

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

<http://dx.doi.org/10.35381/raji.v7i1.1983>

## **Incumplimiento de disposiciones legales en cambios administrativos y de sentencias judiciales en entes públicos**

## **Non-compliance with legal provisions in administrative changes and court rulings in public entities**

Milton Fabricio Verdugo-Rivas  
[milton.verdugo.19@est.ucacue.edu.ec](mailto:milton.verdugo.19@est.ucacue.edu.ec)  
Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Cuenca  
Ecuador  
<https://orcid.org/0000-0002-3821-6208>

Diego Adrián Ormaza-Ávila  
[daormazaa@ucacue.edu.ec](mailto:daormazaa@ucacue.edu.ec)  
Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Cuenca  
Ecuador  
<https://orcid.org/0000-0002-3492-0943>

Recibido: 15 de abril 2022  
Revisado: 10 de junio 2022  
Aprobado: 01 de agosto 2022  
Publicado: 15 de agosto 2022

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

## RESUMEN

Este escrito de investigación trata sobre los conflictos jurídicos que surgen a partir de los cambios administrativos en las instituciones públicas a pesar de estar regulados por la Ley Orgánica de Servicio Público, específicamente en el Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipal del Cantón Azogues. De tipo descriptiva. Se tiene que varios funcionarios fueron cambiados de función, pero lamentablemente pese haber transcurrido el máximo de los diez meses que señala la ley no han sido reintegrados a su original cargo, pero esta situación ha sido inobservada por parte de la autoridad nominadora de la Institución, incurriendo en incumplimiento a las decisiones judiciales ocasionando una grave vulneración a los derechos de los servidores públicos.

**Descriptor:** Derecho administrativo; administración pública; administración local. (Tesauro UNESCO).

## ABSTRACT

This research paper deals with the legal conflicts that arise from administrative changes in public institutions despite being regulated by the Organic Law of Public Service, specifically in the Decentralized Autonomous Government of the Azogues Canton Municipality. Descriptive. It is known that several officials were changed of function, but unfortunately despite having elapsed the maximum of ten months indicated by law have not been reinstated to their original position, but this situation has been unobserved by the appointing authority of the institution, incurring in non-compliance with court decisions causing a serious violation of the rights of public servants.

**Descriptors:** Administrative law; public administration; local government. (UNESCO Thesaurus).

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

## INTRODUCCIÓN

En la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), se encuentra claramente definida la regulación de los cambios administrativos que se produzcan al interior de las entidades pertenecientes al sector público. Existiendo esa normativa específica y taxativa, resulta inaudito que se produzcan conflictos, porque basta aplicar lo que dispone la normativa vigente para que sirva de parámetro en el procedimiento a optar para dar solución a cualquier conflicto que se pudiera presentar y que sea causa de divergencias o controversias entre los miembros de las entidades.

Por diversas circunstancias pueden darse cambios administrativos, en los que un funcionario que se encuentra desempeñando un cargo específico, pueda ser ubicado en otro, situación que puede presentarse porque el mismo empleado lo solicite o porque el personero mayor de la institución lo considere menester buscando la optimización en el funcionamiento.

Esto a la final resulta necesario porque se puede propender al crecimiento de la eficacia administrativa, dirigida a lograr un mayor provecho tanto para los administradores como para los administrados. Pero resultaría inaceptable el hecho de que dichos cambios administrativos obedezcan a acciones que involucren el incumplimiento de normas administrativas en perjuicio de un funcionario tal como sucede en el GAD Municipal de Azogues, pues esto daría lugar a situaciones negativas que no harán otra cosa que sembrar la discordia, la desestabilización y a la postre a la entrega de un servicio deficiente a los ciudadanos necesitados de atención. La Constitución de la República del Ecuador (2008), y las diversas leyes secundarias hablan del amparo a los derechos elementales de todo ciudadano, lo que principalmente se refiere al derecho al trabajo, a la estabilidad laboral, a la tutela judicial efectiva y al derecho preferencial en ciertos casos para los trabajadores por su misma condición. Pero si estos derechos son atropellados a cuenta de que la ley permite los cambios administrativos, entonces se estará produciendo una clara violación a tales derechos elementales que concede la ley, y por ende aquello se convierte en una problemática social que debe ser remediada cuanto antes por los resultados adversos y nocivos que se generarán en contra de la reputación

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

institucional.

### **Referencial Teórico**

Las investigaciones previas sobre el tema en estudio son realmente escasas y por ende nos demuestra la necesidad imperiosa de realizar un análisis profundo acerca de los cambios administrativos dentro de las entidades públicas en los que se ha violentado varios principios constitucionales y legales, esto concatenado a que a pesar de que existe sentencias judiciales a favor del funcionario, sigue persistiendo la movilidad a un cargo en el que debe realizar funciones distintas a las de su función habitual en la que posee total experticia. La mayoría de los trabajos encontrados son más bien artículos académicos realizados a nivel internacional y publicaciones nacionales relacionadas a traslados administrativos y en poca cantidad nuestro tema investigado.

En el Ecuador, los cambios administrativos en nuestra legislación se encuentran regulados en el artículo 38 de la Ley Orgánica de Servicio Público, en el que claramente se establece que los cambios administrativos dentro de una institución pública son legales, sin embargo, taxativamente hacen referencia a que la duración máxima de los mismos será de diez meses. Los cambios administrativos en las instituciones públicas de nuestro país, son emitidos por la autoridad nominadora, pero en la praxis se puede observar que no se encuentran debidamente motivadas las resoluciones de cambios administrativos, ya que tan solo se limitan a citar disposiciones legales que facultan al respecto.

En resumen, si bien las investigaciones sobre cambios administrativos no motivados y desacato a resoluciones judiciales que ponen fin a los mismos no están ampliamente detalladas, el material encontrado resulta suficiente para contar con una base de estudios para establecer comparaciones y análisis. En este sentido; la seguridad jurídica es una institución del debido proceso, garantía que informa a los ciudadanos sobre el contenido del ordenamiento jurídico y limita el ejercicio de las autoridades públicas. La correcta aplicación e interpretación de las normas, genera seguridad jurídica en sede administrativa, para dar certeza de los derechos propios de cada administrado (Méndez, 2019).

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

Mientras que (Zavala, 2011), plantea que la garantía de seguridad jurídica protege al individuo de ataques sobre sus derechos, sea de parte de otros individuos o por un eventual ejercicio abusivo y/o arbitrario del poder estatal en su perjuicio. La seguridad jurídica, garantiza al gobernado que el Estado sólo podrá restringir sus derechos y libertades, en los casos específicos y bajo los límites que el propio derecho señale. En otro plano se encuentra el concepto de seguridad pública, que tiene una doble dimensión según se vea como finalidad o como función del orden político-jurídico. Como finalidad, se entiende como la realización fáctica de la seguridad jurídica en el ámbito de lo público; es decir, en aquel espacio en el que se desarrolla propiamente la vida social, como concreción de interacciones e interrelaciones sujetas a regulación, entre individuos, grupos e instituciones. Y en tanto función, se entiende como la actividad del Estado que tiende a garantizar la vigencia de la norma y, por ende, a generar seguridad en ese espacio de la vida humana definido como público (López & Roberto, 2012, p. 2).

Además, la Corte Constitucional del Ecuador se ha pronunciado respecto a la seguridad jurídica en la ficha de Relatoría No. 067-14-SEP-CC, respecto a la seguridad jurídica, refiere que es un derecho que constrañe que la Constitución debe garantizar a todos los ciudadanos la certidumbre y consecuencias jurídicas, por su accionar positivo, y también ante cualquier omisión, esto en consonancia con lo que establece el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

A su vez, la Constitución del Ecuador garantiza la seguridad jurídica a través de las garantías del debido proceso, ya que es obligación de los operadores judiciales efectuar el ejercicio de la potestad jurisdiccional en estricto apego a la Constitución, los instrumentos internacionales de derechos humanos y la ley, afianzando así la seguridad jurídica. El principio de legalidad por su parte, se erige como el principal fundamento de la actividad administrativa, al constituir su fuente y su columna vertebral, se lo estatuye en el artículo 226 de nuestra Constitución., cuyo texto reza lo siguiente:

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 (Constitución del Ecuador, 2008).

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

En ese sentido, (Garrido, 2012), señala como rasgo primordial del principio de legalidad, la primacía jurídica de la Constitución y la Ley en un sentido material, lo que implica la sumisión total de la actividad administrativa al bloque de legalidad, advirtiéndose una relación inescindible con el principio de jerarquía, los cuales presiden tanto la expedición de normas de rango constitucional como legal, así como las emanadas del Poder Ejecutivo.

En cuanto a los cambios administrativos, en nuestra legislación estos gozan de legalidad y es por ello que las máximas autoridades de las entidades públicas disponen que estos se realicen en la mayoría de los casos a su voluntad, sin que anteceda un informe de la Unidad Administrativa de Talento Humano en el que se justifique la necesidad de realizar dicho cambio; pues aquello conlleva a que el servidor sujeto al cambio no tenga la capacidad o experticia para desenvolverse en otro puesto que se le ha sido asignado y por tanto a simple vista se estaría causando un perjuicio a la entidad. Es por ello que, es de trascendental importancia que se emita un informe amplio y suficiente, con la debida motivación que la ley exige, para determinar si existe o no una necesidad institucional.

Para el servidor público, prestar servicios públicos es una carrera y una profesión, para ello es preciso que exista, vocación y aptitudes para el trabajo con alto sentido de responsabilidad que concite el respeto de la ciudadanía. El prestigio y el status social de una entidad pública dependerá del cumplimiento de las funciones, de la calidad de los servicios y de la conducta social de los integrantes. En la medida en que un funcionario o empleado contravenga a las normas jurídicas y al postulado de los principios éticos y de las buenas costumbres, en esa misma medida lesionará el buen nombre y prestigio de la entidad a la cual pertenece (Jaramillo, 1992, p. 65).

Por consiguiente; los cambios administrativos en la Ley Orgánica de Servicio Público, refiere que una vez cumplido los 10 meses de haberse realizado el movimiento a otra área a un servidor previa autorización de la máxima autoridad, tendrá que ser reincorporado a su puesto original. Esta decisión administrativa no deberá afectar el derecho a la estabilidad, funciones y remuneraciones de la servidora o servidor.

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

Ante el incumplimiento del mandato legal referente a los cambios administrativos se han interpuesto acciones constitucionales de protección en las que se han emitido sentencias disponiendo el inmediato cumplimiento de la ley en cuanto al retorno al puesto original del servidor al que se le había realizado el cambio administrativo, sin embargo, aquella disposición no ha sido acatada por las autoridades nominadoras en el caso que nos ocupa, en el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal de Azogues, incurriendo en la figura legal del desacato contemplada en el artículo 288 del Código Orgánico Integral Penal. A su vez, como es de conocimiento público ante el incumpliendo de sentencia constitucional, la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, faculta al funcionario perjudicado, implementar la acción de incumplimiento por desacato.

Entiéndase entonces, que los cambios administrativos, tienen que cumplirse en el tiempo establecido en la ley, considerando que al momento de realizar el reintegro a su puesto de trabajo debe hacérselo no solo de manera documentada, sino que efectivamente vuelva a su puesto original que prevé la ley, pues, se ha visto que ciertas instituciones como el GAD de Azogues que se realiza este reintegro momentáneo, solamente para justificar ante una posible contienda judicial. Cabe indicar que, en la realidad aquel funcionario se encuentra en el limbo debido a que no puede asumir su cargo porque existe otra persona al frente y hábilmente con el pasar de los días generan un acto administrativo para un nuevo cambio, razón por la que a simple vista se puede justipreciar que en ese lapso se vulnera el derecho al trabajo y a la seguridad jurídica por no cumplir estrictamente con lo que determina la Ley.

Con claridad meridiana podemos observar que el Estado está en la obligación de garantizar que los servidores, trabajadores se desenvuelvan en un ambiente laboral de tranquilidad, estabilidad y de respeto, velando siempre por los más débiles, entendiéndose como débiles también al trabajador y/o servidor frente al empleador y/o administración y de esa manera se cumplirá tanto con los postulados constitucionales como los legales. Sin embargo; en este caso materia de este estudio fehacientemente se puede observar que no se ha acatado lo dispuesto en la Ley Orgánica de Servicio Público y su reglamento general, por parte de la administración municipal del cantón

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

Azogues, conforme se analizará posteriormente, tan solo se limita a realizar gestiones de manera documentada; es decir, pretendiendo justificar que se ha cumplido con las exigencias que determina la ley con respecto a los cambios administrativos, aduciendo que se ha realizado el reintegro del servidor a su puesto original de trabajo una vez fenecido los diez meses.

No obstante, respecto de lo expuesto en el párrafo anterior resulta que aquel reintegro solamente se traduce a meros papeles, ya que el servidor no ha vuelto a desempeñarse en su puesto original, es decir, se le tiene sumido en un rincón sin funciones porque aquellas ya son cumplidas por otras personas, generando en el servidor una inestabilidad laboral y psicológica que le impide cumplir con sus obligaciones. Tanto más, que sobre este tipo de irregularidades ya se han pronunciado jueces constitucionales en donde emiten su veredicto indicando que se ha vulnerado derechos constitucionales como el derecho al trabajo, seguridad jurídica y principio de legalidad consagrados en la Constitución de la República del Ecuador.

## **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

El estudio se plantea con un alcance descriptivo, ya que se busca mediante el análisis de documentos jurídicos, literatura especializada y del levantamiento de información de los casos de cambios administrativos y las sentencias asociadas a la misma en el GAD Municipal de Azogues en el año 2020, y el análisis del incumplimiento de disposiciones legales se pudo demostrar la hipótesis de investigación. Las técnicas que se utilizaron fueron el análisis documental que se basó en la recopilación de diversos documentos, encontrados en bases de datos y bibliotecas digitales.

## **ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS**

A través del presente estudio se pretende demostrar que existen dos casos concretos en que se ha incumplido lo dispuesto en la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento General, conforme sigue a continuación:

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

**Tabla 1**  
Cambios Administrativos GAD-Municipal Azogues.

Nombre servidor	Reintegro puesto original de Trabajo (Sin funciones)	Acción Constitucional	Observaciones
<b>Juan Carlos Rivas Alvarado</b>	Se reintegra a su puesto original de trabajo, pero sus funciones ya estaban ocupadas por otra servidora	Se interpuso acción de protección por violentar derechos constitucionales signada con el N° 03333-2020-0026	En segunda instancia se emitió la resolución correspondiente con la que se revoca la de primera instancia y se dispone el inmediato reintegro a su puesto original de trabajo del servidor, lo cual no fue cumplido por el GAD-Azogues.

**Fuente:** Los autores.

En el caso en referencia precisa realizar un análisis con la finalidad de tener un conocimiento real y concreto de lo que sea suscitado y lo hacemos de la siguiente manera: El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Azogues mediante Acción de Personal N° 281 realizó el cambio administrativo al servidor Juan Carlos Rivas Alvarado, indicándole que a partir del lunes 20 de mayo de 2019, prestará sus servicios en el departamento de planificación conforme las atribuciones que le compete al Alcalde.

El servidor en mención acató lo dispuesto y se ha mantenido los diez (10) meses que determina la ley. Posteriormente, es decir un año más tarde, se cursa un oficio N° GADMA-DP-2020-0193-O de 20 de mayo de 2020, en el que se indica que al haber cumplido el tiempo previsto para el cambio administrativo dicho servidor tiene que ser reintegrado a su puesto original de trabajo que es al departamento de control urbano. Hasta aquí podemos evidenciar que se cumple con lo que determina la ley.

Pero, posteriormente sucede que el GAD Municipal de Azogues, incurre en actos que desde todo punto de vista causan agravio a dicho servidor, al forjar una acción de personal con fecha 27 de mayo de 2020, la cual regirá desde el 01 de abril de 2020;

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

es decir, se elabora un mes después aproximadamente. Véase entonces tremenda inconsistencia, la cual deja entrever la mala intención de parte del GAD Municipal de Azogues, al forjar un documento con fecha posterior a su vigencia.

Sin embargo; dicho servidor como es lógico acata lo dispuesto en la acción de personal 286; pero, se encuentra con la noticia de que para aquel puesto ya había sido nombrada provisionalmente otra funcionaria y desde la fecha 27 de mayo hasta el 01 de junio de 2020, el servidor se encontraba vegetando por la falta de funciones en su puesto original, lo cual conlleva a la vulneración del derecho al trabajo consagrado en el Art. 33 del texto constitucional del Ecuador. En este sentido, es conveniente citar lo que establece el Artículo 102 del Código Orgánico Administrativo (2017):

Art. 102.-Retroactividad del acto administrativo favorable. La administración pública puede expedir, con efecto retroactivo, un acto administrativo, solo cuando produzca efectos favorables a la persona y no se lesionen derechos o intereses legítimos de otra. Los supuestos de hecho para la eficacia retroactiva deben existir en la fecha a la que el acto se retrotraiga (...).

Con la cita legal antes descrita, misma que permite aterrizar al caso que nos ocupa, diciendo que se puede emitir cualquier acto administrativo con efecto retroactivo solamente cuando produzca efectos favorables a la persona y no exista lesión de derechos o intereses legítimos de otra. Más en el mentado caso a todas luces se evidencia que existe lesión de derechos del servidor, recordemos aquel principio jurídico *in dubio pro-operario* que significa lo más favorable al trabajador.

Continuando con el hilo de explicación antes esgrimida, es menester indicar que existe un aditamento importante, pues el servidor Rivas Alvarado cursa un oficio N° GADMA.SCE.2020.0111-O dirigido a la directora de control urbano, fechado el 29 de mayo de 2020, haciendo conocer que desde el 26 de mayo asistirá a desarrollar sus labores, sin embargo, no se le delega funciones, ni es tomado en cuenta en las programaciones de actividades de la dependencia a que pertenece, no cuenta con un

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

puesto, ni mobiliario, ni equipo de computación que le permita desplegar sus actividades.

Ante la inacción del GAD-Municipal de Azogues, el servidor Rivas Alvarado eleva un Oficio N° GADMA-SCE-2020-0112-O a tres concejales haciéndoles conocer los pormenores suscitados en su contra, indicando que había retomado sus actividades el día 26 de mayo de 2020, pero, al asistir a la oficina de control urbano se lleva la sorpresa de que en su puesto original de trabajo estaba desempeñándose otra persona y por ende no podía cumplir lo dispuesto en la respectiva acción de personal. A su vez, hace conocer también que el 01 de junio de 2020, le notifican con otra acción de personal signada con el número 294 en donde se advierte que nuevamente tiene que regresar al departamento de planificación que anteriormente ya se encontraba desempeñando. Con lo expuesto, a saciedad se puede colegir que existe un colosal de irregularidades en el accionar del GAD-Municipal de Azogues, al emitir varias acciones de personal de manera informal a tal punto que según lo observado de una forma antojadiza, con un juego de fechas, sin la debida justificación en que se demuestre la necesidad institucional y que a la simple vista de cualquier lector confunden, enredan y conlleva a deducir que existe una inadecuada aplicación de la ley que perjudica al servidor.

El GAD Municipal de Azogues al realizar el reintegro a su puesto original de trabajo al servidor Juan Carlos Rivas Alvarado, se convierte en un mero trámite de papel ya que en la realidad aquel funcionario jamás retomó el desempeño de sus funciones y actividades a tal punto que no se le dotó de mobiliario ni de equipo de computación para cumplir con dichas actividades de cargo. Ante todas estas irregularidades el servidor antes mencionado, al no ser escuchado y vilipendiado por el forjamiento de varias acciones de personal que a simple vista vulneran sus derechos interpuso una acción de protección la cual luego del sorteo de Ley se le asignó el número de proceso 03333-2020-00264.

El juez constitucional que avocó conocimiento de la acción de protección luego de haberse cumplido con todos los requisitos consagrados en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y la audiencia correspondiente

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

donde se escuchó a las partes procedió a emitir su resolución declarando sin lugar dicha acción.

Ante la inconformidad del fallo el servidor Juan Carlos Rivas Alvarado en uso de su derecho interpone el recurso de apelación ante la sala Multicompetente de la Corte Provincial del Cañar, en donde los magistrados en mérito de los autos proceden a realizar una revisión exhaustiva del caso llevándoles a tomar una decisión insistiendo en la importancia del derecho al trabajo y seguridad jurídica que se encuentran establecidos en la norma suprema. La Sala Multicompetente de la Corte Provincial del Cañar acepta el recurso de apelación interpuesto por el legitimado activo, revoca la sentencia subida en grado; acepta la acción de protección presentada por el servidor público y se dispone que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Azogues, por medio de sus autoridades cese las actuaciones vulneradoras y garantizando los derechos del legitimado activo se deja sin efecto el accionar de la entidad pública como es el contenido del cambio administrativo (Sentencia No. 03333-2020-00397, 2020).

De la *ratio decidendi* antes descrita podemos corroborar que efectivamente el GAD Municipal de Azogues incurrió en actuaciones vulneradoras a los derechos del servidor, y por ello a fin de que se garanticen sus derechos dejan sin efecto el cambio administrativo realizado sobre la base de la acción de personal N° 294 de 01 de junio de 2020, y se ordena que se reintegre en el término de cinco días a su puesto original de trabajo para lo cual deberán asignar las funciones que competen a dicho puesto.

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

**Tabla 2.**  
Cambios Administrativos GAD-Municipal Azogues.

Nombre servidor	Reintegro puesto original de Trabajo	Acción Constitucional	Observaciones
<b>Luis Alejandro Domínguez Sacoto</b>	Se reintegra a su puesto original de trabajo, sin funciones y su puesto estaba ocupada por otra servidora	Se interpuso acción de protección por violentar derechos constitucionales signada con el N° 03333-2020-00397	En primera y segunda instancia se dispone el inmediato reintegro a su puesto original de trabajo del servidor, lo cual no fue cumplido por el GAD-Azogues.

**Fuente:** Los autores.

Con la finalidad de tener un conocimiento cabal del caso que antecede precisa inteligenciar sobre los hechos reales y se lo hace de la siguiente manera: Al inicio de la actual administración municipal se había pretendido en fecha 01 de julio de 2019, realizar un cambio administrativo del servidor Domínguez Sacoto para que realice las labores de liquidador del Registro de la Propiedad, sin contar con la debida justificación o necesidad institucional que demuestre que emerge realizar tal cambio conforme exige la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento General.

Ante la inconformidad del servidor cursa un oficio al personero municipal oponiéndose rotundamente al cambio administrativo que se pretendía realizar y ventajosamente parece dicho cambio sin llegar a un feliz término. Luego el 11 de septiembre de 2019, se emite una nueva acción de personal signada con el número 1154, la cual tampoco cuenta con la justificación o necesidad para el cambio realizado por la Unidad Administrativa de Talento Humano, sin embargo, se lo hace al Departamento de Compras Públicas para ocupar el puesto de Analista de Adquisiciones de Ínfima Cuantía, cambio que se le diera sugiriendo que ello significaría un salto en su carrera

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

y que se crearía un puesto en compras públicas, aquello indicado por el Director de Talento Humano.

Más sucede que a partir de este cambio empieza a suscitarse una serie de circunstancias tendientes a desmerecer su trabajo, y sorpresivamente se le indica que aquel puesto producto del cambio administrativo realizado por el GAD Municipal de Azogues, ya se encontraba contratada otra persona desde enero de 2020, cuando el servidor en cuestión aun no empezaba a trabajar en dicha oficina, a pesar de que la acción de personal forjada a su favor se emitió el 03 de marzo de 2020.

Luego se emite una nueva acción de personal de fecha 31 de enero de 2020, en donde el personero municipal resuelve dar por terminado el cambio administrativo último indicándole que se le reintegra a su puesto de origen profesional del área financiera; y, además se le indica que cumplirá las funciones que serán asignadas por su inmediato superior. Pero sucede que, desde la fecha de reintegro a su puesto de origen, no se le ha dotado de los bienes necesarios a fin de poder cumplir con sus labores y peor aún no se le asignado formalmente funciones, a pesar de haber solicitado a la Tesorera del GAD Municipal que es su jefe inmediato superior que lo haga, quien ha sabido responder que no puede hacerlo porque cumple disposiciones superiores. Posteriormente, en fecha 25 de mayo de 2020, una vez que se reintegran a las labores que por motivo de la pandemia se encontraban suspendidas, se le comunica al servidor Domínguez Sacoto que otra persona va a ocupar su puesto y funciones.

Con todos estos hechos acaecidos, el servidor en procura de que sus derechos no sean vulnerados comparece a la Defensoría del Pueblo en fecha 28 de mayo de 2020, para que en torno a las facultades que le otorga la Ley, arbitren las medidas necesarias en pro de la tutela de sus derechos, sobre todo para que se le asigne formalmente funciones que le corresponde de acuerdo a su nombramiento permanente. Aquel organismo en uso de sus facultades cursó al GAD Municipal de Azogues, a fin de que se dé respuesta ante la queja presentada por el servidor y adicionalmente dispone contar con la Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público. El Ente Rector del trabajo al realizar la visita in situ con la presencia del

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

director de Talento Humano y Tesorera, se advierte que el Ing. Domínguez Sacoto no cumple con las funciones inherentes a su cargo, ni con las funciones que habían sido indicadas por el GAD Municipal al dar respuesta al requerimiento realizado por el Ministerio de Trabajo.

Con claridad meridiana podemos entonces evidenciar que el GAD Municipal de Azogues ha inobservado el mandato legal consagrado en la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento General referente a los cambios administrativos; en primer lugar, al no justificar la necesidad de realizar dicho cambio, al punto que el mismo servidor hace notar que con aquel cambio se vulnerarían derechos, y lo dejan sin efecto. En segundo lugar se genera otro cambio administrativo pero sorpresivamente en aquel puesto también se está haciendo uso de esas funciones otra persona, lo cual denota fehacientemente la vulneración de derechos del Ing. Luis Domínguez Sacoto; y, en tercer lugar se le reintegra a su puesto de origen dándole condicionantes como que tiene que cumplir con las actividades que sean asignadas por su jefe inmediato superior, cuando aquellas funciones se encuentran estipuladas en un manual de clasificación de puestos de la Entidad, las cuales jamás pudo cumplirlas, adicionalmente, es preciso indicar que al servidor no se le dotó de mobiliario lo cual dificultó cumplir con sus labores.

En suma, es palpable que el reintegro del servidor a su puesto de origen y el cumplimiento de sus actividades quedó solamente en papeles porque la realidad es otra. Por tanto, el accionar del GAD Municipal de Azogues vulneró mandatos constitucionales constantes en el ordenamiento jurídico del Ecuador. Ante estas anomalías el Ing. Luis Alejandro Domínguez Sacoto, interpuso una acción de protección la cual luego del trámite de rigor se le asignó el número de proceso 03333-2020-00397. El juez constitucional que avocó conocimiento de la acción de protección luego de haberse cumplido con todos los requisitos consagrados en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y la audiencia correspondiente donde se escuchó a las partes procedió a emitir su resolución declarando con lugar dicha acción.

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

Al existir inconformidad con el fallo el GAD Municipal de Azogues en uso de sus derechos interpuso el recurso de apelación ante la Sala Multicompetente de la Corte Provincial del Cañar, en donde los magistrados en mérito de los autos proceden a realizar una revisión minuciosa del caso llevándolos a tomar una decisión de la siguiente manera: al igual que el caso anterior se establece la relevancia del derecho al trabajo y a la seguridad jurídica que se encuentran amparados por la Carta Magna. Además, rechaza el recurso de apelación interpuesto por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Azogues y la Procuraduría General del Estado. En lo primordial se confirma la sentencia subida en grado y se ordena que en un término de diez días la institución cumpla con lo resuelto, “disponiendo que el Defensor del Pueblo supervise el cumplimiento de la presente sentencia constitucional en los términos que se dejan expuestos en el contexto de la resolución.(...)”. (Sentencia No. 03333-2020-00397, 2020).

Del contenido de la resolución antes aludida podemos justipreciar que efectivamente el GAD Municipal de Azogues con su accionar vulneró derechos constitucionales del servidor en los presupuestos del derecho al trabajo y seguridad jurídica; por tanto, se encuentra en la obligación de acatar irrestrictamente con lo dispuesto por la Sala Multicompetente de la Corte Provincial del Cañar.

## **DISCUSIÓN**

Producto de la investigación de estos dos casos relacionados con cambios administrativos, podemos constatar que se lo ha hecho sin cumplir con lo que determina la Ley Orgánica de Servicio Público y su reglamento general, es decir, sin que medie una debida justificación que denote una necesidad institucional de realizar aquel cambio administrativo, pues, se ha mirado una gran arbitrariedad del GAD Municipal de Azogues al realizar cambios administrativos de manera antojadiza que llevan a la reflexión de que deben existir compromisos políticos, personales o una persecución de parte de la administración que le obligan a realizar estas acciones nefastas, cegándoles a no mirar las consecuencias que pueden devenir por atentar

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

contra derechos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, y por ende contra derechos humanos.

Como se ha demostrado, aquellos servidores ante la negativa y preponde actuación del GAD Municipal de Azogues interpusieron de manera individual una acción de protección teniendo un resultado positivo debido a que los jueces constitucionales luego de la pesquisa de rigor verificaron la vulneración de derechos de los servidores determinando el inmediato reintegro al puesto de origen y el cumplimiento de actividades propias de su cargo.

**Incumplimiento de sentencia constitucional.-** Se ha podido evidenciar que los jueces de primera y segunda instancia en cumplimiento de su rol de tutelar derechos y en este caso de los servidores Juan Carlos Rivas Alvarado y Luis Alejandro Domínguez Sacoto, conminan al GAD Municipal de Azogues a proceder con el reintegro al puesto original de trabajo y la asignación de funciones propias de aquellos cargos de manera real, es decir evitar que solamente queden en meros papeles conforme había ocurrido.

Pero, sucede que el GAD Municipal de Azogues no cumple con aquellos veredictos constitucionales incurriendo así en un incumplimiento de sentencia, pues debemos recordar que el Art. 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional expresa que “Las sentencias y dictámenes constitucionales son de inmediato cumplimiento, sin perjuicio de la interposición de los recursos de aclaración o ampliación, y sin perjuicio de su modulación”.

En este caso concreto; el GAD Municipal de Azogues ha hecho caso omiso a esta disposición de carácter constitucional al punto que los servidores municipales no han vuelto a su puesto de origen y por ende no han podido cumplir con sus actividades laborales. Entonces, pese existir el debido pronunciamiento de autoridad competente (juez constitucional) el municipio de Azogues simplemente no ha acatado ni ha cumplido con lo dispuesto, penosamente lleva a observar que no se tiene ni un ápice de respeto a las normas de carácter constitucional establecidas tanto en la Constitución de la República del Ecuador, Tratados Internacionales (Carta Universal

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

de derechos humanos) y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Ante este desacato realizado por el GAD Municipal de Azogues el servidor Juan Carlos Rivas 00Alvarado, se ha visto obligado a presentar ante la Corte Constitucional la respectiva acción de incumplimiento determinada en el Art. 164 de la LOGJCC, acción que se encuentra en trámite. En torno a la acción de incumplimiento se considera importante señalar lo manifestado por la Corte Constitucional:

Esta Corte deja en claro que, a partir de la activación de un incumplimiento de resoluciones, sentencias o dictámenes constitucionales, no se podrá pretender que el juez constitucional analice nuevamente el fondo de un asunto ya dilucidado previamente; por el contrario, su análisis se circunscribe en la ejecución de aquella sentencia o resolución ya expedida por el juez competente. No obstante, resulta evidente que el incumplimiento de sentencias o resoluciones, o a su vez el cumplimiento extemporáneo de las mismas, puede traer consigo una serie de violaciones a derechos constitucionales, por lo que la reparación integral al derecho conculcado se torna en una necesidad (Sentencia No. 0008-09-SIS-CC, 2009).

Con este pronunciamiento emitido por la Corte Constitucional, resulta evidente que al encontrarnos en un estado constitucional de derechos se tiene que garantizar el cumplimiento de cada uno de ellos, es decir, en todas las instancias gubernamentales se tiene que tener como horizonte el cumplir y respetar los derechos de cada servidor o ciudadano y mucho más al tratarse de autoridades que lideran una institución, pero ante estas omisiones insalvables, la ley como sabia faculta a los operadores de justicia hacer valer a toda costa los derechos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador y Tratados Internacionales.

Como corolario, se evidencia que el GAD Municipal de Azogues no acató lo dispuesto por los jueces investidos de competencia constitucional tanto de primera como de segunda instancia, lo que nos hace entrever que no se respeta los derechos de los servidores y por ende tampoco de los ciudadanos, trayendo consigo una gran preocupación para los funcionarios de la municipalidad y para la colectividad en general al saber que sus derechos no son respetados sino más bien agraviados.

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

## **Derechos vulnerados de los servidores**

En este apartado indicaremos que, con los cambios administrativos realizados por el GAD Municipal de Azogues, se han vulnerado derechos de los servidores como el derecho al trabajo y seguridad jurídica. El GAD Municipal de Azogues está en la potestad plena de realizar cambios administrativos pero aquello no está en duda y por tanto no es una discusión jurídica, sino son las actuaciones empleadas por el municipio de Azogues al realizar un juego de acciones de personal que se emiten en una fecha posterior a su vigencia, se emiten y luego quedan sin efecto, se realiza el reintegro a su puesto de origen y no se le asigna funciones propias de su puesto, y al realizarse el cambio sus funciones ya estaban ocupadas por otra persona, en fin entre otras circunstancias, actuaciones estas que atentan contra el derecho al trabajo.

Por ello, se torna imperiosa la necesidad de realizar la protección por parte del Estado a través de normas y con el apoyo de la administración constitucional. Precisa hay que destacar que, el derecho al trabajo, tiene conexiones tanto con la parte orgánica de la Constitución como con la dogmática, resultando imprescindible partir con lo señalado en el texto del Art.11 de la Carta Magna que hace referencia a que todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía (Constitución del Ecuador, 2008).

Siendo el trabajo un derecho y un deber social de conformidad con lo establecido en el Art. 33 de la Constitución de la República, el Estado debe garantizar a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad. (Constitución del Ecuador, 2008) Bajo este principio, no se explica la razón por la cual, el GAD Municipal de Azogues, limita el derecho al trabajo que goza de protección estatal y que es custodiado por las normas legales, esto es al tenerle por más de un año calendario en con un cambio administrativo en contra de la temporalidad que refieren las normas de los Art. 38 de la LOSEP y 51 de su Reglamento General.

Luego, al no dar cumplimiento a su reintegro al puesto de trabajo de manera eficiente y real, no permitiéndole ejercer su trabajo y manteniéndole sin funciones, para luego de manera arbitraria desatendiendo el sentido de las propias normas legales invocadas anteriormente realizan el cambio administrativo de manera inmediata con

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

un acomodo en la temporalidad de los documentos emitidos (acción de personal). En consecuencia, a todas luces se evidencia que los cambios administrativos realizados a los servidores Juan Carlos Rivas Alvarado y Luis Alejandro Domínguez Sacoto se lo hicieron de manera ilegítima y arbitraria. Como se indicó anteriormente por parte del GAD Municipal de Azogues se vulneró también el derecho a la seguridad jurídica, razón por la que procederemos a explicar de la siguiente manera:

El derecho a la seguridad jurídica, se encuentra establecido en el artículo 82 de la Constitución, se cimienta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes. (2008). Uno de los más importantes deberes del Estado es sin duda alguna la seguridad jurídica, corresponde a los administradores de justicia brindar al ciudadano la certeza de las actuaciones en derecho de cada momento procesal.

Con esta cita, se debe entender que la seguridad jurídica es una figura que tiene como fin brindar la confianza a los ciudadanos por parte de las autoridades competentes a través de la aplicación inexorable de normas previas, claras, públicas y aplicadas y de esa manera existe una certeza del derecho. En los presentes casos al haberse generado acciones de personal para que los servidores administrativamente pasen a un cargo diferente al de origen y cuyas funciones ya han sido ocupadas por otras personas, generando acciones que de manera antojadiza han dejado sin efecto, el haberse generado acciones de reintegro de los servidores a su puesto de origen sin que se les asigne actividades y funciones propias de su cargo, obligándoles a estar en inacción, incumpliendo el Art. 38 de la LOSEP y 71 del Reglamento General a la LOSEP, lo cual transgrede el derecho que tiene todo ciudadano y servidor público a la seguridad jurídica.

Finalmente, se debe señalar que el cambio administrativo al ser una figura legal consagrada en la ley, la cual faculta a la autoridad nominadora de una institución el autorizar dicho cambio entre distintas unidades de una entidad, para lo cual deberá cumplir con todos los requisitos que exige la norma, tales como no realizar modificación presupuestaria, que exista una necesidad institucional, tendrá una duración máxima de diez meses al año y aquel cambio no atentará contra la

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

estabilidad, funciones y remuneración del servidor y, pasado aquel tiempo deberá ser reintegrado a su puesto de trabajo original. Estos requisitos tienen que irrestrictamente ser velados por la administración pública para que los derechos de los servidores públicos sean respetados.

No obstante, a través de los casos analizados en este artículo, se demuestra que el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Azogues, incumple con los requisitos exigidos para los cambios administrativos dispuestos en la ley, así como tampoco cumple las resoluciones emitidas a través de sentencias constitucionales. No es posible que a pesar de haberse cumplido los diez meses que exige la ley para que el servidor o servidores sean reintegrados a su puesto original de trabajo, no se lo ha hecho, pues simplemente se ha limitado a realizar gestiones de manera documentada tratando de justificar que se ha cumplido con la exigencias que determina la ley, es decir aquello solamente se traduce en meros papeles porque dichos servidores no han vuelto a desempeñarse en sus puestos originales de trabajo porque ya que son cumplidas por otras personas; demostrando categóricamente la visible vulneración de derechos que se han hecho referencia a lo largo de este trabajo de investigación, dejando en entredicho la actuación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Azogues, respecto a los derechos de los servidores que están sujetos a cambios administrativos.

El artículo 75 de la Carta Fundamental en su última parte señala que “El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley ” (Constitución del Ecuador, 2008) . Asimismo, las personas ya sea en calidad de servidores públicos o trabajadores, ante el incumplimiento por parte de la administración pública pueden solicitar la acción por incumplimiento contemplado en el artículo 93 de la Constitución.

Esta garantía es de suma importancia ya que con su aplicación permite que la ley y las disposiciones emitidas sean cumplidas por parte de administración pública, pues como ha sido posible evidenciar a través de este estudio las instituciones no siempre cumplen con los derechos y principios; además, esto genera la existencia de la falta de igualdad, de no discriminación y tutela judicial efectiva.

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

## FINANCIAMIENTO

No monetario.

## AGRADECIMIENTO

A la Jefatura de Posgrados de la Universidad Católica de Cuenca por permitir el desarrollo y fomento de la investigación.

## REFERENCIAS CONSULTADAS

Código Orgánico Administrativo, COA. Segundo Suplemento – Registro Oficial N° 31.  
<https://acortar.link/AYCziW>

Código Orgánico Administrativo, COA. Segundo Suplemento – Registro Oficial N.º 31.  
Recuperado de <https://acortar.link/AYCziW>

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.  
[https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 0008-09-SIS-CC, 2009. Recuperado de <https://n9.cl/nj3r7>

Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 067-12-SEP-CC. Recuperado de <https://acortar.link/cL3O6B>

Garrido, F. (2012). *Tratado de Derecho Administrativo* [Treatise on Administrative Law]. (13 ed.). Argentina: Editorial Tecnos.

Jaramillo, H. (2005). *Manual de Derecho Administrativo* [Administrative Law Manual]. Universidad Técnica Particular de Loja.

Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento 52 de 22-oct-2009. Recuperado de [https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_ecu\\_org2.pdf](https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ecu_org2.pdf)

Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP). Registro Oficial Suplemento 294 de 06-oct.-2010 Última modificación: 28-mar.-2016. Recuperado de <https://acortar.link/sHOW1F>

Milton Fabricio Verdugo-Rivas; Diego Adrián Ormaza-Ávila

López-Betancourt, E., & Fonseca-Luján, R. (2012). Seguridad y derechos humanos [Security and human rights]. *Revista Aportes Andinos (AA)*, n.º 31 (diciembre).  
<https://acortar.link/Kjfmue>

Méndez, A. (2019). Importancia de implementar un proceso administrativo único para la administración pública [Importance of implementing a single administrative process for public administration].  
<https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/6995>

Zavala, J. (2011). Lecciones de Derecho Administrativo [Administrative Law Lessons]. Guayaquil, Ecuador: EDILEX S.A.