶ Sentencia No. 001-016-PJO-CC, dictada en el caso No. 0530-10-JP, dictada el 22 de marzo de 2016, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 767 de 02 de junio de 2016.

falta cometida por un docente pueda ser establecida, se podrá imponer la sanción correspondiente, pero si esto no sucede es probable que se deje sin efecto el acto administrativo y el maestro no reciba ningún tipo de sanción. En razón de lo señalado, el cumplimiento del debido proceso en el procedimiento disciplinario está orientado a la corrección de las acciones de los funcionarios y consecuentemente permite asegurar la calidad del servicio público de educación.

BIBLIOGRAFÍA

- Ávila, Ramiro. *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*. 1ra. Ed. Quito: Ministerio de Derechos Humanos y Justicia, 2008.
- Ballén Molina, Rafael Antonio. *Derecho Administrativo Disciplinario*. Bogotá: Temis, 1998. Citado por Mauricio Oliveros *La potestad sancionadora disciplinaria en el Magisterio Nacional.-Estado actual y perspectivas*. Tesis de grado. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito, 2010.
- Baro, Daisy. *La relación de empleo público. Fundación de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: FDA, 1982.
- Bielsa, Rafael. *Régimen Jurídico de Policía*. Buenos Aires: Ed. La Ley, 1957.
- Caiza, Cristian. *El debido proceso y su incidencia en las resoluciones del Honorable Consejo Universitario de la Universidad Nacional de Chimborazo en los procesos disciplinarios instaurados a estudiantes y profesores, durante el período 2012-2013*. Tesis de grado. Universidad Nacional de Chimborazo. Riobamba, 2014.
- Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. Ed. Lexis Nexis, 7ma. Ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2002.
- Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo: En torno de las sanciones administrativas y la aplicabilidad de los principios del derecho penal*. Tomo I. Buenos Aires: Abeledo –Perrot, 1987.
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá Sentencia de 02 de febrero de 2001. Serie C Nro. 72.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C Nro. 126.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Voto concurrente razonado del Juez Sergio García Ramírez en el Caso Tibi vs. Ecuador Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C Nro. 114.
- De Bernardis, Luis Marcelo. *La Garantía procesal del debido proceso*. Lima: Cultural Cuzco S.A, 1985.

- Devis Echandia, Hernando. *Teoría General del Proceso*. 12a.ed. Tomo I. Bogotá: U.C.C., 1999.
- Dirección General de Cultura y Educación de Argentina. *Capacitación Jurídica en Educación. Módulo II: Derecho Disciplinario*.
- Domínguez Vila, Antonio. *Constitución y Derecho Sancionador Administrativo*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., 1997.
- Dromi, Roberto. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998, p. 241.
- Estatuto del Régimen Jurídico - Administrativo de la Función Ejecutiva. Registro Oficial No. 536 de 18 de marzo de 2002.
- Figallo Rivadeneira, Daniel. *Guía sobre la aplicación del Principio-Derecho del Debido Proceso en los procedimientos administrativos*. 1ra. ed. Perú: Ministerio de Justicia y Derechos Humano, 2013.
- García de Enterría, Eduardo. *Reflexiones sobre la ley y los principios generales del Derecho*. Madrid-España: Editorial Civitas, 1963.
- Eduardo García Enterría y Tomás Fernández Rodríguez. *Curso de Derecho administrativo*. Vol. I. Madrid: Civitas, 1988.
- García Falconí, José. *Seguridad Jurídica*.
<http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2012/01/06/seguridad-juridica> (acceso: 31/10/2015).
- Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I, Parte general. 1ra. ed., Buenos Aires: Macchi, 1974 Reimpresiones varias.
<http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/legalytecnicaeducativa/capacitacionjuridica/modulo2.pdf> (acceso: 20/11/2015).
- Isaza, Carlos. *Teoría general del derecho disciplinario: aspectos históricos, sustanciales y procesales*. Bogotá: Temis, 2009.
- Ismael Quintana. *La Acción de Protección*. Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones, Ecuador, 2016, p. 87.
- Ley Orgánica de Educación Intercultural. Registro Oficial Suplemento No. 417 de 31 de marzo de 2011.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Artículo 42 Registro Oficial Suplemento Nro. 52 de 22 de octubre de 2009.

- Ley Orgánica de Servicio Público. Registro Oficial Suplemento No. 294 de 06 de octubre de 2010.
- López, Miguel Alejandro. *Los principios del procedimiento administrativo*. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1594/12.pdf> (acceso: 02/11/2015).
- Montes, Freddy Vicente. *Potestad sancionadora y Procedimiento Administrativo Sancionador*. http://www.cal.org.pe/pdf/diplomados/potestad_sanci.pdf (acceso: 26/10/2015).
- Morales, Gissela. *Principios de Derecho Penal aplicados al Derecho Disciplinario*. México: UNAM, 2007.
- Morales Tobar, Marco. *Manual de Derecho Procesal Administrativo*. Ecuador: Ed. Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.
- Neira, Edgar. *Las normas de la Constitución Política de 1998 y el Procedimiento Administrativo Común*, en Asociación Escuela de Derecho PUCE. Quito: Libro Ruptura 47, Quito, AED, 2004, p. 82.
- Nieto, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid:Tecnos, 1994.
- Ossa Arbeláez, Jaime. *Derecho administrativo sancionador. Hacia una teoría general y una aproximación para su autonomía*. Colombia: Legis, 2000.
- Ossorio, Manuel. *Diccionario De Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*. 24^a. ed. Buenos Aires: Heliasta, 1997.
- Oyarte, Rafael. *Debido Proceso*. Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2016.
- Pertile, Félix. *El Sumario Administrativo*. Edición única. Córdoba: 2015.
- Pincheira, Mario. *Sumario administrativo*. <http://dudalegal.cl/sumario-administrativo.html>.(acceso: 31/10/2015).
- Ramírez Torrado, María Lourdes. *El no bis in ídem en el ámbito administrativo sancionador*. Revista de Derecho Nro. 40. Colombia: Universidad del Norte, 2003.
- Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Registro Oficial Suplemento No. 754 de 26 de julio de 2012.
- Rizo Oyanguren, Armando. *Manual de Derecho Administrativo*. Nicaragua: Universidad Autónoma de Nicaragua, 1991.

- Robles, Francisco. *La igualdad ante la Ley*.
<http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2005/11/24/la-igualdad-ante-la-ley> (acceso: 09/11/2015).
- Rousseau, Jean Jacques. *Contrato Social*, Ed. Fernando de los Ríos. 2da. ed. España: S.L.U. Espasa Libros, 2012.
- Ruiz, Daniel. *El Principio No bis in ídem en el Derecho Administrativo Sancionador y el Derecho Penal*
<http://www.derechoycambiosocial.com/revista009/non%20bis%20in%20idem.htm> (acceso: 10/11/2015).
- Sánchez Morón, Miguel. *Derecho de la Función Pública*. 2da. ed. Madrid: Tecnos, 1997.
- Sandulli, Aldo. *II Procedimiento administrativo*. Milán:Guiffré, 1959, p. 237. Citado en Manuel María Diez. *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo II. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra., 1980.
- Santofimio, Jaime Orlando. *El derecho de defensa en las actuaciones administrativas situación jurisprudencial.54/Temas de Derecho Público*. Colombia: Universidad Externado de Colombia, 1998.
- Sentencia 103-12-Sep- CC, Suplemento del Registro Oficial 735 del 29 de junio del 2012.
- Sentencia de 03 de abril de 2014. Unidad Judicial Penal con sede en el Cantón Azogues. Proceso No. 03283-2014-0389. Acción de Protección propuesta por Pillaga Vásquez René Tarquino contra la Junta Distrital de Resolución de Conflictos 03D01 del Cañar.
- Sentencia de 04 de febrero de 2015. Juzgado Cuarto de Contravenciones de Pichincha. Proceso No. 17557-2015-0011. Acción de Protección propuesta por Díaz Duque Alberto Patricio contra la Junta Distrital de Resolución de Conflictos 17D05.
- Sentencia de 18 de abril de 2015. Unidad Judicial Especializada en Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia del cantón Esmeraldas. Proceso No. 08201-2015-0500. Acción de Protección propuesta por Madrid Gamez Luis Alfonso contra la Junta Distrital de Resolución de Conflictos de Esmeraldas.
- Sentencia de 28 de octubre de 2015. Unidad Judicial de la Familia Mujer Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Azogues. Proceso No.03203-2015-02057.

Acción de Protección propuesta por Buestan Chacha Carlos Teodoro contra la Junta Distrital de Resolución de Conflictos 03D01 Azogues.

Sentencia de 31 de enero de 2013. Juzgado Décimo Cuarto de lo Civil de Cuenca. Proceso No. 01614-2012-1137. Acción de Protección propuesta por Uzho Gómez Ángel Rolando contra la Junta Distrital de Resolución de Conflictos de Azuay.

Sentencia No. 001-016-PJO-CC, dictada en el caso No. 0530-10-JP, dictada el 22 de marzo de 2016, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 767 de 02 de junio de 2016.

Sentencia No. 003-09-SEP-CC, dictada en el caso No. 0064-08-EP, dictada el 14 de mayo de 2009, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 602 de 01 de junio de 2009.

Sentencia No. 009-09-SEP-CC, dictada en el caso No. 0077-09-EP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 602 de 01 de junio de 2009.

Sentencia No. 036-13-SEP-CC, dictada en el caso No. 1646-10-EP, dictada el 24 de julio de 2013, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 64 de 22 de agosto de 2013.

Sentencia No. 102-13-SEP-CC, dictada en el caso No. 0380-10-EP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 152 de 27 de diciembre de 2013.

Sentencia No. 103-12-SEP-CC, dictada en el caso No. 0985-11-EP, dictada el 03 de abril de 2009, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 735 de 29 de junio de 2012.

Sentencia No. 232-14-SEP-CC, dictada en el caso No. 1388-12-EP, dictada el 15 de junio de 2012, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 423 de 23 de enero de 2015.

Vargas, Karen. "Principios del procedimiento administrativo sancionador". *Revista jurídica Binnasss* <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art4.pdf> (acceso: 07/02/2016).

Zaffaroni, Eugenio. *Tratado de Derecho Penal*. Ed. Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera. Argentina: 1998.

Zavala Egas, Jorge. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Guayaquil: Edino, 2005.