



DOI: <https://doi.org/10.23857/fipcaec.v5i3.241>

Inobservancia del Debido Proceso en el Capítulo X del Reglamento General a La Ley Orgánica de Educación Intercultural

Non-observance of Due Process in Chapter X of the General Regulations to the Organic Law of Intercultural Education

Não observância do devido processo legal no capítulo X do Regulamento Geral da Lei Orgânica da Educação Intercultural

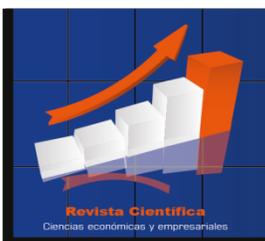
Paulo Fernando Morocho-Piedra ¹
paulo.morocho@psg.ucacue.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-1849-1154>

Ana Fabiola Zamora-Vázquez ²
afzamorav@ucacue.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-3196-1616>

Correspondencia: paulo.morocho@psg.ucacue.edu.ec

* **Recepción:** 21/ 05/ 2020 * **Aceptación:** 17/06/ 2020 * **Publicación:** 27 /07/ 2020

1. Abogado, Estudiante de la Maestría en Derecho Constitucional con Mención en Derecho Procesal Constitucional, Jefatura de Posgrados, Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Ecuador.
2. Docente de la Maestría en Derecho Constitucional con Mención en Derecho Procesal Constitucional, Jefatura de Posgrados, Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Ecuador.



Resumen

La violación al debido proceso en la actualidad constituye una forma de mutación a la Ley Fundamental, puesto que desde el ámbito de la Supremacía Constitucional no se respeta el orden jerárquico de la ley, es así que al sustanciarse procesos administrativos sancionatorios por parte del Ministerio de Educación, se detecta severamente la inobservancia de una de las garantías básicas como es el legítimo derecho a la defensa, con las mal llamadas acciones previas establecidas en el Capítulo X del Sumario Administrativo para Docentes del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, el cual a través de un procedimiento ambiguo, no le permite al administrado ejercer su defensa desde que avoca conocimiento de la supuesta denuncia y/o informe la Autoridad competente; configurándose una clara violación a este derecho de protección.

En este trabajo por su relevancia se utilizó el enfoque mixto y los métodos analítico sintético, inductivo-deductivo, histórico realizando una minuciosa investigación de varios textos doctrinales; así como de precedentes jurisprudenciales constitucionales, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, jurisprudencia internacional, enmarcados siempre en el Bloque de Constitucionalidad.

Al haber establecido que el Capítulo X del Sumario Administrativo para Docentes del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, conculca el legítimo derecho a la defensa del administrado, proponemos una reforma al artículo 346 del Reglamento *Ibidem*, con el fin de proteger derechos fundamentales, así como derechos humanos, basados en el Principio de Supremacía Constitucional; y, en el Principio Pro ser Humano.

Palabras claves: Debido proceso; legítima defensa; acciones previas; sumario administrativo; supremacía constitucional.

Abstract

The violation of due process at present constitutes a form of mutation to the Fundamental Law, since from the scope of the Constitutional Supremacy the hierarchical order of the law is not respected, so that when administrative sanction processes are carried out by the Ministry of Education, the non-observance of one of the basic guarantees such as the legitimate right to defense is severely detected, with the so-called previous actions established in Chapter X of the

Administrative Summary for Teachers of the General Regulation of the Organic Law of Intercultural Education, the which through an ambiguous procedure, does not allow the administered to exercise its defense since it avoids knowledge of the alleged complaint and/or reports the competent Authority; configuring a clear violation of this right of protection.

In this work, due to its relevance, the mixed approach and the synthetic analytical, inductive-deductive, and historical methods were used, making a thorough investigation of various doctrinal texts; as well as constitutional jurisprudential precedents, International Human Rights Instruments, international jurisprudence, always framed in the Block of Constitutionality.

Having established that Chapter X of the Administrative Summary for Teachers of the General Regulation to the Organic Law of Intercultural Education violates the legitimate right to defense of the administered, we propose a reform to article 346 of the Ibid Regulation, in order to protect fundamental rights , as well as human rights, based on the Principle of Constitutional Supremacy; and, in the Principle of Being Human.

Keywords: Due process; legitimate defense; previous actions; administrative summary; constitutional supremacy.

Resumo

A violação do devido processo atualmente constitui uma forma de mutação à Lei Fundamental, uma vez que, no âmbito da Supremacia Constitucional, a ordem hierárquica da lei não é respeitada, portanto, quando os processos de sanção administrativa são realizados pelo Ministério da Justiça. Educação, a não observância de uma das garantias básicas, como o direito legítimo de defesa, é detectada severamente, com as chamadas ações anteriores estabelecidas no Capítulo X do Resumo Administrativo para Professores do Regulamento Geral da Lei Orgânica da Educação Intercultural, que, através de um procedimento ambíguo, não permita que o administrador exerça sua defesa, uma vez que evita o conhecimento da alegada denúncia e/ou relata a Autoridade competente; configurando uma clara violação deste direito de proteção.

Neste trabalho, devido à sua relevância, foram utilizadas a abordagem mista e os métodos sintéticos analítico, indutivo-dedutivo e histórico, fazendo uma investigação aprofundada de vários textos doutrinários; bem como precedentes jurisprudenciais constitucionais, Instrumentos Internacionais



de Derechos Humanos, jurisprudencia internacional, siempre enmarcados en el Bloque de Constitucionalidad.

Teniendo establecido que el Capítulo X del Resumen Administrativo para Profesores del Reglamento General de la Ley Orgánica de Educación Intercultural viola el legítimo derecho de defensa de los administrados, proponemos una reforma del artículo 346 del Reglamento Ibid, a fin de proteger los derechos fundamentales, así como los derechos humanos, basados en el Principio de Supremacía Constitucional; e, en el principio de ser humano.

Palabras-clave: Due process; defensa legítima; acciones anteriores; resumen administrativo; supremacía constitucional.

Introducción

Desde la perspectiva de la Supremacía Constitucional, dentro de los derechos de protección que establece nuestra Carta Magna, se encuentra el debido proceso en la garantía de la legítima defensa, lo cual constituye un tema de suma importancia, esto permite hacer que los servidores públicos (docentes), pueden conocer el debido proceso que debe ser aplicado a cada caso concreto, puesto que existe inobservancia de la normativa constitucional, al momento de instaurar un sumario administrativo, esto provoca una vulneración de derechos constitucionales; y, por ende, la falta de aplicación de normativa convencional, conculcando incluso derechos humanos; son tantos los casos en que los docentes han sido sancionados, a través de procesos administrativos, por el Ministerio de Educación y sus órganos desconcentrados Direcciones Distritales de Educación, en base a una inadecuada aplicación del debido proceso, ya que la normativa que rige para estos casos de imposición de sanciones administrativas, es muy ambigua, dejándolos en la total indefensión jurídica, y causando perjuicios económicos, sociales, familiares, laborales e incluso traumas psicológicos.

Ahora bien, es importante que los administrados conozcan desde cuándo pueden ejercer su legítimo derecho a la defensa, ya que el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural en su Capítulo X del Sumario Administrativo para Docentes, los deja en una completa indefensión al instaurar acciones previas, por lo tanto, siendo el Reglamento *ut supra*, una norma infraconstitucional, desde la perspectiva del orden jerárquico de la ley, es contrario al ordenamiento

jurídico ya que la Norma Suprema es clara al establecer como regla dentro del debido proceso, que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento, es decir, al momento en que llega a conocimiento de la Autoridad Competente, la denuncia, y/o informe sobre el supuesto cometimiento de una infracción administrativa por parte de un docente, el Cuerpo Colegiado Junta Distrital de Resolución de Conflictos dispone las llamadas acciones previas, sin que aún el administrado tenga conocimiento de la falta que se le pretende endilgar, sino hasta cuando recién es notificado con el auto de llamamiento a Sumario Administrativo, transcurriendo de esta manera el tiempo, las diligencias, y demás averiguaciones por parte de la administración, entonces es evidente que no se permite el acceso al expediente administrativo desde el inicio del mismo, por lo que tomando como ejemplo un proceso penal dentro de la justicia ordinaria, la persona denunciada es llamada a rendir su versión cuando se dispone el inicio de una investigación previa, más no cuando hayan pasado algunas etapas del proceso y se lo notifique con el auto de llamamiento a juicio. El procedimiento sumario administrativo es de carácter netamente investigativo, y por ello los docentes forman parte fundamental de una Dirección Distrital, resultando ilógico que se oculte el procedimiento y se los pretenda dejar en la indefensión, haciéndoles conocer cuándo se han realizado diligencias como informes, versiones, visitas e incluso dictado Medidas de Protección, que su defensa recién empieza con el Auto de Llamamiento a Sumario.

Desde la creación del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, hasta la presente fecha, no se ha reformado el mismo sobre esta gran antinomia, en tal sentido han sido tantos los docentes sancionados sin tener conocimiento del debido proceso, negándoles el derecho a ejercer su defensa desde que la Autoridad Competente avoca conocimiento y perjudicándolos inclusive económicamente cuando son suspendidas sus remuneraciones, seguro social general, y aún más grave con la destitución de sus cargos con ratificaciones por parte de los órganos administrativos jerárquicos superiores a las Direcciones Distritales de Educación cuando apelan de los actos administrativos (resoluciones), así como jurisdiccionalmente por los administradores de justicia en materia Contenciosa Administrativa.

En el presente trabajo se establecerá la grave violación al debido proceso en la garantía básica de la legítima defensa por parte de quienes sustancian los procesos administrativos sancionatorios en el Ministerio de Educación basados en un procedimiento ambiguo y contrario a la Constitución de



la República del Ecuador, lo cual genera indefensión al administrado, de este modo llama la atención que se continúe sancionando a docentes sin tener la mínima intención los legisladores de reformar este Reglamento, principalmente en el CAPÍTULO X, generando una mutación a la Ley Fundamental la cual en nuestro país de nada sirve que conste de un texto rígido, que se tiene como letra muerta, cuando la responsabilidad en cuanto a su aplicación no es solo por parte de los jueces, sino también por los servidores públicos que administran justicia administrativa, no obstante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varios fallos, así como la doctrina internacional ya lo ha establecido al respecto incluso sobre la aplicación del control de convencionalidad; sin dejar de por medio que es obligación directa de la aplicación del principio de supremacía constitucional sin duda alguna por todas las personas, autoridades e instituciones sujetas a nuestra Carta Magna, entonces no se puede alegar falta de ley o su desconocimiento, mucho menos negar el reconocimiento de los derechos fundamentales de los docentes actores fundamentales en los procesos educativos del Ministerio de Educación, derechos que los reconoce la Norma Suprema; así como la Ley Orgánica de Educación Intercultural; y, por consiguiente Ley Orgánica de Servicio Público.

En consecuencia, a la luz de nuestra Constitución y de los Tratados y Convenios Internacionales de derechos Humanos de los cuales nuestro país es parte, se ha evidenciado que no permitirle a un docente ejercer su defensa en todas las etapas o grados del procedimiento le causa indefensión jurídica conculcándose por parte del Ministerio de Educación el debido proceso, al mismo tiempo vulnerando derechos humanos con un procedimiento ambiguo que ha sido despreocupado por el legislador para que sea reformado y de esta manera se haga prevalecer el orden jerárquico de la ley, es decir de la Constitución sobre una norma infra-constitucional.

Referencial Teórico

El debido proceso

En base a una fundamentación jurídica que contiene principios y derechos constitucionales, así como normativa que es relevante y vinculante como la jurisprudencia constitucional e internacional; y, por ende conocedor de casos en los cuales muchos docentes han sido sancionados administrativamente ya sea con suspensión o destitución ilegalmente, se ha evidenciado la

vulneración de derechos constitucionales, como es el debido proceso en la garantía de la legítima defensa por parte del Ministerio de Educación del Ecuador. Al respecto en la Corte Constitucional en la (SENTENCIA, 2014), ha dicho que:

El derecho constitucional al debido proceso, se constituye en una verdadera garantía del respeto a otros derechos constitucionales que lo conforman, como es la defensa, juez natural, legalidad, etc., y su vulneración podría generar la activación de las garantías jurisdiccionales respectivas. (pág. 11).

Toda regla incorporada en nuestro ordenamiento jurídico, y en especial en la Norma Suprema, tiene una obligación predominantemente procesal y aunque estén dirigidas a las juezas, jueces y órganos administrativos debe ser aplicado el debido proceso, obligatoriamente, por principio de Supremacía Constitucional.

El presente trabajo es importante, puesto que permite al lector, y principalmente a los docentes del Ministerio de Educación del Ecuador, conocer la inobservancia de sus derechos constitucionales al momento que se les instaura un sumario administrativo. Nuestra (Constitución de la República del Ecuador, 2008), en su artículo 76 señala:

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. (pág. 37)

Ante la falta de aplicación del debido proceso, dentro del Capítulo X del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, se debe considerar que (Irrasaval & Alejandro, 2012) “En el caso de la Constitución, la supremacía consiste en ser la regla de validez de las demás normas y tratados”. (pág. 124)

A criterio de (Cueva Carrion, 2014). “El debido proceso es un derecho constitucional que protege a los justiciables para que el órgano estatal actúe de conformidad con la ley y desarrolle legalmente el procedimiento en base a los más estrictos principios axiológicos y de justicia”. (pág. 334)

Sin un debido proceso justo, no existe igualdad ante la ley, pues no se puede privar de este derecho fundamental, no olvidemos que quien sea sindicato tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por el o de oficio durante la investigación y el juzgamiento.

Antecedentes del Debido Proceso

El antecedente histórico del debido proceso nace en el año 1215, en la Carta Magna del Rey Juan Sin Tierra, esto por cuanto no se consideraba justo que una persona sea excluida de sus derechos, sin un proceso adecuado que le permita ejercer su defensa.

Clausula No. 39: Ningún hombre libre podrá ser detenido o encarcelado o privado de sus derechos o de sus bienes, ni puesto fuera de la ley ni desterrado o privado de su rango de cualquier otra forma, ni usaremos de la fuerza contra él ni enviaremos a otros que lo hagan, sino en virtud de sentencia judicial de sus pares y con arreglo a la ley del reino (2020).

El primer hito del debido proceso lo encontramos en la Carta Magna del Rey Juan Sin Tierra, en la que se establecía que ninguna persona podrá ser juzgado, sin que antes se le obligue a responder con un debido proceso de ley, se incorpora la exigencia del cumplimiento de requisitos y condiciones que posibilitan la consecución de un orden social justo que tenga como fin la dignidad humana; es así como se desarrolla el principio de defensa de todo individuo que es sometido a un juzgamiento ante una Autoridad de poder público. A criterio de Ramírez (2005) respecto al origen del debido proceso manifiesta:

El origen del debido proceso se encuentra en el derecho anglosajón, teniendo en cuenta el desarrollo del principio *due process of law*: El antecedente histórico más significativo se remonta al siglo XIII, cuando los barones normandos presionaron al rey Juan Sin Tierra a la constitución de un escrito conocido con el nombre de la Carta Magna (año 1215) que en su capítulo XXXIX, disponía sobre la prohibición de arrestar, detener, desposeer de la propiedad o de molestar a ningún hombre libre, salvo “en virtud de enjuiciamiento legal de sus pares y por la ley de la tierra (pág. 91).

No cabe duda que el respeto al debido proceso es fundamental, pues con esto se garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, es decir ninguna persona puede quedar en la indefensión en ninguna etapa o grado del procedimiento. Con la implementación del sistema acusatorio en nuestro país, en el año 2001 se hace efectiva esta garantía constitucional, la cual coge firmeza ya en la Constitución del 2008 en su artículo 76 que tiene como fin el respeto a un proceso justo e imparcial; que también hacía referencia en el artículo 24 de la Constitución Política de la República del Ecuador del año 1998.

Nuestro país es un estado constitucional de derechos y justicia, es por ello, que el debido proceso constituye el pilar fundamental para su sostenimiento a través del conjunto de normas y garantías

básicas que tienen como fin efectivizar el cumplimiento del respeto a los derechos fundamentales, por parte de los administradores de justicia; en tal sentido la (Constitución de la República del Ecuador), en su artículo 76 expresamente señala: “En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurara el derecho al debido proceso”, esto guarda a su vez relación directa con el artículo 169 *ibídem*.

Concepto de Debido Proceso

El debido proceso constituye el derecho que tiene toda persona de exigir el respeto de un conjunto de principios procesales, a efecto de que su derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial imparcial, efectiva y expedita sea desarrollado y tramitado de conformidad con las garantías básicas reconocidas por la Constitución. Al ser un derecho de protección que tenemos todos los ecuatorianos, el debido proceso constituye, una garantía básica que permite ejercer una defensa justa con rango jurídico bajo el amparo de la Supremacía Constitucional.

La Corte Constitucional del Ecuador en la (Sentencia, 2013), ha dicho:

El debido proceso constituye el derecho que tiene toda persona de exigir el respeto de un conjunto de principios procesales, a efecto de que su derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial imparcial, efectiva y expedita sea desarrollado y tramitado de conformidad con las garantías básicas reconocidas por la Constitución. (pág. 14)

No respetar el debido proceso, causa nulidad al procedimiento, por ello el Estado a través de sus diferentes entidades, y en el caso concreto el Ministerio de Educación deben cumplir con el precepto constitucional de la tutela judicial efectiva, esto implica que cuando una persona pretenda la defensa de sus derechos o intereses legítimos debe ser atendido mediante un proceso dotado de un conjunto de garantías mínimas. A criterio de Ruoco (2013) sobre el debido proceso establece:

El “debido proceso” es el derecho que tiene toda persona de tener su día ante el tribunal. En el ámbito administrativo, es el derecho de toda persona a que se le confiera vista de las actuaciones administrativas, a ser asistida por un Abogado, a formular sus descargos, a presentar y solicitar que se diligencien las pruebas ofrecidas, a la motivación de la decisión, a un procedimiento de duración razonable, el principio de contradicción, la presunción de inocencia y el derecho a no inculparse. (pág. 5)

La administración pública, al estar conformada por servidoras y servidores públicos, tiene la obligación de otorgar al administrado un eficaz derecho a su legítima defensa; por lo tanto, sus actuaciones deben estar enmarcadas en el irrestricto acatamiento al debido proceso, pues la regla

es clara, ya que no se puede privar de este derecho en ninguna etapa o grado del procedimiento; procurando de esta manera la igualdad de las partes, a través de un procedimiento administrativo justo en el caso sub examine sin dilaciones ni procedimientos ambiguos, que conlleve al respeto de las garantías fundamentales para que se obtenga de los agrónomos administrativos un proceso transparente.

La Legítima Defensa. Derechos de Protección

El derecho a la legítima defensa obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto de proceso; y, no simplemente con un objeto del mismo

Ahora bien, dada la relevancia del presente artículo, resulta oportuno que los docentes del Ministerio de Educación sepan cómo ejercer una adecuada y oportuna defensa, en vista de esto, este trabajo se encamina estrictamente al ámbito jurídico en prevalencia al principio de supremacía constitucional, lo cual les permitirá conocer sus derechos de protección en cuanto al debido proceso en la garantía de la legítima defensa, para que estos sean aplicados de forma directa sin coacción de ningún tipo, por cuanto nuestro ordenamiento jurídico establece el derecho incluso a la tutela judicial efectiva y a la seguridad jurídica, lo cual en el caso que nos atañe, se in-observa en el Capítulo X del Reglamento General a la Ley Orgánica De Educación Intercultural, dejándolos a los docentes en la total indefensión jurídica. A criterio de Rincón Eizaga (2004) manifiesta:

La promoción y protección de los derechos humanos corresponde a distintos órganos del sistema inter-americano, según sea el nivel de las obligaciones de respeto y garantía de tales derechos que hayan asumido los Estados miembros de la OEA. En efecto, si se trata de los Estados que no son parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyas obligaciones se derivan de la Carta de la OEA y de la Declaración Americana de los Derechos y deberes del hombre. (pág. 485)

Es obligación de los estados parte, respetar los Derechos Humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como de garantizar su libre y pleno ejercicio, al respecto ya lo ha señala la doctrina y la jurisprudencia, al decir que es obligación no solo de las juezas y jueces aplicar el control de convencionalidad, sino también de los órganos administrativos que administran justicia administrativa. Nuestra Ley Fundamental, establece dentro de los derechos de protección a la Tutela Judicial Efectiva, el Debido Proceso y la Seguridad Jurídica. La Corte Constitucional del Ecuador en la (Sentencia, 2014) ha dicho:

El derecho a la tutela judicial efectiva está estrechamente relacionado con el derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso; por lo que, para garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de las partes es necesario que toda decisión judicial esté apegada a derecho, respete la normativa vigente y cuente con una motivación razonable, lógica y comprensible. (págs. 21-22)

Este derecho, constituye el acceso a la justicia teniendo claro que su satisfacción no se termina únicamente en el poder incoar acciones o participar de un proceso sea jurisdiccional o administrativo; sino que implica la obligación de los administradores de justicia de pronunciarse motivadamente respecto de las pretensiones de quienes participan en los procesos, de este modo este derecho hace posible el ejercicio de todos los demás derechos fundamentales así como de aquellos que están consagrados en las normas infra-constitucionales

Garantías del Debido Proceso

Resulta importante, se les permita a los docentes del Ministerio de Educación, ejercer una defensa oportuna y eficaz desde que avoca conocimiento de la supuesta falta disciplinaria la Autoridad Administrativa (Directores Distritales de Educación), lo cual no sucede, por cuanto el administrado (docente), recién empieza a ejercer su defensa, si es notificado en forma legal, con el auto de llamamiento a Sumario Administrativo; sin considerar que dicho proceso administrativo, empieza con otras fases como son las mal llamadas acciones previas en las cuales la administración actúa como juez y parte, no permitiéndole incluso el acceso a la revisión del proceso desde que conoce la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, a más de que se actúa pruebas que no están acordes al ordenamiento jurídico por parte de la administración, coartándole al administrado la aplicación de sus pruebas de cargo y de descargo, como se ha dicho, por no existir un procedimiento que establezca cual es la norma subsidiaria que regirá para este tipo de procesos, ya que la única que se considera es la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento General, cuerpos legales que incluso contienen un procedimiento más ambiguo que el del Capítulo X del Reglamento General a la Ley Orgánica De Educación Intercultural.

Es claro que al no permitirles ejercer su defensa a los docentes del Ministerio de Educación desde las llamadas acciones previas se los deja en una completa indefensión jurídica, no olvidemos que la defensa está concebida como la contestación a la acusación que hace el procesado. Nuestra



(Constitución de la República del Ecuador), ha sido enfática en señalar: Art. 76. Numeral 7 literal a): “Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento”. El procedimiento administrativo disciplinario, es un procedimiento especial, punitivo e interno, destinado a conservar el orden y correcto funcionamiento de la Administración Pública; por ello, siendo el sumario administrativo un procedimiento netamente administrativo que conlleva a determinar una falta disciplinaria del servidor, debe estar encaminado en el respeto al debido proceso. Causa asombro que el mismo Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural en su Capítulo IX artículo 344, haga referencia al debido proceso, pero al iniciar el artículo 346, lo conculca, con el inicio de acciones previas sin permitirle al docente ejercer su legítimo derecho a la defensa.

Los deberes de independencia e imparcialidad conforman dos características básicas de la posición institucional del Juez en el marco del Estado de Derecho, lo cual conlleva a la peculiar forma de cumplimiento del mismo, es pues, finalmente el Juez quien aplica el derecho. No se aplica el principio de imparcialidad e independencia en los sumarios administrativos siendo la administración juez y parte, pues la imposición de una sanción administrativa en el caso sub examine los deja a la servidor/a en la completa indefensión jurídica.

El Sumario Administrativo en el Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural

Competencia

Es competente para conocer la denuncia y/o informe del supuesto conocimiento de una falta disciplinaria, por parte de docentes del Ministerio de Educación, el Director Distrital de Educación quien preside el cuerpo colegiado Junta Distrital de Resolución de Conflictos, el cual está conformado a más del Director Distrital, del Jefe de la Unidad Administrativa de Talento Humano, y del Jefe Distrital de Asesoría Jurídica, artículos 65, 66, de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en armonía con los artículos 335, 338 y 339 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Nuestra (Constitución de la República del Ecuador), en su artículo 226 señala:

Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las

competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. (págs. 119-120)

Ahora bien, está claro quién es competente para sustanciar un sumario administrativo en contra de un docente, el problema se genera por la ambigüedad del procedimiento al no permitirle ejercer su derecho a la legítima defensa desde que avoca conocimiento el cuerpo colegiado supra referido, de la supuesta falta administrativa, disponiendo este el inicio de acciones previas por parte del Jefe de la Unidad Administrativa de Talento Humano, o su delegado quien debe informar en tres días si es procedente o no el inicio del proceso administrativo.

El docente es coartado de ejercer su defensa y a sus espaldas la administración dispone y realiza varias diligencias como informes psicológicos, visitas, entrevistas, solicita documentación, e incluso dicta resoluciones de medidas de protección, lo cual le sirve al jefe de la Unidad Administrativa de Talento Humano o su delegado para emitir su informe de procedencia de inicio de sumario administrativo; entonces esto acaso ¿no significa dejarlo al servidor en la completa indefensión jurídica?, cuando la Norma Suprema claramente ha establecido que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. No olvidemos que el administrado recién empieza a ejercer su defensa cuando es notificado con el auto de llamamiento a Sumario Administrativo, mientras tanto la administración ha podido hacer y deshacer del proceso, obteniendo pruebas de cargo y de descargo para en la etapa procesal oportuna reproducirlas; y, lo que es aún más grave actuando como juez y parte. Al respecto la (Constitución de la República del Ecuador, pág. 137), en su artículo 76 numeral 4, ha sido clara en señalar que: “Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria”. A criterio de (Vargas Lopez) dice:

Se procura garantizar que, en la búsqueda de la verdad real, la Administración actuará con objetividad en la toma de decisiones y con absoluto respeto hacia los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados. No obstante, es conocido que este precepto resulta cuestionable cuando es la propia Administración la que, en la resolución de un determinado asunto, actúa como juez y parte. (pág. 62)



Procedencia

Un sumario administrativo procede o da inicio con el informe realizado por el jefe de la Unidad Administrativa de Talento Humano, o su delegado, luego de realizar las diligencias de investigación sobre el supuesto conocimiento de una falta disciplinaria por parte del docente. Pocos son los casos en los que no se considere procedente su inicio, en los cuales influyen factores como por ejemplo uno de los más relevantes, que los hechos no se hayan suscitado dentro del establecimiento educativo, o que el administrado no tenga nombramiento de docente fiscal; sino que labore una Institución Educativa particular.

Fases del Procedimiento

Por ser un trámite sumario, las fases en este procedimiento son las acciones previas, providencia inicial, auto de llamamiento a sumario, contestación, etapa de prueba, audiencia, informe final y resolución. Ahora bien, para que sea resuelto este proceso administrativo, como norma subsidiaria se ha establecido a la Ley Orgánica de Servicio Público, en la cual en base a lo determinado en su artículo 92 inciso segundo, la administración tiene noventa días hábiles para imponer la sanción y emitir la resolución correspondiente, caso contrario se entendería que ha prescrito.

Por ser ambiguo el procedimiento establecido en el Capítulo X del Sumario Administrativos para docentes del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, es preocupante por cuanto la administración desde que llega a su conocimiento la denuncia y/o informe, en muchos de los casos luego de que ha transcurrido por ejemplo un mes o más recién dispone las acciones previas, mientras tanto en el transcurso de este tiempo ha podido como se ha dicho a espaldas del docente, obtener pruebas a través de algunas diligencias, sin que el servidor ni siquiera tenga conocimiento de lo que se le pretende encarar, por el supuesto cometimiento de una de las faltas establecidas en el artículo 132 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

Hay casos que incluso, ya faltando pocos días para que se prescriba el sumario administrativo, de una forma apresurada la administración los ha sustanciado in-observando severamente el debido proceso, incluso irrespetando términos y manejando el proceso al interno; sin que el docente pueda hacer efectivo su derecho a la legítima defensa desde cuando se avoco conocimiento. Se ratifica que es alarmante la sustanciación de un proceso administrativo en donde la administración hace el rol de juez y parte, ya que depende de los informes tanto de inicio, como del final para emitir su

resolución, los cuales los realizan ellos mismo con un procedimiento obscuro, violentándole el derecho a ejercer la defensa al servidor desde la primera etapa o grado del procedimiento.

Principios del Procedimiento Administrativo Sancionatorio

Legalidad

En cuanto al principio de legalidad en la (Sentencia, 2014), se ha señalado: “Las Constituciones de nuestros países garantizan la seguridad jurídica a través de algunas concreciones como: el principio de la legalidad, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”. Desde la perspectiva de la Jerarquía Normativa, en cuanto al principio de legalidad, nuestra (Constitución de la República del Ecuador), en su artículo 226 establece:

Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. (págs. 119-120)

Por ello, el principio de legalidad previsto en la Ley Fundamental, debe ser entendido como el surgimiento del Estado de Derecho, lo cual obliga a que la administración pública lo aplique directamente en todo proceso administrativo sancionatorio. Nuestra (Constitución de la República del Ecuador), en su artículo 426 dice:

Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución. Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. (pág. 202)

En el ámbito de la organización de los poderes públicos, el principio de legalidad adquiere un especial significado en tanto sirve para articular el que debe ser el fundamento de toda intervención pública que se desarrolla por aquellos sujetos y órganos concretos a los que se ha atribuido unas determinadas funciones y limitadas precisamente por razón del criterio de la especialización. La especialización comporta así, necesariamente, el reparto y distribución de las diferentes funciones y tareas entre los distintos órganos de una organización o bien su asignación a organismos o entidades creadas específicamente para su desempeño



Defensa

El principio esencial, para que se garantice un proceso leal y justo, en un proceso administrativo sancionatorio, es el debido proceso en la garantía básica del legítimo derecho a la defensa siendo inmediata su aplicación, pero de hecho no siempre lo es en el caso que nos ocupa. Al administrado se le vulnera este derecho, no permitiéndole acceder al expediente administrativo desde que es puesto a conocimiento del cuerpo colegiado, la supuesta falta administrativa. Nuestra (Constitución de la República del Ecuador, pág. 37), en su artículo 76 numeral 2 dice: “Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada”. En el mismo orden de ideas, la (Constitución de la República del Ecuador), en su artículo 76.3 señala:

Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento (pág. 37)

De igual manera la (Constitución de la República del Ecuador, pág. 37), ha sido clara en señalar: Art. 76. Numeral 7 literal a): Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento. El administrado, por ser servidor público goza de derechos constitucionales, pues así lo señala el artículo 22 literal s), de ley Orgánica de Servicio Público. Algo que es relevante y causa preocupación como enfáticamente lo he venido diciendo, la misma Ley que ampara a los docentes del Ministerio de Educación, le reconoce su derecho a la defensa, a través del debido proceso; es así que la (Ley Orgánica de Educación Intercultural, 2011), en su artículo 10, literal d) señala: Las y los docentes del sector público tienen los siguientes derechos: “Ejercer su derecho constitucional al debido proceso, en caso de presuntas faltas a la Constitución de la República, la Ley y reglamentos”; lo asombroso es que las autoridades administrativas, de esta Cartera de Estado, son las primeras en conculcar este derecho, con la aplicación de un procedimiento sancionador ambiguo, que hasta la presente fecha el legislador no tenido la mínima intención de reformarlo, causando perjuicios a los docentes. (pág. 18)

El control de convencionalidad en procesos sancionatorios administrativos

A la luz de nuestra Norma Suprema, tenemos el principio de Supremacía Constitucional, en razón de esta superioridad, surge la necesidad de un control constitucional de normas; y, por ende, un control de convencionalidad, los cuales son ejercidos en nuestro país por la Corte Constitucional de manera concentrada. Como lo manifiesta (Llugar, 2016) respecto de este control.

En la jurisprudencia de la Corte IDH, y siguiendo precedentes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), se ha elaborado la doctrina del control de convencionalidad, como herramienta de concretar la obligación de garantizar los DDHH por parte de los Estados miembros que integran el SIDH, y que han aceptado la competencia contenciosa del Tribunal Continental. Ello consiste en la verificación que estos deben realizar de que sus normas y prácticas internas se adecuen con los estándares mínimos establecidos en la CADH y la jurisprudencia que elabora la Corte en su interpretación. (pág. 22).

La (Constitución de la República del Ecuador), en su artículo 426 inciso segundo manifiesta:

Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos. (pág. 202).

Siendo responsabilidad no solo de las juezas y jueces, sino también de autoridades administrativas, servidoras y servidores públicos, la aplicación inmediata de la Ley Fundamental; quienes administran justicia administrativa en el caso que nos ocupa como es el sumario administrativo a través de resoluciones (actos administrativos), no están exentos de cumplir con el mandato Constitucional, por ello, es importante que al ser el Ecuador un estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y más Instrumentos Internacionales que protegen derechos humanos fundamentales, quien debe velar por la eficaz protección de estos derechos inherentes al ser humano.

Es preocupante que, en base a un procedimiento administrativo obscuro, en el cual no se respeta el debido proceso peor aún el principio de Supremacía Constitucional, se imponga sanciones a docentes, sin una verdadera interpretación de la Constitución y de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, más bien lo único que se hace es vulnerar derechos fundamentales como el de la legítima defensa. La Corte Constitucional del Ecuador máximo órgano de control,



interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, en la (Sentencia 005-13-SIN-CC, 2013); ha sido enfática en manifestar:

La supremacía constitucional impone a todas las personas, autoridades e instituciones la obligación de sujetarse a la Constitución, ya que dejó de lado el carácter político y se convirtió en norma jurídica de aplicación directa, tanto para juezas y jueces, autoridades administrativas, servidores públicos, y de igual forma se incluyen las normas previstas en tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los enunciados en la Constitución, aunque las partes no las invoquen, lo que da cuenta que, la adecuación formal y material de las normas a la Constitución se da en todos los campos y materias, porque todas las normas y actos del poder público deben mantener conformidad con la normativa constitucional, por lo que resulta de primordial importancia examinar y comparar las normas que integran el sistema jurídico para establecer si forman parte del nuevo paradigma constitucional, así como la jerarquización establecida en ella para su aplicación, esto es, en primer lugar la Constitución, luego los tratados y convenios internacionales, las leyes orgánicas, las leyes ordinarias, las normas regionales y las ordenanzas Distritales, los decretos y los reglamentos, las ordenanzas, los acuerdos y las resoluciones, y demás actos y decisiones de los poderes públicos; por ello, es importante considerar que en el caso de conflicto de normas de distinta jerarquía, esta Corte, las juezas y los jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo deben resolver mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. (págs. 12-3)

No cabe duda que en materia netamente administrativa como la instauración de un sumario administrado, se debe aplicar el principio de Supremacía Constitucional, pues siendo servidores públicos los encargados de este proceso, el cual es aplicado a docentes quienes se rigen por la Ley Orgánica de Servicio Público; y, por ende la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su Reglamento, las autoridad competente debe administrar justicia conforme a la Ley de la Materia, pero en aras del respeto a nuestra Carta Fundamental, así como de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, aplicando el principio de favorabilidad, es decir utilizando la norma que más favorezca el efectivo de los derechos y garantías Constitucionales. Al momento de sustanciar un proceso administrativo sancionatorio, y previo a que se emita la respectiva resolución, la administración tiene que tener en cuenta que la (Constitución de la República del Ecuador), en su artículo 417 claramente dispone que:

Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución. (pág. 194),

Ahora bien, estando claro que en materia administrativa las autoridades, así como las servidoras y servidores públicos están obligados a la aplicación directa de la Carta Magna, así como de los Tratados e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. En lo que respecta al principio pro persona, señala Aguirre (2016), que:

Es un principio general del sistema inter-americano que debe obligar a los órganos del sistema inter-americano, y a todos los órganos de aplicación del derecho internacional de los derechos humanos. El sistema existe para los derechos de las personas y no en contra de ellas. (pág. 275)

Los derechos inherentes al ser humano son de cumplimiento y aplicación inmediata, ya que, por jerarquía de la ley, quienes administran justicia deben hacer respetar el principio de supremacía constitucional. En cuando a la aplicación del control de convencionalidad Aguirre (2016), ratifica que:

Incluye los órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, dentro de quienes deben ejercer el control de convencionalidad, es decir, ya no solo son los jueces los que deben realizar el control, sino que amplía el espectro a órganos de cualquier nivel que se encuentren vinculados con la tarea de administrar justicia dentro de un Estado. Asimismo, la Corte IDH señala que el control de convencionalidad no solo implica, que el juez y los demás órganos vinculados a la administración de justicia, tengan en cuenta la normativa del tratado, sino que, también forma parte la interpretación que la Corte IDH realice del mismo, teniendo en cuenta que la Corte IDH se erige como intérprete última de la Convención Americana.

Por ser nuestro país suscriptor de tratados y Convenios Internacionales de Derechos Humanos, no está exento de obligar a sus administradores de justicia jurisdiccional o administrativa, de realizar un razonamiento especial en atención al control de convencionalidad aplicando el principio de igualdad y no discriminación consagrado en nuestra Carta Magna. No debemos olvidar que uno de los fallos hito de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en donde nació el control de convencionalidad fue la (SENTENCIA, 2006), en la cual se dijo:

La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control



de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana (pág. 53).

Es evidente que el control de convencionalidad debe ser aplicado en todo fallo, haciendo un análisis hermenéutico entre normas internas e instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, no basta con copiar y pegar artículos, ya que eso no significa motivar, es por esta razón que una sentencia o resolución, debe ir de la mano de lo que establezca el tratado y por ende de su interpretación.

Método

Para la elaboración de esta investigación se utilizó el enfoque mixto que implica un conjunto de procesos de recolección, análisis y vinculación de datos cuantitativos y cualitativos en un mismo estudio o una serie de investigaciones para responder a un planteamiento del problema. Se aplicaron los métodos inductivo-deductivo, lo cual a criterio de (Riofrio, 2015). “La naturaleza de otros recursos probatorios es más dinámica, por tratarse de procedimientos teóricos o técnicos de verificación. Surgen así métodos inductivos o deductivos, según vaya de lo particular a lo general o proceda de manera contraria”, la aplicación de estos métodos en base a sus características permitió analizar hermenéuticamente doctrina, leyes, jurisprudencia nacional e internacional, así como Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, enfocándonos así desde el ámbito de la Supremacía Constitucional, sobre normas infra-constitucionales.

Así también se consideró el método histórico-lógico ya que este “nos permite estudiar los hechos del pasado con el fin de encontrar explicaciones causales a las manifestaciones propias de las sociedades actuales” (Dzul, 2009 , pág. 2), con este método se pretende analizar los cambios, avances y desarrollo que ha sufrido el debido proceso especialmente en nuestro país, con la aparición del Estado de derecho, y su inobservancia en el sumario administrativo que instaura el Ministerio de Educación a sus docentes.

Universo de estudio y tratamiento muestral

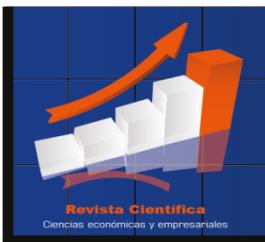
Se utilizó el muestreo por conveniencia que es una técnica de muestreo no probabilístico y aleatorio que está formado por los casos disponibles a los cuales se tiene acceso y la disponibilidad de las personas de formar parte de la investigación, en este caso fueron consultadas 15 personas (docentes del Ministerio de Educación), respecto de la inobservancia del debido proceso en los sumarios administrativos; así como de su conocimiento sobre desde cuándo deben ejercer su derecho a la legítima defensa en este tipo de procesos administrativos sancionatorios.

Tratamiento estadístico de la información

Se obtuvieron datos mediante cuestionario y a través de los formularios realizados por Google (<https://docs.google.com/forms>), estos fueron procesados en una tabla de datos que recopilan las respuestas de las personas involucradas en la investigación, y se tabulan los resultados más importantes en el programa Microsoft Excel versión 2019, generando de esta manera los datos más relevantes que nos permitieron demostrar nuestro planteamiento del problema y por ende la constatación de la hipótesis.

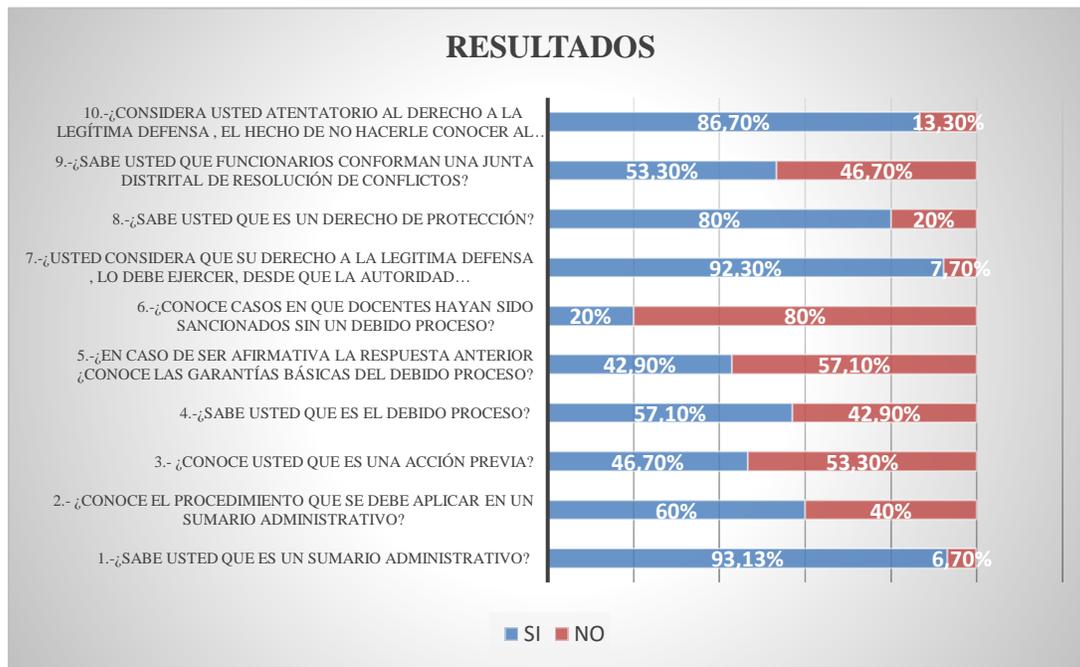
Resultados

Procedo a presentar la tabla y la figura 1 con respecto a los resultados, clasificados según las variables que han sido definidas para esta investigación



Variable	Pregunta	Resultados	
		Si	No
Inobservancia del Debido Proceso	1.- ¿Sabe Usted que es un Sumario Administrativo?	93,13%	6,70%
	2.- ¿Conoce el procedimiento que se debe aplicar en un Sumario Administrativo?	60%	40%
	3.- ¿Conoce Usted que es una Acción Previa?	46,70%	53,30%
	4.- ¿Sabe Usted que es el Debido Proceso?	57,10%	42,90%
	5.- ¿En caso de ser afirmativa la respuesta anterior ¿Conoce las garantías básicas del Debido Proceso?	42,90%	57,10%
	6.- ¿Conoce casos en que docentes hayan sido sancionados sin un Debido Proceso?	20%	80%
Derecho a la Legítima Defensa	7.- ¿Usted considera que su derecho a la legítima defensa, lo debe ejercer, desde que la Autoridad competente conoce de la supuesta falta disciplinaria?	92,30%	7,70%
	8.- ¿Sabe Usted que es un Derecho de Protección?	80%	20%
	9.- ¿Sabe Usted que funcionarios conforman una Junta Distrital de Resolución de Conflictos?	53,30%	46,70%
	10.- ¿Considera Usted atentatorio al derecho a la legítima defensa, el hecho de no hacerle conocer al docente el supuesto cometimiento de una falta disciplinaria, desde que llega a conocimiento de la Autoridad competente?	86,70%	13,30%

Figura 1 Representación gráfica de resultados



Fuente: Encuestas

Se preguntó a docentes del Ministerio de Educación sobre el debido proceso, y el legítimo derecho a la defensa. Las interrogantes se realizaron con el objeto de realizar un análisis jurídico hermenéutico y así poder determinar fehacientemente que el procedimiento en cuanto a la instauración de un sumario administrativo conculca derechos de protección, por ser ambiguo.

Inobservancia al Debido Proceso

Como se puede evidenciar en la tabla y figura 1, se estableció que existe violación a este derecho de protección, así como desconocen los docentes que es una garantía básica; y, por ende, dicen desconocer el procedimiento que se aplica en un sumario administrativo, con lo que se indica que un 57% no tiene conocimiento de lo que son las garantías básicas del debido proceso.

Derecho a la Legítima Defensa

Es importante considerar que, sobre este punto, conforme se demuestra en la tabla y figura 1, coartarles a los docentes el ejercicio su defensa desde el inicio de las acciones previas, los deja en una completa indefensión jurídica, es mas muchos no conocen quienes conforma el cuerpo colegiado (Junta Distrital de Resolución de Conflictos), determinándose con un 92%, una severa violación el artículo 76.7 literal a), de la Constitución de la República del Ecuador.

Propuesta

PROPUESTA
DERECHO A LA LEGÍTIMA DEFENSA
ARTÍCULO 346 DEL REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DE EDUCACIÓN INTERCULTURAL

DISPOSICIÓN ACTUAL

MINISTERIO DE EDUCACIÓN



Art. 346.- Acciones previas.

Antes de dar inicio al sumario administrativo, se deben cumplir las siguientes acciones previas:

1. La Junta Distrital de Resolución de Conflictos o el Director Distrital, una vez conocida la denuncia o informe sobre la presunción de la comisión de una falta disciplinaria por parte del docente o directivo, debe remitir inmediatamente la información habilitante a la Unidad Administrativa del Talento Humano para el estudio y análisis de los hechos que presuntamente se imputan;
2. Conocidos y analizados estos hechos por parte de la Unidad Administrativa del Talento Humano, en el término de tres (3) días deben ser informados a la Junta Distrital de Resolución de Conflictos o el Director del Distrito, según quien haya avocado conocimiento del proceso administrativo sobre la procedencia de iniciar el sumario administrativo, consignando los fundamentos de hecho y de derecho y los documentos de respaldo, en el caso que hubiere lugar. Dicho informe no debe tener el carácter de vinculante; y,
3. Recibido el informe, la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, mediante providencia, debe remitirlo a la Unidad Administrativa del Talento Humano para que esta, en el término de cinco (5) días, inicie la sustanciación del sumario administrativo.

PROPUESTA DE REFORMA



Artículo 346.- Del inicio de la investigación administrativa. - Una vez que llegue a conocimiento del Director Distrital de Educación, Presidente de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, la denuncia y/o informe sobre el supuesto cometimiento de una de las faltas estipuladas en el artículo 132 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, a petición de parte o de oficio, dispondrá la práctica de las siguientes diligencias:

- 1.- Que, la o el docente que supuestamente a cometido una infracción disciplinaria, sea notificado con la providencia motivada de inicio de la investigación administrativa, para que comparezca ante el Jefe de la Unidad Distrital Administrativa de Talento Humano o su Delegado, acompañado de su abogado defensor, y rinda su versión libre voluntaria y sin juramento sobre los hechos que constan en la denuncia y/o informe; en caso de no comparecer en el día y hora señalado, el secretario de la Unidad Administrativa del Talento Humano, deberá sentar razón.
- 2.- Recibida la versión del docente, y una vez que haya señalado casillero judicial y/o correo electrónico para futuras notificaciones, se remita inmediatamente la información habilitante a la Unidad Administrativa del Talento Humano para el estudio y análisis de los hechos que presuntamente se imputan;
- 3.- Conocidos y analizados los hechos por la Unidad Administrativa del Talento Humano o su Delegado, en el término de tres días, esta deberá informar a la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, sobre la procedencia de iniciar el sumario administrativo mediante informe debidamente motivado;
- 4.- Recibido el informe, la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, mediante providencia motivada, debe remitirlo a la Unidad Administrativa del Talento Humano o su Delegado, para que, en el término de cinco días contados a partir de la recepción de providencia de inicio, inicie la sustanciación del sumario administrativo.

Para que el procedimiento de sustanciación del sumario administrativo que se les hace a los docentes del Ministerio de Educación deje ser ambiguo, y no vulnere el debido proceso en la garantía básica del legítimo derecho a la defensa, nuestra propuesta en esta investigación está encaminada, a la expedición de una reforma al artículo 346 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, lo cual evitara que al administrado, no se lo deje en la indefensión, en ninguna etapa o grado del procedimiento.

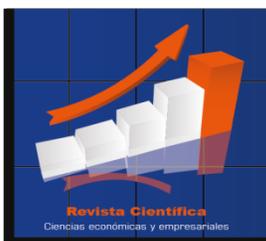
El pleno de la asamblea nacional constituyente

Considerando:

Que, de conformidad con el artículo 424 de la Constitución de la República del Ecuador, la Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica. La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Que, según lo dispuesto en el artículo 425 ibídem, el orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas Distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados.

Que, el artículo 426 ibídem señala que, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente. Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos. Que, según el artículo 417 de la Norma Suprema, los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de



no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecidos en la Constitución.

Que, el artículo 120, numeral 6, de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 9, numeral 6, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, disponen que es competencia de la Asamblea Nacional "expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio".

Que, el artículo 136 de la Ley Fundamental señala que, los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.

Que, el artículo 75 ibídem señala que, toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley.

Que, según el artículo 76.7, literal a) ibídem, 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, 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.

Que, conforme a lo prevenido en el artículo 82 ibídem, el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

Que, según el artículo 83.1 ibídem, son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente.

Que, el artículo 22, literal a), de la Ley Orgánica de Servicio Público, señala que, son deberes de las y los servidores públicos: Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la Ley;

Qué; el artículo 23 literal s) ibídem, determina que, son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos. Los demás que establezca la Constitución y la ley.

Que, según el artículo 10, literal d), de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, las y los docentes del sector público tienen los siguientes derechos. Ejercer su derecho constitucional al debido proceso, en caso de presuntas faltas a la Constitución de la República, la Ley y reglamentos.

Que, según el artículo 136 ibídem dice, 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.

Que el artículo 344 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural en cuanto al debido proceso señala que, en los procesos sancionatorios o disciplinarios previstos en la Ley Orgánica de Educación Intercultural y en este reglamento, se debe dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en su artículo 136 y en el 76 de la Constitución de la República.

En ejercicio de las facultades establecidas en el número 6 del artículo 120 de la Constitución de la República del Ecuador, la Asamblea Nacional expide la siguiente:

Ley reformativa al capítulo x del sumario administrativo para docentes, del reglamento general a la ley orgánica de educación intercultural, artículo 346.

Artículo Único. -

Reemplácese el artículo 346 “Acciones Previas”, del Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, por el siguiente:

Capítulo x del sumario administrativos para docentes

Artículo 346.- Del inicio de la investigación administrativa.- Una vez que llegue a conocimiento del Director Distrital de Educación, Presidente de la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, la denuncia y/o informe sobre el supuesto cometimiento de una de las faltas estipuladas en el artículo 132 de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, a petición de parte o de oficio, dispondrá la práctica de las siguientes diligencias:

1. Que, la o el docente que supuestamente a cometido una infracción disciplinaria, sea notificado con la providencia motivada de inicio de la investigación administrativa, para que comparezca ante el Jefe de la Unidad Distrital Administrativa de Talento Humano o su Delegado, acompañado de su abogado defensor, y rinda su versión libre voluntaria y sin juramento sobre los hechos que consten en la denuncia y/o informe; en caso de no comparecer en el día y hora señalado, el secretario de la Unidad Administrativa del Talento Humano, deberá sentar razón.
2. Receptada la versión del docente, y una vez que haya señalado casillero judicial y/o correo electrónico para futuras notificaciones, se remita inmediatamente la información habilitante a la Unidad Administrativa del Talento Humano para el estudio y análisis de los hechos que presuntamente se imputan;
3. Conocidos y analizados los hechos por la Unidad Administrativa del Talento Humano o su Delegado, en el término de tres días, esta deberá informar a la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, sobre la procedencia de iniciar el sumario administrativo mediante informe debidamente motivado;
4. Recibido el informe, la Junta Distrital de Resolución de Conflictos, mediante providencia motivada, debe remitirlo a la Unidad Administrativa del Talento Humano o su Delegado, para que, en el término de cinco días contados a partir de la recepción de providencia de inicio, inicie la sustanciación del sumario administrativo.

Disposición transitoria

El Ministerio de Educación del Ecuador, en el plazo de sesenta días contados a partir de la vigencia de la presente ley, hará conocer a todos sus órganos desconcentrados, Subsecretarías, Coordinaciones Zonales y Direcciones Distritales de Educación.

Disposición final

Refórmese el artículo 346 del Reglamento General a la ley Orgánica de Educación Intercultural, publicado en el Registro Oficial Suplemento 754 de 26 de julio de 2012.

Artículo Final. - Esta Ley entrara en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Presidente de la Comisión Legislativa y Fiscalización

Secretario de la Comisión Legislativa y Fiscalización

Dado y firmado en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, en la sede de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, a los 13 días del mes de julio de 2020.

Consideraciones Finales

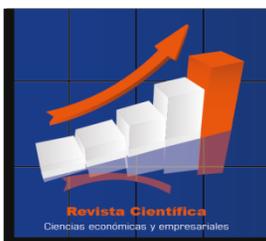
El debido proceso se constituye en una verdadera garantía en respeto a los derechos fundamentales, por ello es obligación de toda autoridad administrativa, servidora o servidor público hacer efectivo su cumplimiento.

El origen del debido proceso se encuentra en el derecho anglosajón, el antecedente histórico más significativo se remonta al siglo XIII, cuando los barones normandos presionaron al rey Juan Sin Tierra a la constitución de un escrito conocido con el nombre de la Carta Magna (año 1215) capítulo 39.

El debido proceso constituye un derecho de protección que tienen todas las personas, con el cual pueden exigir el cumplimiento de los principios procesales establecidos en la Carta Magna. El derecho a la legítima defensa obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto de proceso; y, no simplemente con un objeto del mismo, por lo tanto, este derecho por aplicación inmediata de la Norma Suprema no puede ser negado al docente en ninguna etapa o grado del procedimiento.

El Sumario Administrativo para docentes que sustancia el Ministerio de Educación, a través de las Direcciones Distritales de Educación, es ambiguo y atentatorio al debido proceso en la garantía básica del legítimo derecho a la defensa, puesto que no permitirle al administrado conocer del expediente desde su inicio, lo deja en la completa indefensión jurídica, vulnerando severamente lo dispuesto en el artículo 76.7 literal a) de la Ley Fundamental.

El principio de Supremacía Constitucional es in-observado en la Administración Pública, esto conlleva a que los encargados de administrar justicia administrativa, no ejerzan un control de convencionalidad *per se*, sin considerar que no solo las juezas o jueces deben aplicarlo, sino también toda autoridad administrativa, servidora o servidor público en el ejercicio de sus funciones, esto por ser el Estado suscriptor de los Tratados, Convenios e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.



Financiamiento

No monetario.

Agradecimiento

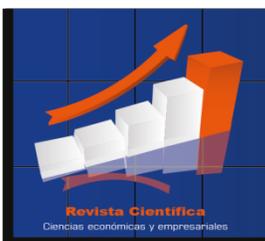
A mi familia, mi Esposa e Hijas por todo su apoyo prestado a lo largo de este proceso de aprendizaje y la realización de este trabajo investigativo.

Referencias

1. Aguirre, P. (2016). El Control de Convencionalidad y sus desafíos en el Ecuador. Revista IIDH. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r36284.pdf>
2. Constituyente, A. N. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Monte Cristi, Ecuador. Recuperado el 12 de Julio de 2020, de <https://www.lexis.com.ec/>
3. Cueva Carrion, L. (2014). El Debido Porceso. Ediciones Cueva Carrion. Recuperado el 10 de Julio de 2020, de http://biblioteca.unach.edu.ec/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=11733
4. Irrasaval, S., & Alejandro, L. (2012). Supremacia Cnstitucional y Aplicacion Judicial de la Constitución en los Estados Unidos. Estudios Constitucionales, 117-144.
5. Ley Orgánica de Educación Intercultural. (31 de Marzo de 2011). Quito, Ecuador. Recuperado el 11 de Julio de 2020, de http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/FullDocumentVisualize_rPDF.aspx?id=GESTION-LEY_ORGANICA_DE_EDUCACION_INTERCULTURAL
6. Lllugdar, E. (2016). La Doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y las Resoluciones de la Comision Interamericana de Derechos Humanos, como fuentes y formas de Proteccion de Derechos Fundamentales.
7. Ramirez, M. (2005). El Debido Proceso. 89-105. Recuperado el 10 de Julio de 2020, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5238000>
8. Rincón Eizaga, L. (2004). La Proteccion de los Derechos Humanos en las Americas . 476-495.
9. Riofrio, J. C. (2015). La selección del método en la investigación jurídica. 100 métodos. REVISTA DE EDUCACIÓN Y DERECHO. EDUCATION AND LAW REVIEW. Obtenido

de <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&sxsrf=ALeKk02ICT0WapixwLB-fviUXllxN3xktQ:1594745473606&q=La+selecci%C3%B3n+del+m%C3%A9todo+en+la+investigaci%C3%B3n+jur%C3%ADdica.+100+m%C3%A9todos+posibles&spell=1&sa=X&ved=2ahUKEwjw9Nfrmc3qAhVGU98KHVELAm0>

10. Ruocco, G. (2013). El Principio del Debido Proceso en via Administrativa . Direitos Fundamentais & Democracia; Curitiba, 1-17. Recuperado el 10 de Julio de 2020, de <https://search-proquest-com.vpn.ucacue.edu.ec/results/6F0F32673AE04628PQ/1?accountid=61870>
11. Sentencia 005-13-SIN-CC, 0033-11-IN (Corte Constitucional del Ecuador 2013 de Abril de 2013).
12. SENTENCIA, Almonacid Arrellano y otros Vs Chile (Corte Interamericana de Derechos Humanos 26 de Septiembre de 2006).
13. Sentencia, 024-13-SEP-CC (Corte Constitucional del Ecuador 7 de Junio de 2013).
14. Sentencia (Corte Constitucional 26 de marzo de 2014).
15. Sentencia, 081-14-SEP-CC (Corte Constitucional del Ecuador, 8 de mayo de 2014).
16. SENTENCIA, 0529-12-EP (Corte Constitucional del Ecuador, 15 de enero de 2014). Recuperado el 9 de Julio de 2020, de <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0e249b37-81ca-403b-8805-27cad765a061/0529-12-ep-sen.pdf?>
17. Vargas Lopez, K. (s.f.). Principio del Procedimiento Administrativo Sancionador . 59-70. Recuperado el 10 de Julio de 2020, de <https://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art4.pdf>



References

1. Aguirre, P. (2016). Control of Conventionality and its challenges in Ecuador. IIHR Magazine. Obtained from <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r36284.pdf>
2. Constituent, A. N. (2008). Constitution of the Republic of Ecuador. Monte Cristi, Ecuador. Retrieved on July 12, 2020, from <https://www.lexis.com.ec/>
3. Cueva Carrion, L. (2014). Due Process. Cueva Carrion editions. Retrieved on July 10, 2020, from http://biblioteca.unach.edu.ec/opac_css/index.php?lvl=notice_display&id=11733
4. Irrasaval, S., & Alejandro, L. (2012). Institutional Supremacy and Judicial Application of the Constitution in the United States. *Constitutional Studies*, 117-144.
5. Organic Law of Intercultural Education. (March 31, 2011). Quito, Ecuador. Retrieved on July 11, 2020, from http://www.silec.com.ec/Webtools/LexisFinder/DocumentVisualizer/FullDocumentVisualize_rPDF.aspx?id=GESTION-LEY_ORGANICA_DE_EDUCACION_INTERCULTURAL
6. Llugdar, E. (2016). The Doctrine of the Inter-American Court of Human Rights, and the Resolutions of the Inter-American Commission on Human Rights, as sources and forms of Protection of Fundamental Rights.
7. Ramirez, M. (2005). Due Process. 89-105. Retrieved on July 10, 2020, from <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5238000>
8. Rincón Eizaga, L. (2004). The Protection of Human Rights in the Americas. 476-495.
9. Riofrio, J. C. (2015). The selection of the method in legal research. 100 methods. *MAGAZINE OF EDUCATION AND LAW. EDUCATION AND LAW REVIEW*. Retrieved from <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&sxsrf=ALeKk02lCT0WapixwLB-fviUXllxN3xktQ:1594745473606&q=La+selecci%C3%B3n+del+m%C3%A9todo+en+la+investigación+jurídica.+100+métodos+posibles&spell=1&sa=X&ved=2ahUKEwjw9Nfrmc3qAhVGU98KHVELAm0>
10. Ruocco, G. (2013). The Principle of Due Process in Administrative Way. *Direitos Fundamentais & Democracia*; Curitiba, 1-17. Retrieved on July 10, 2020, from <https://search-proquest-com.vpn.ucacue.edu.ec/results/6F0F32673AE04628PQ/1?accountid=61870>
11. Judgment 005-13-SIN-CC, 0033-11-IN (Constitutional Court of Ecuador 2013 April 2013).

12. JUDGMENT, Almonacid Arrellano and others Vs Chile (Inter-American Court of Human Rights September 26, 2006).
13. Judgment, 024-13-SEP-CC (Constitutional Court of Ecuador, June 7, 2013).
14. Judgment (Constitutional Court March 26, 2014).
15. Judgment, 081-14-SEP-CC (Constitutional Court of Ecuador, May 8, 2014).
16. JUDGMENT, 0529-12-EP (Constitutional Court of Ecuador, January 15, 2014). Retrieved on July 9, 2020, from <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0e249b37-81ca-403b-8805-27cad765a061/0529-12-ep-sen.pdf?>
17. Vargas Lopez, K. (s.f.). Principle of the Administrative Sanctioning Procedure. 59-70. Retrieved on July 10, 2020, from <https://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art4.pdf>

©2020 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).