



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENINSULA
DE SANTA ELENA**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

TITULO DE ENSAYO

**"Derecho a la Seguridad Jurídica en el Procedimiento de Traspaso de
Personal Docente del Régimen de Educación Pública"**

TRABAJO DE TITULACIÓN
Previo a la obtención del grado académico de
Magister en Derecho Procesal

AUTORA

Abogada Anya Arabely Mora Riofrio

TUTOR

Ab. Andrés Zuleta Araque, Mgtr.

La Libertad - Ecuador

2026



UPSE

**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

TRIBUNAL DE GRADO

Los suscritos calificadores, aprueban el presente trabajo de titulación, el mismo que ha sido elaborado de conformidad con las disposiciones emitidas por el Instituto de Postgrado de la Universidad Estatal Península de Santa Elena.

**Acui. Mario Urgilés Pineda, PhD.
COORDINADOR DEL
PROGRAMA**

**Ab. Andrés Zuleta Araque, Mgtr.
TUTOR**

**Ab. Marco Chininin Macanchi, PhD.
ESPECIALISTA**

**Ab. Brenda Reyes Tomala, Mgtr.
ESPECIALISTA**

**Ab. María Rivera González, Mgtr.
SECRETARIA GENERAL
UPSE**



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

CERTIFICACIÓN:

Certifico que luego de haber dirigido científica y técnicamente el desarrollo y estructura final del trabajo, este cumple y se ajusta a los estándares académicos, razón por el cual apruebo en todas sus partes el presente trabajo de titulación que fue realizado en su totalidad por Abg ANYA ARABELY MORA RIOFRIO, como requerimiento para la obtención del título de Magíster en Derecho Procesal

Atentamente,

Ab. Andrés Zuleta Araque, Mgtr
C.I. 1719132191
TUTOR



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO
DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Yo, Abg ANYA ARABELY MORA RIOFRIO

DECLARO QUE:

El trabajo de Titulación, "DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL PROCEDIMIENTO DE TRASPASO DE PERSONAL DOCENTE DEL RÉGIMEN DE EDUCACIÓN PÚBLICA" previo a la obtención del título en Magíster en Derecho Procesal , ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Santa Elena, a los 08 días del mes de julio de año 2026

ANYA ARABELY MORA RIOFRIO
C.I. 1205335050
AUTORA



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

AUTORIZACIÓN

Yo, Abg ANYA ARABELY MORA RIOFRIO

DERECHOS DE AUTOR

Autorizo a la Universidad Estatal Península de Santa Elena, para que haga de este trabajo de titulación o parte de él, un documento disponible para su lectura consulta y procesos de investigación, según las normas de la Institución.

Cedo los derechos en línea patrimoniales de la investigación con fines de difusión pública, además apruebo la reproducción de este informe de investigación dentro de las regulaciones de la Universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica y se realice respetando mis derechos de autor.

Santa Elena, a los 08 días del mes de julio del año 2026

ANYA ARABELY MORA RIOFRIO
C.I. 1205335050
AUTORA



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENÍNSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

CERTIFICACIÓN DE ANTIPLAGIO

Certifico que después de revisar el documento final del trabajo de titulación denominado "DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL PROCEDIMIENTO DE TRASPASO DE PERSONAL DOCENTE DEL RÉGIMEN DE EDUCACIÓN PÚBLICA", presentado por el estudiante, ANYA ARABELY MORA RIOFRIO fue enviado al Sistema Antiplagio COMPILATIO, presentando un porcentaje de similitud correspondiente al 07%, por lo que se aprueba el trabajo para que continúe con el proceso de titulación.

Certificado de análisis
Compilatio Magister+ | UPSE-ECU

ENSAYO DE TITULACION_proyectoFinal (1)
ID : 54ebee42f30f9466a922ad2d0bcbd123bb896820

7%
Textos sospechosos

Nombre del fichero : ENSAYO DE TITULACION_proyectoFinal (1).txt	Depositante : ANDRÉS ALEJANDRO ZULETA ARAQUE
Tamaño del archivo original : 38,78 kB	Fecha de depósito : 8 de septiembre de 2026
Número de palabras : 6187	Tipo de carga : interfaz
	Fecha de fin de análisis : 8 de septiembre de 2026

Resumen (sección 1/2)

Localización de los textos sospechosos en el documento

Ab. Andrés Zuleta Araque, Mgtr
C.I. 1719132191
TUTOR

AGRADECIMIENTO

Mi más sincero agradecimiento a todo el equipo que conforma la **COORDINACIÓN DEL PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL**, por su admirable paciencia, apoyo incondicional y constante; quienes han contribuido en la realización de todo este proyecto y gracias a quienes he podido culminar con éxitos esta maestría.

Anyra Mora Riofrio

DEDICATORIA

Para mis hijos Mayte y Saith quienes desde el primer momento
de conocer de su existencia se han convertido en mi motor e
inspiración.

Anyra Mora Riofrio

ÍNDICE GENERAL

CARATULA.....	1
DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD	IV
AUTORIZACIÓN.....	V
CERTIFICACIÓN DE ANTIPLAGIO	VI
AGRADECIMIENTO.....	VII
DEDICATORIA	VIII
ÍNDICE GENERAL.....	IX
RESUMEN	X
ABSTRACT.....	XI
INTRODUCCIÓN	13
DESARROLLO	17
CONCLUSIONES.....	32
RECOMENDACIONES.....	33

Resumen

El presente ensayo busca a través de un enfoque jurídico-dogmático examinar sistemáticamente el régimen jurídico aplicable en los procesos de traslado del personal docente del Ministerio de Educación, fundamentado en la interpretación normativa, doctrinal y jurisprudencial de las disposiciones que regulan este procedimiento administrativo, con el propósito de determinar si el marco jurídico vigente ofrece las garantías suficientes para proteger el principio de seguridad jurídica de los docentes o si, por el contrario, existen deficiencias normativas o interpretativas que justifican su fortalecimiento.

El análisis desarrollado ha permitido establecer la relación existente entre la seguridad jurídica y los principios que rigen la actuación administrativa, llegando a la conclusión que el ordenamiento jurídico ecuatoriano contiene principios suficientes para garantizar la protección de los derechos de los docentes. No obstante, la eficacia de dichas garantías depende de la adecuada motivación de los actos administrativos, de la observancia estricta del debido proceso y del respeto al principio de legalidad.

Palabras claves: traslado docente, seguridad jurídica, principio legalidad.

Abstract

The purpose of this essay is to systematically examine, through a legal-dogmatic approach, the legal regime applicable to the transfer processes of teaching staff within the Ministry of Education. This study is grounded in the regulatory, doctrinal, and jurisprudential interpretation of the provisions governing this administrative procedure, with the aim of determining whether the current legal framework provides sufficient guarantees to protect the principle of legal certainty for teachers, or if, conversely, there are regulatory or interpretative deficiencies that justify strengthening.

The analysis developed has made it possible to establish the existing relationship between legal certainty and the principles governing administrative action, concluding that the Ecuadorian legal system contains sufficient principles to guarantee the protection of teachers' rights. However, the effectiveness of these guarantees depends on the proper motivation of administrative acts, strict compliance with due process, and respect for the principle of legality.

Keywords: teacher transfer, legal certainty, principle of legality

INTRODUCCIÓN

La seguridad jurídica constituye uno de los pilares fundamentales del Estado constitucional de derechos y justicia consagrado en la Constitución de la República del Ecuador, ya que este principio garantiza que toda actuación de la Administración Pública se encuentre sometida al ordenamiento jurídico vigente, asegurando que las decisiones adoptadas por las autoridades administrativas sean previsibles, motivadas, razonables y respetuosas de los derechos de los administrados, por lo que en el ámbito educativo este principio adquiere una relevancia especial debido a que las decisiones administrativas relacionadas con la carrera profesional docente repercuten directamente sobre derechos constitucionales como el trabajo, la estabilidad laboral, la igualdad, el debido proceso y la tutela administrativa efectiva.

Dentro del Sistema Nacional de Educación, el traslado del personal docente constituye un mecanismo de administración del talento humano orientado a satisfacer las necesidades institucionales del servicio educativo y, simultáneamente, a garantizar el ejercicio de los derechos de los profesionales de la educación, sin embargo la aplicación práctica de este procedimiento ha generado cuestionamientos relacionados con la motivación de los actos administrativos, la transparencia de las decisiones adoptadas por la administración educativa y la adecuada aplicación de los principios previstos en la Constitución, la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), su Reglamento General y el Código Orgánico Administrativo (COA).

El presente ensayo adopta un enfoque jurídico-dogmático mediante el cual se examina sistemáticamente el régimen jurídico aplicable al traslado del personal docente, identificando la forma en que los principios constitucionales y administrativos orientan la actuación de la Autoridad Educativa Nacional, a diferencia de una investigación empírica, el análisis se fundamenta en la interpretación normativa, doctrinal y jurisprudencial de las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo, con el propósito de determinar si el marco jurídico vigente ofrece garantías suficientes para proteger la seguridad jurídica de los docentes o si, por el contrario, existen deficiencias normativas o interpretativas que justifican su fortalecimiento.

Desde esta perspectiva, el estudio no pretende demostrar únicamente la existencia de problemas administrativos, sino valorar críticamente la coherencia del sistema jurídico aplicable, considerando que la seguridad jurídica no depende exclusivamente de la existencia de normas, sino también de su correcta interpretación, aplicación y control jurisdiccional.

El análisis desarrollado permitirá establecer la relación existente entre la seguridad jurídica y los principios que rigen la actuación administrativa, tales como legalidad, motivación, proporcionalidad, transparencia, objetividad, igualdad y debido proceso, proponiendo criterios jurídicos que contribuyan al fortalecimiento del procedimiento administrativo de traslado del personal docente dentro del marco del Estado constitucional de derechos y justicia.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO

La Constitución de la República reconoce la seguridad jurídica como una garantía esencial para el ejercicio de los derechos, disponiendo que las autoridades públicas únicamente pueden actuar conforme a las competencias y procedimientos previstos en la Constitución y la ley, por lo que en consecuencia toda actuación administrativa debe sujetarse estrictamente al principio de legalidad y respetar las garantías del debido proceso administrativo.

En el ámbito educativo, la administración del talento humano docente se desarrolla mediante procedimientos regulados por la Ley Orgánica de Educación Intercultural, su Reglamento General y las normas administrativas expedidas por la Autoridad Educativa Nacional, entre los cuales se encuentra el traslado del personal docente, mecanismo mediante el cual la administración reorganiza la distribución del talento humano para atender las necesidades del servicio educativo.

No obstante, al llevar este procedimiento a la práctica surgen algunas dudas desde el ámbito jurídico, especialmente en cuanto a si las garantías administrativas existentes son suficientes para proteger los derechos de los docentes ante decisiones que pueden influir en su estabilidad laboral, sus condiciones de trabajo y su crecimiento profesional, por lo que resulta necesario analizar si el marco jurídico actual cuenta con mecanismos adecuados que permitan que las decisiones administrativas sean tomadas de manera justa, transparente, debidamente fundamentada y en cumplimiento del principio de seguridad jurídica.

Desde una perspectiva dogmática, el problema no radica únicamente en la eventual existencia de vacíos normativos, sino también en la correcta interpretación de las normas administrativas y en el ejercicio de las potestades conferidas a la Administración Pública, por lo que en consecuencia resulta necesario examinar si las disposiciones de la LOEI, su Reglamento General y el Código Orgánico Administrativo establecen suficientes parámetros jurídicos para limitar la discrecionalidad administrativa y garantizar la protección efectiva de los derechos de los docentes.

El problema jurídico que orienta el presente ensayo puede formularse de la siguiente manera:

¿El régimen jurídico que regula el procedimiento administrativo de traslado del personal docente en el Sistema Nacional de Educación garantiza de manera suficiente el principio constitucional de seguridad jurídica, conforme a las disposiciones de la Constitución de la República, la Ley Orgánica de Educación Intercultural, ¿su Reglamento General y el Código Orgánico Administrativo?

OBJETIVO

OBJETIVO GENERAL

Analizar, desde una perspectiva jurídico-dogmática, el régimen jurídico aplicable al procedimiento administrativo de traslado del personal docente del Sistema Nacional de Educación, con el propósito de determinar si las disposiciones previstas en la Ley Orgánica de Educación Intercultural, su Reglamento General y el Código Orgánico Administrativo garantizan adecuadamente el principio de seguridad jurídica.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. investigar el contenido constitucional del principio de seguridad jurídica y su conexión con el procedimiento administrativo debido.
2. Examinar el régimen jurídico del traslado del profesorado que establece la Ley Orgánica de Educación Intercultural y su respectivo Reglamento General.
3. Estudiar los principios para la provisión administrativa que establece el Código Orgánico Administrativo, en particular la legalidad, la motivación, la transparencia, la proporcionalidad y la objetividad.
4. Analizar la jurisprudencia constitucional relacionada con la seguridad jurídica, la motivación de los actos administrativos y la protección de los derechos de los servidores públicos.
5. Formular criterios jurídicos orientados al fortalecimiento del procedimiento administrativo de traslado del personal docente dentro del marco del Estado constitucional de derechos y justicia.

JUSTIFICACIÓN

El presente ensayo posee relevancia jurídica, académica y social porque aborda uno de los aspectos más importantes del Derecho Administrativo contemporáneo: la garantía de la seguridad jurídica en las actuaciones de la Administración Pública, ya que el estudio trasciende el análisis particular del régimen docente para examinar la forma en que los principios constitucionales condicionan la actuación administrativa dentro del Sistema Nacional de Educación.

Desde el punto de vista jurídico, determinar la relación existente entre la Constitución, la Ley Orgánica de Educación Intercultural, su reglamento general y el Código Orgánico Administrativo, demostrando así cómo se integran estos cuerpos normativos que constituyen un sistema de protección de los derechos de los docentes, a través de los procedimientos administrativos que se acogen al principio de legalidad.

Desde la perspectiva académica, constatar que el ensayo contribuye al estudio del Derecho administrativo del Estado ecuatoriano por medio del uso del análisis dogmático fundamentado en la interpretación sistemática del ordenamiento vigente, la doctrina especializada y la jurisprudencia constitucional, de modo que este enfoque de análisis jurídico fortalezca la investigación jurídica, en razón de que predomina el razonamiento normativo en detrimento de la simple descripción de las disposiciones normativas.

Finalmente, la investigación posee relevancia institucional porque ofrece criterios jurídicos que pueden contribuir a fortalecer la actuación de la Autoridad Educativa Nacional en los procedimientos administrativos relacionados con el traslado del personal docente, promoviendo decisiones administrativas más transparentes, motivadas y respetuosas de los derechos constitucionales de los servidores públicos del sistema educativo.

DESARROLLO

CAPÍTULO I

FUNDAMENTOS JURÍDICO-DOGMÁTICOS DE LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE TRASLADO DEL PERSONAL DOCENTE

1.1. El Estado constitucional de derechos y la función de la Administración Pública

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 transformó el modelo tradicional del Estado de derecho en un Estado constitucional de derechos y justicia, modificando sustancialmente la forma en que debe entenderse la actuación de la Administración Pública, de modo que bajo este paradigma la Administración deja de ser un órgano exclusivamente ejecutor de la ley para convertirse en un garante permanente de los derechos constitucionales de las personas.

En este contexto, toda actuación administrativa debe desarrollarse dentro de un sistema de límites jurídicos previamente establecidos, cuyo propósito consiste en impedir el ejercicio arbitrario del poder público, por lo que las potestades administrativas únicamente pueden ejercerse cuando una norma jurídica atribuye expresamente la competencia correspondiente y determina el procedimiento que debe seguir la autoridad.

La constitucionalización del Derecho Administrativo implica que los principios constitucionales poseen eficacia directa sobre toda actuación administrativa, lo que significa que la legalidad ya no constituye el único parámetro de control de los actos administrativos, sino que junto a ella aparecen principios como la seguridad jurídica, la motivación, la proporcionalidad, la igualdad, la transparencia, la buena administración y la tutela administrativa efectiva.

En consecuencia, el procedimiento administrativo deja de ser un conjunto de formalidades para convertirse en un verdadero instrumento de garantía de derechos fundamentales.

1.2 La seguridad jurídica como principio estructural del ordenamiento ecuatoriano

“CRE. Art. 82.- 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”.

Entendemos que la seguridad jurídica constituye uno de los puntos esenciales del Estado de derecho constitucional, porque proporciona una forma de garantizar la confianza entre las personas y las personas jurídicas de derecho público en aras de poder velar porque los ciudadanos puedan conocer y anticipar de una manera razonablemente adecuada las consecuencias jurídicas del comportamiento de la administración pública y, en consecuencia, prevenir un comportamiento no arbitrario, que no tenga contradicciones o que esté alejado del ordenamiento jurídico apropiado.

Desde un punto de vista doctrinal, el principio en cuestión no se puede entender como un precepto aislado, sino más bien como un conjunto de elementos que están relacionados entre sí y que permiten, de una manera o de otra, fortalecer la protección de los derechos de las personas, de tal suerte que la seguridad jurídica se desarrolla, por cuenta de lo que acabamos de afirmar, principalmente a través de tres dimensiones que son complementarias.

En primer lugar está la certeza del Derecho, a la que se asocia la idea de que las normas jurídicas habrán de ser claras, accesibles, públicas y anteriormente establecidas, de tal forma que el ciudadano conocerá las normas que regulan sus comportamientos y podrá actuar con mayor seguridad dentro del Derecho, en segundo lugar está la estabilidad del sistema jurídico, ya que es necesario que las personas dispongan de un sistema normativo con una relativa permanencia que les permita proyectar sus decisiones y organizar sus actividades sin sujeción a cambios imprevistos que perjudiquen sus derechos legítimos, por último, en tercer lugar está la previsibilidad de las decisiones estatales, lo que exige que las autoridades administrativas fundamenten su actuación en criterios objetivos, razonables y verificables, al margen de cualquier resolución subjetivista que pudiese propiciar desigualdades o inseguridad jurídica.

Dichas dimensiones presentan una relación indisoluble con el principio de la confianza legítima, el cual fue reconocido y desarrollado a partir del propio Derecho Administrativo contemporáneo, pues precisamente busca proteger la expectativa razonable de los ciudadanos frente a la actuación de la Administración Pública, de manera que espera que las instituciones respeten las reglas previamente establecidas y garanticen la estabilidad de situaciones jurídicas construidas sobre bases y principios de confianza y de legalidad, por lo que en el ámbito

educativo dicho principio cobra una especial importancia, ya que las decisiones administrativas relacionadas con la carrera docente pueden tener impactos significativos sobre la estabilidad laboral, sobre la organización familiar y sobre el desarrollo personal de los y las docentes.

Consecuentemente cualquier decisión en lo que respecta a la movilidad del personal docente debe garantizar un procedimiento transparente, estar motivada debidamente y sujetarse a los procedimientos prescritos por la normativa correspondiente, así como también garantizar que los criterios que se utilicen sean objetivos, comprobables y respetuosos de los derechos de los profesionales de la educación.

1.3 El principio de legalidad como fundamento de la actuación administrativa

“Para la Administración Pública (Art. 226 CRE): Ninguna autoridad o servidor público puede actuar por voluntad propia o extralimitarse en sus funciones. Todas sus acciones deben estar sustentadas en una norma previa que los faculte.”

La legalidad se constituye como uno de los principales pilares en que se asienta el Derecho Administrativo, ya que establece los márgenes de los que debe servirse la Administración Pública, por lo que si los particulares pueden llevar a cabo todas aquellas actuaciones no expresamente prohibidas en la ley, la Administración sólo puede ejercer aquellas competencias que ha tenido previamente reconocidas y atribuidas en la normativa, razón por la que este rasgo supone uno de los rasgos principales que determina el régimen jurídico que preside la Administración pública.

Desde esta perspectiva, el principio de legalidad acomete a dos dimensiones que, lejos de ser independientes se hallan perfectamente complementadas; por una parte, exige la existencia de un tipo normativo habilitante que dote de competencia al órgano administrativo para que pueda actuar en determinada materia y, por otra parte, exige que dicha competencia siempre se ejercite respetando en sentido estricto el procedimiento establecido en la norma. En este sentido, para poder dictar un acto administrativo la autoridad administrativa no solo deberá fulgir competencias previstas en los supuestos previstos en el ordenamiento, sino que además tendrá que garantizar que dicha actuación responde adecuadamente a las formalidades y garantías previstas por el ordenamiento.

En el ámbito de la gestión del talento humano del cuerpo docente, esta regla asume una relevancia muy especial, ya que representa una frontera frente a posibles conductas discrecionales que podrían incidir sobre derechos como la certeza en el empleo de los servidores públicos. Por consiguiente, la Administración educativa únicamente puede disponer los traslados del personal docente a través de fundamentos jurídicos preexistentes, así compara el caso de decisiones expresadas en actos administrativos motivados, en los que sean explicadas nítidamente las razones que justifican la medida adoptada

1.4 El debido proceso administrativo como garantía constitucional.

“ COA Art. 33.- Debido procedimiento administrativo. Las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico.”

El debido proceso se erige hoy como un bastión irrenunciable de justicia y protección ciudadana, pues fue históricamente considerado como una garantía propia de los procedimientos judiciales, no obstante, la progresiva evolución del constitucionalismo ha llegado a aceptar que la garantía procesal también es directamente aplicable a cualquier actuación administrativa que pueda afectar a los derechos de las personas, de manera que el debido proceso administrativo es un conjunto de mínimas garantías orientadas a asegurar que las decisiones estatales se adopten mediante procedimientos transparentes, imparciales y respetuosos con el derecho de defensa.

Entre estas garantías destacan:

- ✓ Derecho a ser oído;
- ✓ Derecho a presentar pruebas;
- ✓ Derecho a conocer los fundamentos de la decisión administrativa;
- ✓ Derecho a obtener una resolución motivada;
- ✓ Derecho a impugnar las decisiones mediante los recursos administrativos y judiciales previstos por el ordenamiento jurídico.

La Corte Constitucional ecuatoriana ha afirmado en más de una ocasión que la Administración Pública no tiene potestad para adoptar resoluciones que afecten derechos, sin estar debidamente garantizado el estricto respeto a las garantías del debido proceso, motivo por el cual, la motivación de los actos administrativos se convierte, por una parte, en uno de los presupuestos elementales para garantizar el control de la legalidad y por la otra, para que no se produzcan actuaciones arbitrarias.

1.5 La motivación como requisito esencial del acto administrativo

“COA Art. 100.- Motivación del acto administrativo. En la motivación del acto administrativo se observará: 1. El señalamiento de la norma jurídica o principios jurídicos aplicables y la determinación de su alcance. 2. La calificación de los hechos relevantes para la adopción de la decisión, sobre la base de la evidencia que conste en el expediente administrativo. 3. La explicación de la pertinencia del régimen jurídico invocado en relación con los hechos determinados (...)”

La motivación se erige como el instrumento determinante para garantizar la transparencia y el control legítimos del ejercicio del poder público, dado que motivar una decisión administrativa no es únicamente citar disposiciones legales, sino que la motivación implica el deber de poder explicar, de manera lógica, razonable y suficiente, las razones jurídicas y fácticas que justifican la decisión adoptada.

Cabe destacar que la doctrina administrativa hace una distinción entre dos elementos fundamentales de la motivación: el primer elemento corresponde a la fundamentación jurídica, que consiste en determinar cuáles son las normas de aplicación al caso concreto; mientras que el segundo elemento corresponde a la fundamentación fáctica, por medio de la cual la Administración explica los hechos comprobados que justifican la decisión, de tal manera que ambos elementos han de estar interrelacionados mediante una lógica que permita comprender cuál ha sido la decisión que ha adoptado la autoridad que se expresa en el contenido de la decisión administrativa y por qué esta autoridad ha podido adoptar tal decisión.

Una motivación que resulte evidente o insuficiente o contradictoria o que se determine solamente por las alegaciones vagas y generales, no solamente supone la vulneración del derecho al debido proceso, sino que comprometería claramente el principio de seguridad jurídica, por lo que, en consecuencia, se debe exigir, en toda decisión que tenga por objeto la materia de reposición del personal académico, tratar de aportar una motivación fidedigna que exprese la necesidad institucional que fundamenta la decisión, la forma en que se adoptó la decisión y las normas jurídicas que le dan amparo.

1.6 La potestad administrativa: discrecionalidad y límites jurídicos

Uno de los grandes retos que afronta el Derecho Administrativo contemporáneo consiste en determinar con precisión dónde se localiza la fuerza discrecional que poseen las

actuaciones administrativas, al no ser la discrecionalidad sinónimo de poder decidir a partir del arbitrio de cada cual, sino que constituye un margen de apreciación que la ley otorga a la Administración pública a fin de poder encontrar aquella solución que, protegiendo el interés público, se encuentre entre varias posibles alternativas que haya podido hallar.

Resulta alentador constatar cómo en la actualidad la doctrina sostiene que también las actuaciones discrecionales pueden ser objeto de revisión judicial, en virtud de lo cual debe quedar constancia de que toda actuación administrativa ha de enmarcarse conforme a los principios constitucionales de proporcionalidad, razonabilidad, igualdad, objetividad y buena administración.

Por lo que respecta al traslado de docentes, la autoridad administrativa educativa podrá resolver mediante una serie de medidas organizativas, pero no podrá dar solución a este problema sino al amparo de los derechos constitucionales de los servidores públicos, de modo que la discrecionalidad de la Administración pública tiene un anclaje constitucional, legal y también de principios generales del Derecho Administrativo.

1.7 La seguridad jurídica como garantía de la carrera profesional docente

La carrera profesional docente constituye uno de los instrumentos mediante los cuales el Estado garantiza la calidad del servicio público educativo.

Esta carrera se erige como un verdadero modelo de excelencia basado en los principios de mérito, estabilidad, profesionalización y evaluación permanente, de modo que las decisiones administrativas relacionadas con traslados, reubicaciones y demás formas de movilidad del personal docente deben preservar dichos principios, evitando generar incertidumbre sobre la permanencia, condiciones laborales o desarrollo profesional del servidor público.

La seguridad jurídica se convierte en el escudo protector que exige que los procedimientos administrativos sean previamente conocidos por los docentes, que las decisiones respondan a criterios objetivos y que exista la posibilidad de ejercer mecanismos efectivos de impugnación cuando se considere que una actuación administrativa vulnera derechos constitucionales.

Por ello, el análisis del régimen jurídico del traslado docente se convierte en una oportunidad privilegiada para fortalecer el Estado de Derecho, ya que no puede limitarse a la

interpretación aislada de la LOEI, sino que debe integrarse sistemáticamente con la Constitución, el Código Orgánico Administrativo y la jurisprudencia constitucional que desarrolla el contenido del derecho a la seguridad jurídica.

El análisis precedente demuestra de forma contundente que la seguridad jurídica constituye un principio transversal del Derecho Administrativo ecuatoriano, de modo que su protección no depende únicamente de la existencia de normas legales, sino de la forma en que estas son interpretadas y aplicadas por la Administración Pública.

En consecuencia, el procedimiento administrativo de traslado del personal docente se erige como un espacio privilegiado para materializar el Estado constitucional de derechos y justicia, debiendo analizarse desde una perspectiva constitucional, considerando que la legalidad, la motivación, el debido proceso, la proporcionalidad y la objetividad representan garantías indispensables para asegurar decisiones administrativas plenamente compatibles con dicho modelo de Estado.

CAPÍTULO II

ANÁLISIS JURÍDICO DEL RÉGIMEN NORMATIVO DEL TRASLADO DEL PERSONAL DOCENTE EN EL ECUADOR

2.1 La supremacía constitucional como parámetro de control de la actuación administrativa

Todo procedimiento administrativo desarrollado por la Administración Pública debe interpretarse a la luz de la Constitución de la República. En el Estado constitucional de derechos y justicia, la Constitución constituye la norma suprema del ordenamiento jurídico y el principal parámetro para evaluar la validez de las actuaciones administrativas.

En consecuencia, el procedimiento de traslado del personal docente no puede analizarse únicamente desde la perspectiva de la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Su regulación debe interpretarse sistemáticamente con los derechos constitucionales al trabajo, a la igualdad, a la seguridad jurídica, al debido proceso y a la motivación de los actos administrativos.

Esta interpretación sistemática impide considerar que la administración educativa dispone de facultades absolutamente discrecionales para reorganizar el talento humano docente. Por el contrario, toda decisión debe responder al interés público, respetando simultáneamente los derechos individuales de los servidores públicos.

La Corte Constitucional ha sostenido reiteradamente que el principio de supremacía constitucional obliga a todas las autoridades públicas a ejercer sus competencias conforme a la Constitución y a interpretar la legislación ordinaria de la manera más favorable para la protección de los derechos.

2.2 El régimen jurídico del talento humano docente en la Ley Orgánica de Educación Intercultural

La Ley Orgánica de Educación Intercultural se erige como el marco normativo fundamental que regula la organización del Sistema Nacional de Educación, así como los derechos, deberes y régimen jurídico de los profesionales de la educación, de modo que, dentro de este régimen jurídico, la movilidad del personal docente constituye una herramienta de gestión institucional destinada a garantizar la continuidad y eficiencia del servicio educativo,

sin embargo, la lectura integral de la LOEI permite advertir que las disposiciones relativas a la administración del talento humano deben interpretarse conjuntamente con los principios constitucionales y administrativos.

Es prioritario reconocer que la ley no permite los planes arbitrarios, por lo que el actuar relacionado con la movilidad del personal debe respetar rigurosamente los derechos y las garantías constitucionales de los servidores públicos, debiendo en consecuencia observar el principio de la legalidad, el derecho a la igualdad, la estabilidad en el empleo, la garantía del debido proceso, la motivación suficiente, la objetividad administrativa y la protección de los derechos adquiridos.

En consecuencia, la autoridad educativa no puede fundamentar un traslado exclusivamente en razones genéricas de servicio sin justificar objetivamente la necesidad institucional que motiva la decisión.

2.3 El Reglamento General de la LOEI como instrumento de desarrollo normativo

El Reglamento General se convierte en el instrumento clave que desarrolla los procedimientos administrativos previstos en la LOEI y establece criterios operativos para la gestión del talento humano docente, de modo que, desde una perspectiva dogmática, el Reglamento no constituye una fuente autónoma de competencias, sino que su función consiste en desarrollar la ley sin modificar su contenido ni restringir los derechos reconocidos por la Constitución.

Por ello, cualquier disposición reglamentaria debe interpretarse conforme a los principios constitucionales y no puede ampliar las potestades discrecionales de la Administración, de manera que cuando una autoridad educativa aplica el Reglamento debe observar simultáneamente las reglas contenidas en el Código Orgánico Administrativo respecto de competencia, motivación, procedimiento, notificación y control de legalidad.

2.4 El Código Orgánico Administrativo como norma transversal del procedimiento administrativo

En realidad, el procedimiento administrativo desarrollado por la Administración educativa se erige como un espacio plenamente sometido al Código Orgánico Administrativo, ya que el COA constituye la norma general que regula toda actuación administrativa del Estado

ecuatoriano y sus disposiciones resultan plenamente aplicables a los procedimientos desarrollados por el Ministerio de Educación.

Entre los principios más relevantes destacan:

- a) Principio de juridicidad; Toda actuación administrativa debe fundarse en normas jurídicas vigentes. No existe potestad administrativa fuera del ordenamiento jurídico.
- b) Principio de legalidad; La competencia administrativa se erige como un límite infranqueable que únicamente puede ejercerse cuando ha sido expresamente atribuida por la ley, de modo que las autoridades educativas no pueden crear procedimientos distintos a los previstos por el ordenamiento jurídico; en el mismo sentido, el principio de motivación exige que toda decisión administrativa contenga una explicación suficiente de los hechos y de las normas jurídicas aplicables, ya que una motivación aparente produce la invalidez del acto administrativo
- c) Principio de objetividad; Las decisiones administrativas se erigen como un ejercicio de objetividad que debe sustentarse en criterios verificables, de modo que la Administración no puede actuar sobre apreciaciones personales o preferencias subjetivas.
- d) Buena administración; El procedimiento administrativo se establece como un espacio de buena administración que debe desarrollarse procurando eficacia, transparencia, razonabilidad y respeto a los derechos fundamentales, de modo que estos principios convierten al COA en el principal instrumento de control de la discrecionalidad administrativa dentro del sistema educativo.

2.5 ¿Existe realmente un vacío normativo?

Esta constituye la pregunta central del presente ensayo.

Del análisis conjunto de la Constitución, la LOEI, su Reglamento General y el COA puede afirmarse con contundencia que el ordenamiento jurídico ecuatoriano contiene un conjunto amplio de principios destinados a proteger la seguridad jurídica del personal docente, de modo que no resulta técnicamente correcto afirmar que existe una ausencia absoluta de regulación, sino que lo que puede advertirse es otra realidad jurídica.

Las normas establecen principios suficientes; sin embargo, algunos aspectos procedimentales relacionados con la motivación de las decisiones, los criterios objetivos para disponer traslados y los mecanismos internos de revisión administrativa presentan márgenes interpretativos que pueden generar decisiones administrativas heterogéneas, por lo que, en

consecuencia, el problema jurídico no consiste necesariamente en un vacío legislativo sino en la necesidad de fortalecer los estándares administrativos mediante criterios interpretativos uniformes y procedimientos más transparentes, de manera que la investigación deja de proponer reformas legales indiscriminadas para concentrarse en el fortalecimiento del procedimiento administrativo mediante la correcta aplicación del marco jurídico vigente.

2.6 La jurisprudencia constitucional como fuente de interpretación obligatoria

La Corte Constitucional del Ecuador se erige como el máximo guardián que ha desarrollado una importante línea jurisprudencial sobre seguridad jurídica, motivación y debido proceso administrativo, de modo que de esta jurisprudencia pueden extraerse varios criterios relevantes para el procedimiento de traslado docente.

Primero.

La seguridad jurídica exige que las autoridades administrativas actúen conforme a normas claras y previamente establecidas.

Segundo.

La motivación constituye un requisito sustancial del acto administrativo y no una simple formalidad documental.

Tercero.

Toda decisión administrativa susceptible de afectar derechos debe explicar suficientemente las razones que justifican la medida adoptada.

Cuarto.

La discrecionalidad administrativa nunca puede convertirse en arbitrariedad.

Quinto.

Las actuaciones administrativas deben respetar los principios de proporcionalidad, razonabilidad e igualdad.

Estos criterios jurisprudenciales complementan el contenido del COA y fortalecen la protección constitucional de los servidores públicos frente al ejercicio del poder administrativo.

2.7 Hacia una interpretación sistemática del procedimiento de traslado docente

El análisis efectuado permite sostener que el régimen jurídico del traslado docente únicamente puede comprenderse mediante una interpretación sistemática de cuatro niveles normativos.

- El primer nivel equivale a la norma, la constitución
- La segunda categoría implica la LOEI..
- La tercera categoría hace referencia al Reglamento General..
- El cuarto y último nivel al que nos referimos equivale al Código Orgánico Administrativo, cuyos principios sientan las bases de todo procedimiento que lleve a cabo la Administración Pública

Reconocer que esta integración normativa resulta ser el cimiento que impide interpretaciones aisladas y refuerza la seguridad jurídica, garantizando el cumplimiento simultáneo de la legalidad, la motivación, el debido proceso y los derechos fundamentales del personal docente en las decisiones administrativas, puesto que el análisis normativo que se ha desarrollado permite concluir sin ambigüedad que el procedimiento administrativo de traslado del personal docente no puede ser valorado únicamente desde la Ley Orgánica de Educación Intercultural, sino que la Constitución, el Código Orgánico Administrativo y la jurisprudencia Constitucional constituyen un conglomerado normativo que condiciona el ejercicio de las potestades de la Administración educativa de manera que más que un vacío legislativo absoluto.

El análisis pone de manifiesto la necesidad de afianzar criterios uniformes de interpretación y de aplicación administrativa que logren garantizar en su totalidad la seguridad jurídica, la transparencia y la motivación en las decisiones administrativas atendidas desde la movilidad del personal docente.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE TRASLADO DEL PERSONAL DOCENTE Y PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO JURÍDICO-INSTITUCIONAL

3.1 Análisis crítico del procedimiento administrativo de traslado del personal docente

El análisis desarrollado en los capítulos precedentes permite afirmar con contundencia que el procedimiento administrativo de traslado del personal docente constituye una manifestación del ejercicio de la potestad administrativa orientada a garantizar la continuidad y eficiencia del servicio público educativo, sin embargo, el hecho de perseguir un interés público no exime a la Administración de observar rigurosamente los principios constitucionales que limitan el ejercicio del poder.

Desde una perspectiva jurídico-dogmática, el principal desafío se convierte en una oportunidad para fortalecer el Estado de Derecho, ya que no radica en la inexistencia de normas jurídicas que regulen la movilidad docente, sino en la necesidad de asegurar una interpretación uniforme y una aplicación estricta de los principios constitucionales y administrativos que gobiernan la actuación de la Administración Pública.

En la práctica administrativa, uno de los riesgos más frecuentes se convierte en un desafío prioritario: la utilización de fórmulas generales para justificar decisiones relacionadas con la movilidad del personal docente, invocando necesidades institucionales sin una exposición suficiente de los hechos específicos que motivan la decisión, de modo que cuando ello ocurre, el acto administrativo pierde parte de su capacidad de control y puede generar incertidumbre respecto de la objetividad de la actuación administrativa.

La falta de motivación afecta directamente a la seguridad jurídica porque impide al administrado tener conocimiento de las razones jurídicas y fácticas que sirven de motivación a la decisión que, en el caso de que el acto administrativo sea impugnado, puede dificultar, además, la capacidad de realizar efectivamente el derecho de impugnación, pues el control administrativo y jurisdiccional sólo puede ejercerse adecuadamente si el acto administrativo hace explícito el razonamiento que ha llevado a la autoridad a tomar una decisión concreta.

Otro aspecto relevante se constituye como un pilar fundamental: la necesidad de fortalecer los criterios de transparencia en la administración del talento humano docente, de modo que la transparencia no constituye únicamente un deber ético de la Administración Pública, sino una garantía jurídica que permite verificar que las decisiones administrativas se adoptan conforme a criterios objetivos, evitando cualquier percepción de arbitrariedad o trato desigual.

desde este enfoque, la correcta aplicación del COA se perfila como uno de los elementos necesarios de la afirmación de la gestión pública completamente respetuosa con el Estado constitucional de derechos y justicia.

3.2 La necesidad de fortalecer los estándares de motivación administrativa

La motivación del acto administrativo se manifiesta como uno de los más potentes instrumentos de salvaguarda de la seguridad jurídica de los servidores públicos en la medida en que no basta con que la autoridad cite las normas legales y reglamentarias, sino que resulta necesario que explique de forma clara la relación entre los hechos verificados, la normativa a la que determina que debe someterse el caso concreto y la decisión adoptada.

En el procedimiento de traslado del personal docente, una motivación reforzada permite demostrar que la decisión responde efectivamente a necesidades institucionales objetivas y no a criterios discrecionales carentes de justificación, por lo que la doctrina administrativa contemporánea sostiene que la motivación cumple simultáneamente tres funciones.

La primera es legitimadora, porque evidencia que la Administración actúa conforme al ordenamiento jurídico.

La segunda es garantista, porque permite al administrado ejercer adecuadamente su derecho de defensa.

La tercera es jurisdiccional, porque facilita el control de legalidad por parte de los órganos competentes.

En consecuencia, el fortalecimiento de la motivación administrativa constituye una medida suficiente para incrementar la seguridad jurídica sin que resulte necesariamente indispensable modificar el contenido de la Ley Orgánica de Educación Intercultural.

PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO JURÍDICO E INSTITUCIONAL

Conforme lo abordado en las líneas anteriores, que el círculo de gestión administrativa del procedimiento de traslado del personal docente debe ser perfeccionado, apostando por la correcta aplicación del marco jurídico vigente frente a la elección de reformas legislativas que podrían resultar prolijas.

En primer lugar, se propone que el Ministerio de Educación revise sus lineamientos administrativos internos, unificando los criterios de interpretación que son aplicables al procedimiento de traslado del personal docente, de tal forma que deberían ser los propios lineamientos los que establecen parámetros objetivos para poder valorar las necesidades institucionales, así como para poder establecer criterios mínimos de motivación y para poder concretar los elementos que deberían estar presentes en los actos administrativos..

En segundo lugar, resulta conveniente y prioritario fortalecer los procesos de capacitación permanente dirigidos a los servidores públicos responsables de la gestión del talento humano, de modo que la adecuada comprensión de los principios previstos en el Código Orgánico Administrativo permitirá reducir decisiones administrativas susceptibles de vulnerar derechos constitucionales.

En tercer lugar, la Administración educativa debería implementar con firmeza mecanismos de seguimiento y evaluación de los procedimientos administrativos relacionados con la movilidad docente, con el propósito de identificar oportunidades de mejora y garantizar la uniformidad de las decisiones adoptadas en las diferentes coordinaciones zonales.

Finalmente, se considera conveniente, estratégico e inspirador potenciar los mecanismos internos de control administrativo mediante protocolos institucionales que permitan corregir debidamente los eventuales defectos antes de que los conflictos vengan ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Esas medidas no tienen que ser necesariamente de carácter legal, sino que, por el contrario, pueden ser establecidas mediante instrumentos administrativos más acordes con el ordenamiento jurídico de aplicación, respetando el principio de legalidad y fortaleciendo de forma decidida la seguridad jurídica de los docentes.

CONCLUSIONES

El análisis jurídico desarrollado permite arribar a las siguientes conclusiones:

Primera. La seguridad jurídica se constituye como un principio estructural del Estado constitucional de derechos y justicia, cuya eficacia depende tanto de la existencia de normas claras como de la correcta aplicación de los principios constitucionales y administrativos que orientan la actuación de la Administración Pública.

Segunda. El procedimiento administrativo de traslado del personal docente se convierte en un espacio privilegiado de integración normativa que no puede interpretarse exclusivamente a partir de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, de modo que su análisis exige integrar sistemáticamente la Constitución de la República, el Código Orgánico Administrativo, el Reglamento General de la LOEI y la jurisprudencia constitucional.

Tercera. El estudio evidencia con claridad que el ordenamiento jurídico ecuatoriano contiene principios suficientes para garantizar la protección de los derechos de los docentes, no obstante, la eficacia de dichas garantías depende de la adecuada motivación de los actos administrativos, de la observancia estricta del debido proceso y del respeto al principio de legalidad.

Cuarta. Desde una perspectiva jurídico-dogmática se constata que no existe un vacío normativo absoluto respecto del procedimiento de traslado docente, pues el principal desafío radica en la uniformidad interpretativa y en el fortalecimiento de la gestión administrativa conforme a los estándares establecidos por la Constitución y el Código Orgánico Administrativo.

Quinta. El reforzamiento motivacional de los actos administrativos representa el sistema más eficiente y esperanzador de garantizar la seguridad jurídica, ya que permite exhibir el ejercicio de la facultad administrativa, posibilitar el control de legalidad y garantizar la efectiva realización del ejercicio del derecho de defensa de los docentes.

Sexta. El robustecimiento institucional de la Administración educativa puede conseguirse de manera inspiradora a través de los lineamientos administrativos, la capacitación

permanente, la implementación de protocolos de actuación y los procedimientos internos de control, sin que ello implique necesariamente reformas legislativas.

RECOMENDACIONES

1. consolidar el alcance de los principios del Código Orgánico Administrativo para todos los procedimientos relacionados con la movilidad del personal docente.
2. Elaborar lineamientos institucionales que unifiquen las orientaciones concernientes a la motivación de los actos administrativos de la Autoridad Educativa Nacional.
3. Impulsar la capacitación permanente de los servidores públicos que intervienen en la administración del talento humano docente considerando la seguridad jurídica, el debido proceso, la motivación y la buena administración.
4. Estimular la revisión interna de los actos administrativos antes de que se ejecuten para prevenir las controversias administrativas y judiciales.
5. Promover una cultura institucional en la que se manifiesten los principios de transparencia, objetividad, legalidad y protección de los derechos fundamentales, para robustecer la confianza de los docentes en las actuaciones de la Administración Pública.

Reflexión final

Impulsar con convicción la protección efectiva de la seguridad jurídica en el procedimiento administrativo de traslado del personal docente constituye un deber prioritario que trasciende el mero texto de la ley, puesto que depende, sobre todo, de la forma en que las instituciones públicas comprenden y aplican los principios constitucionales que orientan el ejercicio del poder administrativo.

En el marco de un Estado constitucional de derechos y justicia, resulta inspirador y necesario que la Administración no solo cumpla la ley, sino que también garantice que cada una de sus decisiones sea legítima, razonable, motivada y respetuosa de la dignidad de las personas, de modo que la consolidación de una administración pública transparente y jurídicamente responsable se erija como uno de los principales desafíos del sistema educativo ecuatoriano y un requisito indispensable para fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

NORMATIVA

Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial Suplemento No. 31.

Asamblea Nacional del Ecuador. Ley Orgánica de Educación Intercultural (texto vigente).

Presidencia de la República del Ecuador. Reglamento General a la Ley Orgánica de Educación Intercultural (texto vigente).

JURISPRUDENCIA

Corte Constitucional del Ecuador. Jurisprudencia sobre seguridad jurídica.

Corte Constitucional del Ecuador. Jurisprudencia sobre motivación del acto administrativo.

Corte Constitucional del Ecuador. Jurisprudencia sobre debido proceso administrativo.

Corte Constitucional del Ecuador. Jurisprudencia sobre tutela judicial efectiva.

DOCTRINA

Brewer-Carías, A. R. (2016). Principios del procedimiento administrativo. Editorial Jurídica Venezolana.

Cassagne, J. C. (2017). Derecho Administrativo (Vols. I y II). Abeledo Perrot.

García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2017). Curso de Derecho Administrativo (18.^a ed.). Civitas.

Gordillo, A. (2018). Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. Fundación de Derecho Administrativo.

Parejo Alfonso, L. (2019). Derecho Administrativo. Tirant lo Blanch.

Santofimio Gamboa, J. O. (2018). Tratado de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia.