UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

TÍTULO: CREACIÓN DE LA UNIDAD DE SUSTANCIACIÓN DE SUMARIOS ADMINISTRATIVOS ADSCRITA AL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES EN CADA JURISDICCIÓN, COMO ENTE IMPARCIAL PARA CONOCER Y RESOLVER LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS PLANTEADOS EN CONTRA DE LAS O LOS SERVIDORES PUBLICOS, DE ACUERDO A LO ESTIPULADO EN LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO.

TESIS PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TITULO DE ABOGADO

DIRECTOR:

Ab. Mg. Sc. HUGO FERNANDO ERAS C

AUTOR:

EDISSON FERNANDO TOBAR VASCO

LOJA – ECUADOR

2013

II. CERTIFICACIÓN DEL DIRECTOR

Ab. Mg. Sc. Hugo Fernando Heras C, Docente de la Carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Loja, Modalidad de Estudios a Distancia, en calidad de Director de Tesis.

CERTIFICA:

Que el presente trabajo de investigación titulado "CREACIÓN DE LA UNIDAD DE SUSTANCIACIÓN DE SUMARIOS ADMINISTRATIVOS ADSCRITA AL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES EN CADA JURISDICCIÓN, COMO ENTE IMPARCIAL PARA CONOCER Y RESOLVER LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS PLANTEADOS EN CONTRA DE LAS O LOS SERVIDORES PUBLICOS, DE ACUERDO A LO ESTIPULADO EN LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO", previo a la obtención del Título de Abogado, realizado por el señor Edisson Fernando Tobar Vasco, reúne todos los requisitos de fondo y forma establecidos por la MED, de conformidad con el Reglamento Académico de la UNL., Carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Loja, para esta clase de investigación por lo que autorizo su presentación.

Ab. Mg. Sc. Hugo Fernando Eras C.
DIRECTOR DE TESIS

III. DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Yo, Edisson Fernando Tobar Vasco, declaro ser autor del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de mi tesis en el Repositorio Institucional – Biblioteca Virtual.

Autor: Edisson Fernando Tobar Vasco

Firma: _____

Cédula: 180162311-5

Fecha: 17 de Julio del 2013

CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR, PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIPON PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.

Yo, Edisson Fernando Tobar Vasco, declaro ser autor de la tesis titulada: ***CREACIÓN DE LA UNIDAD DE SUSTANCIACIÓN DE SUMARIOS ADMINISTRATIVOS ADSCRITA AL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES EN CADA JURISDICCIÓN, COMO ENTE IMPARCIAL PARA CONOCER Y RESOLVER LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS PLANTEADOS EN CONTRA DE LAS O LOS SERVIDORES PUBLICOS, DE ACUERDO A LO ESTIPULADO EN LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO***, como requisito para optar al título de Abogado, autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional:

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los dieciséis días del mes de Julio del dos mil trece, firma el autor.

Firma: _____

Autor: Edisson Fernando Tobar Vasco

Cédula: 180162311-5

Dirección: Av. Salvador Bustamante Celi

Correo Electrónico:

Teléfono: 0987981900

DATOS COMPLEMENTARIOS

Director de Tesis: Ab. Mg. Sc. Higo Fernando Heras C

IV. DEDICATORIA

Han transcurrido varios años de constante estudio y sacrificio, para alcanzar mi ansiada meta, la que no hubiese sido posible sin el apoyo de mis hijos, familiares, y de mi madre (+) que han sabido estar a mi lado en todo momento y gracias a su comprensión y apoyo incondicional estoy culminando mi carrera, para quienes con todo mi cariño va dedicada esta tesis.

El autor

V. AGRADECIMIENTO

Luego de culminado el presente trabajo de investigación, dejo expresa constancia de mi profunda gratitud a la Universidad Nacional de Loja, a la Modalidad de Estudios a Distancia, a la Carrera de Derecho, al Ab. Hugo Eras Curimilma Director de la Tesis y a todos los docentes que compartieron con esmero y desinterés sus sabias y vasta experiencia en el campo del derecho hasta lograr alcanzar mi sueño anhelado.

El autor

VI. TABLA DE CONTENIDOS

1. TÍTULO
2. RESUMEN
   2.1. ABSTRACT
3. INTRODUCCIÓN
4. REVISIÓN DE LA LITERATURA
   4.1. MARCO CONCEPTUAL
   4.1.1 Administración Pública
   4.1.2 Función pública
   4.1.3 Servicio Público
   4.1.4 Servidoras(es) públicos
   4.1.5 Sumario Administrativo
   4.1.6 Ley Orgánica
   4.1.7 Reglamento
   4.1.8 Ministerio de Relaciones Laborales
   4.2. MARCO DOCTRINARIO
   4.2.1 Antecedentes de la administración pública
   4.2.2 Principios de la administración publica
   4.2.3 Las Servidoras y Servidores Públicos en el Ecuador
   4.2.4 Régimen jurídico de las servidoras (es) públicos
   4.2.5 Régimen disciplinario sancionador de las servidoras (es) públicos
   4.2.6 El Sistema de gestión del talento humano

4.3. MARCO JURÍDICO

4.3.1 Constitución de la República del Ecuador

4.3.2 Ley Orgánica del Servicio Público

4.3.2 Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público

4.4 LEGISLACIÓN COMPARADA

4.4.1 Legislación Colombiana

4.4.2 Legislación Peruana

4.4.3 Legislación Uruguaya

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1. Materiales Utilizados

5.2. Métodos

5.3. Procedimientos y Técnicas

6. RESULTADOS

6.1. Resultados de la aplicación de la encuesta

6.2. Resultados de la aplicación de entrevista

7. DISCUSIÓN

7.1. Comprobación de Objetivos

7.2. Contrastación de Hipótesis

7.3. Fundamentación Jurídica para la Propuesta de Reforma Legal

8. CONCLUSIONES

9. RECOMENDACIONES

9.1. Propuesta de Reforma Jurídica

10. BIBLIOGRAFÍA

11. ANEXOS

Anexo 1

Anexo 2

Anexo 3

ÍNDICE

1. TITULO:

“CREACIÓN DE LA UNIDAD DE SUSTANCIACIÓN DE SUMARIOS ADMINISTRATIVOS ADSCRITA AL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES EN CADA JURISDICCIÓN, COMO ENTE IMPARCIAL PARA CONOCER Y RESOLVER LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS PLANTEADOS EN CONTRA DE LAS O LOS SERVIDORES PUBLICOS, DE ACUERDO A LO ESTIPULADO EN LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO”.

2. RESUMEN

La Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP, y su Reglamento General, constituyen el instrumento jurídico, que regulan el accionar del talento humano de las entidades del sector público, por lo que para aplicar las sanciones a las o los servidores públicos, por actos disciplinarios, según estos cuerpos legales se debe instaurar el sumario administrativo, previo a una calificación de la falta cometida por estos servidores, por parte de la Unidad de Administración del Talento Humano – UATH, que informará a la autoridad nominadora, quien dispondrá la pertinencia de iniciar el Sumario Administrativo o su archivo, según se considere en el informe, el mismo que debe ser motivado con fundamentos de hecho y de derecho, lo cual en muchas ocasiones tampoco se cumple, por lo tanto el ente sancionador es de la misma institución a la cual pertenece el servidor público sumariado.

La Constitución de la República del Ecuador establece que todas las personas tenemos derecho a ser juzgados por un juez independiente e imparcial, principio constitucional que en materia administrativa no se cumple, puesto que el ente sancionador es de la misma institución del servidor público sumariado.

Ante la problemática antes descrita decidí elaborar el presente trabajo investigativo titulado: “CREACIÓN DE LA UNIDAD DE SUSTANCIACIÓN DE SUMARIOS ADMINISTRATIVOS ADSCRITA AL MINISTERIO DE

RELACIONES LABORALES EN CADA JURISDICCIÓN, COMO ENTE IMPARCIAL PARA CONOCER Y RESOLVER LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS PLANTEADOS EN CONTRA DE LAS O LOS SERVIDORES PUBLICOS, DE ACUERDO A LO ESTIPULADO EN LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO" en el que realizo un análisis doctrinario y jurídico de la problemática planteada, logrando demostrar la falencia de la ley y la necesidad urgente de crear un ente especializado independiente que se encargue de conocer, tramitar y resolver los sumarios administrativos.

Por consiguiente dentro de este trabajo se recogen los argumentos teóricos, resultados de la investigación de campo, en cuyo análisis se demuestra la necesidad de crear una unidad de sustanciación de sumarios administrativos adscrita al ministerio de relaciones laborales en cada jurisdicción, como ente imparcial para conocer y resolver los sumarios administrativos planteados en contra de las o los servidores públicos.

2.1 ABSTRACT

The Public Service Act - LOSEP, and its General Regulation, constitute the legal instrument governing the actions of human talent of public sector entities, so to apply sanctions on public servants or for disciplinary action According to these legal bodies should establish the administrative proceedings, before a grade of the offense committed by these servers, by the Unit Human Resource Management - UHRM then inform the appointing authority, who have relevance to initiate the administrative proceedings or file, as considered in the report, the same to be reasoned findings of fact and law, which in many cases is not fulfilled, so the sanctioning body is in the same institution belongs to sumariado public servant.

The Constitution of the Republic of Ecuador states that everyone has the right to be tried by an independent and impartial constitutional principle that administrative matters not met since the sanctioning body is the same institution sumariado public servant.

Given the problems described above decided to develop this research paper entitled: "CREATION UNIT OF CONDUCT ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS UNDER THE MINISTRY OF LABOR RELATIONS IN EACH JURISDICTION, AS A BEING IMPARTIAL TO HEAR AND DECIDE ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS RAISED AGAINST THE OR PUBLIC SERVANTS, AS STIPULATED IN THE ORGANIC LAW OF PUBLIC

SERVICE AND ITS RULES " where I carry out an analysis of the doctrinal and legal issues raised, achieving demonstrate the failure of the law and the urgent need to create a separate specialized entity to be responsible for knowing, process and resolve the administrative proceedings.

Therefore in this paper reflected the theoretical arguments, results of field research, in which analysis shows the need to create a unit of substantiation of administrative proceedings under the Ministry of Labour Relations in each jurisdiction, as impartial body to hear and resolve administrative proceedings raised against or public servants.

3. INTRODUCCIÓN

Se denomina sumario administrativo a las actuaciones orientadas a investigar la conducta de un Servidor /a Público, empleado y trabajador para determinar si ha transgredido lo que establece la Ley, Ordenanzas, Reglamentos u otras.

La Constitución de la República del Ecuador en el Art. 76 establece que en todo en la cual se vayan a determinar derechos y obligaciones de cualquier orden, se cumplirá con el debido proceso que incluirá entre otras garantías básicas las siguientes:

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

k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto".

La Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP, y su Reglamento General, constituyen el instrumento jurídico, que regulan el accionar del talento humano de las entidades del sector público, por lo que para aplicar las sanciones a las o los servidores públicos, por actos disciplinarios, según estos cuerpos legales se debe instaurar el sumario administrativo, previo a una calificación de la falta cometida por estos servidores, por parte de la Unidad de Administración del Talento Humano – UATH, que informará a la autoridad nominadora, quien dispondrá la pertinencia de iniciar el Sumario

Administrativo o su archivo, según se considere en el informe, el mismo que debe ser motivado con fundamentos de hecho y de derecho, lo cual en muchas ocasiones tampoco se cumple.

El presente trabajo investigativo titulado: “CREACIÓN DE LA UNIDAD DE SUSTANCIACIÓN DE SUMARIOS ADMINISTRATIVOS ADSCRITA AL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES EN CADA JURISDICCIÓN, COMO ENTE IMPARCIAL PARA CONOCER Y RESOLVER LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS PLANTEADOS EN CONTRA DE LAS O LOS SERVIDORES PUBLICOS, DE ACUERDO A LO ESTIPULADO EN LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO”, analiza la violación de la norma constitucional al debido proceso al permitir en los sumarios administrativos que sea un juez de la misma institución del servidor sumariado quien conozca y resuelva sobre la situación del mismo, comenzando por conceptualizar Administración Pública, Función pública, Servicio Público, Servidoras(es) públicos, Sumario Administrativo, Ley Orgánica, Reglamento, Ministerio de Relaciones Laborales; desde un marco doctrinario se analiza Antecedentes de la administración pública, Principios de la administración pública, Las Servidoras y Servidores Públicos en el Ecuador, Régimen jurídico de las servidoras (es) públicos, Régimen disciplinario sancionador de las servidoras (es) públicos, El Sistema de gestión del talento humano; así también se analiza jurídicamente el sistema sancionador de los servidores públicos dentro de la Constitución de la República del Ecuador, Ley Orgánica del Servicio Público, Reglamento

General a la Ley Orgánica del Servicio Público, las obligaciones y derechos que genera y desde el derecho comparado con legislaciones de Colombia, Perú y Uruguay, con el objetivo principal de armonizar la normativa en relación al régimen sancionador de los servidores públicos y sobre todo para proteger sus derechos consagrados en la norma constitucional; es así que a través de los referentes teóricos y la correspondiente investigación de campo se ha determinado que:

En las entidades públicas, por faltas presuntamente graves cometidas por las o los servidores públicos, se instauran Sumarios Administrativos indiscriminadamente cuyo proceso es llevado por las UATH de forma parcializada, violentando los procedimientos, y concluyendo en sanciones drásticas como la Destitución; vulnerando con el ello el debido proceso que garantiza el derecho a la defensa y a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1 MARCO CONCEPTUAL.

En la presente investigación es menester que parta haciendo relación a los conceptos básicos de los siguientes términos:

4.1.1 Administración Pública

Administración Pública según Omar Guerrero:

“El concepto de Administración Pública puede entenderse desde dos puntos de vista. Desde un punto de vista formal, se entiende a la entidad que administra, es decir, al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde un punto de vista material, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea, la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

También se puede entender como la disciplina encargada del manejo científico de los recursos y de la dirección del trabajo humano enfocada a la

satisfacción del interés público, entendido este último como las expectativas de la colectividad[1]".

De conformidad con la definición anotada puedo decir que la administración pública es el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin, esto es el bienestar general, a través de los servicios públicos, que se constituye en el medio de que dispone la administración pública para lograr su objetivo, regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo.

En conclusión podemos entenderla a la administración pública como la parte de los órganos del estado que dependen directa o indirectamente del poder ejecutivo, tienen a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes; su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales con una estructura jurídica y con procedimientos técnicos.

4.1.2 Función pública

Heady Ferrel en su obra la administración pública: una perspectiva comparada, nos da la siguiente definición:

[1]GUERRERO, Omar, "Estudio Introductorio ", Charles-Jean Bonnin, Principios de administración pública, Fondo de Cultura Económica, 2004, pág. 19.

"Función Pública es un empleo definido como el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la Ley o el reglamento, que deben ser desempeñadas por una persona natural para atender necesidades permanentes de la administración pública[2]".

De la definición anotada puedo concluir que la función pública es aquella actividad desempeñada por organismos, dependencias, poderes, autoridades del Estado, en ejercicio de las atribuciones legales que les son encomendadas por el pueblo, es decir, la función pública es la actividad desempeñada por los servidores públicos para la administración del Estado y esta actividad está regulada por normas de derecho público; nace dentro de un proceso de limitación al poder real y el absolutismo y a dicho fin se encaminaron los esfuerzos por generalizar en la administración pública los dos elementos nucleares que fueron inamovilidad y la objetividad en el ingreso.

La función pública debe de contar con elementos que la constituyan y creo que ellos serían la honestidad, participación, celeridad, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, imparcialidad y responsabilidad, con sometimiento pleno a la ley y al derecho. Todos ellos deben de coexistir para realizar un mejor trabajo para la sociedad, para mi uno de los más importantes seria la honestidad, no debería de existir la corrupción en este

[2]FERREL, Heady, Administración pública: una perspectiva comparada, editorial Aula Magna, Madrid-España, 2000, pág. 42.

trabajo y no solo para la función pública debe de estar presente en todos los ámbitos.

4.1.3 Servicio Público

Jorge Sarmiento García propone una definición descriptiva del Servicio Público:

"La actividad administrativa desarrollada por entidades estatales o por delegación, que tiene por finalidad satisfacer necesidades individuales de importancia colectiva, mediante prestaciones materiales en especie, periódicas y sistemáticas que constituyen el objeto esencial de una concreta relación jurídica con el administrado asegurada por normas y principios que tienden a dar prerrogativas de derecho público a quien la cumple para permitirle la mejor satisfacción de las necesidades colectivas[3]".

Por lo tanto puedo decir que los servicios públicos son las actividades, entidades u órganos públicos o privados con personalidad jurídica creados por la Constitución a las leyes, para dar satisfacción en forma regular y continua a ciertas categorías de necesidades de interés general, bien en forma directa, mediante concesionario o a través de cualquier otro medio legal con sujeción a un régimen de Derecho Público o Privado, según corresponda.

[3] Sarmiento García, Temas de introducción de derecho Público, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas, Mendoza-Argentina, 1996, pág. 44.

La creación de los servicios públicos debe ser mediante disposiciones de la Constitución de la República o por previsiones de ley. La creación de un servicio público significa que el Estado ha decidido suministrar esas prestaciones directa o indirectamente a la colectividad, bien sea el Estado asumiendo la administración, la gerencia o el manejo de una actividad para satisfacer de manera regular y continua cierta categoría de necesidades de interés colectivo teniendo la iniciativa y el control sobre esta prestación a cargo de las particulares.

Mientras las técnicas del servicio público se limitan a las prestaciones de naturaleza económica, donde las inversiones se retribuyen con lo producido por la explotación de la actividad; en los llamados servicios sociales o asistenciales el principio fundamental aplicable es el de la solidaridad. Aquí la responsabilidad por la satisfacción de las necesidades sociales recae directamente sobre el Estado.

4.1.4 Servidoras(es) públicos

Nicolás Granja al referirse a los servidores públicos, manifiesta:

“podemos decir que los servidores públicos son todas las personas que trabajan al servicio del Estado y la comunidad en cualquiera de las ramas del poder, ya sea en los órganos centrales o en las entidades descentralizadas

territorialmente, por servicios, y que ejercen sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento[4]".

Por lo tanto puedo decir que los servidores públicos, por definición, son personas que prestan servicios al Estado como miembros de las corporaciones públicas, como empleados o trabajadores del mismo y de sus entidades descentralizadas

En conclusión se puede entender por servidor público toda persona física, contratada o designada mediante elección o nombramiento, para desempeñar actividades atribuidas al Estado, a sus órganos fundamentales o a los de la administración pública.

4.1.5 Sumario Administrativo.

José Antonio García, en su obra Tratado de Derecho Administrativo, nos da la siguiente definición de sumario administrativo:

"El Sumario Administrativo es aquel procedimiento que corresponde incoar en todos aquellos casos en que es necesario, investigar una infracción

[4]GRANJA, Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2006, pág. 99.

administrativa y no corresponde instruir una Investigación Sumaria en atención a la naturaleza y/o gravedad de ella[5]".

De acuerdo a la definición anotada puedo decir que cuando un individuo comete una acción u omisión que vulnera las leyes dictadas para regular su conducta, se pone en funcionamiento un proceso con el propósito de reparar el orden jurídico alterado, identificar y castigar a su autor. Este proceso se materializa a través de varios actos o procedimientos escritos que se reúnen en un expediente denominado sumario. Refiriéndonos al significado de la palabra como adjetivo, podemos decir que el sumario es el resumido relato de un hecho investigado.

Por lo tanto el sumario administrativo son actuaciones orientadas a investigar la conducta de un Servidor /a Público, empleado y trabajador para determinar si ha transgredido lo que establece la Ley, Ordenanzas, Reglamentos, etc.

4.1.6 Ley Orgánica

José Luis García Ruiz al referirse a las leyes orgánicas, nos da la siguiente definición:

[5]GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, Tratado de derecho administrativo, 5a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 2004, pág. 72.

“La Ley Orgánica es aquella ley que se necesita constitucionalmente para poder regular determinadas cuestiones inherentes a la vida de la comunidad en la que se sancionan. O sea, la ley orgánica aparece contenida en la constitución o carta magna de una nación. Cabe destacar que la constitución es la ley suprema que posee un estado.

Como consecuencia de la jerarquía que ostentan a nivel legal y por normalmente tratar situaciones y cuestiones de suma trascendencia para la sociedad, para sancionar una ley de este tipo será precisa la reunión de ciertas condiciones extraordinarias tal es el caso de una mayoría absoluta y cualificada, vale decir, una mayoría que represente más de la mitad de los votos de los integrantes que conforman el órgano en cuestión. Asimismo, en lo que respecta a su cumplimiento se dispone de una mayor rigurosidad en la observación y su modificación no resulta ser tan sencilla para un gobierno como sí sucede con la ley ordinaria[6]”.

De acuerdo a la definición anotada puedo decir que se conoce como ley orgánica, a la ley que se necesita desde el punto de vista constitucional para regular algún aspecto de la vida social. Las leyes orgánicas tienen una competencia diferente a las leyes ordinarias y requieren de algunos requisitos extraordinarios, como la mayoría absoluta a la hora de su aprobación.

[6] GARCÍA RUIZ, José Luis, GIRÓN REGUERA, Emilia, El sistema Constitucional de fuentes del Derecho Tomo I 10ma. Edición, Ediciones Átomo, Madrid-España, 2001, pág. 110.

Por lo tanto las leyes orgánicas se refieren a materias determinadas, como en el caso de la Ley Orgánica del Servicio Público que se creó para regular un aspecto de la vida social, regular el accionar del talento humano de las entidades del sector público.

En conclusión puedo decir que la Ley Orgánica es aquella ley que se necesita constitucionalmente para poder regular determinadas cuestiones inherentes a la vida de la comunidad en la que se sancionan. O sea, la ley orgánica aparece contenida en la constitución o carta magna de una nación. Cabe destacar que la constitución es la ley suprema que posee un estado.

Como consecuencia de la jerarquía que ostentan a nivel legal y por normalmente tratar situaciones y cuestiones de suma trascendencia para la sociedad, para sancionar una ley de este tipo será precisa la reunión de ciertas condiciones extraordinarias tal es el caso de una mayoría absoluta y cualificada, vale decir, una mayoría que represente más de la mitad de los votos de los integrantes que conforman el órgano en cuestión. Asimismo, en lo que respecta a su cumplimiento se dispone de una mayor rigurosidad en la observación y su modificación no resulta ser tan sencilla para un gobierno como sí sucede con la ley ordinaria.

La ley orgánica se distingue de las llamadas leyes ordinarias especialmente porque éstas últimas representan un rango inferior con respecto a la Constitución y disponen de una competencia diferente a la de las leyes orgánicas.

4.1.7 Reglamento

Juan Alfonso Santamaría Pastor en relación al reglamento manifiesta:

"Un reglamento es una norma jurídica de carácter general dictada por la Administración pública y con valor subordinado a la Ley.

La aprobación corresponde tradicionalmente al Poder Ejecutivo, aunque los ordenamientos jurídicos actuales reconocen potestad reglamentaria a otros órganos del Estado.

Por lo tanto, según la mayoría de la doctrina jurídica, se trata de una de las fuentes del Derecho, formando pues parte del ordenamiento jurídico. La titularidad de la potestad reglamentaria viene recogida en la Constitución. También se le conoce como reglamento a la colección ordenada de reglas o preceptos.

Los reglamentos son la consecuencia de las competencias propias que el ordenamiento jurídico concede a la Administración, mientras que las disposiciones del poder ejecutivo con fuerza de Ley (Decreto ley) tiene un

carácter excepcional y suponen una verdadera sustitución del poder legislativo ordinario[7]".

Conforme a la definición transcrita puedo manifestar que el Reglamento indica el proceso a seguir, para cumplir con lo dispuesto en la Ley, esto es son reglas o preceptos jurídicos que deben seguirse en un proceso.

En conclusión puedo decir que la competencia de elaborar y aprobar el reglamento está asignada la administración.

"Desde el punto de vista cuantitativo, el reglamento es la fuente más importante del derecho administrativo, implica una manifestación de voluntad de órganos administrativos, creadora de status generales, impersonales y objetivos. No existen reglamentos para regir un caso concreto; solamente la ley formal puede dictar disposiciones para un caso particular.

Si bien el reglamento stricto sensu proviene comúnmente del poder ejecutivo, en los ordenamientos jurídicos en general, y en el nuestro en particular, se admite que el reglamento provenga de otros órganos, verbigracia, del legislativo o del judicial.

Jurídicamente, el reglamento goza de las prerrogativas de la ley. De ahí, por ejemplo, que, dentro de un juicio, la existencia del reglamento no esté sujeta

[7]SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, Principios de Derecho Administrativo General, vol. 1, Editorial Iustel, Madrid-España, 2004, pág. 70.

a prueba. En los tribunales, los reglamentos tienen, en principio, la misma fuerza y valor que las leyes, debiendo ser aplicados e interpretados por los jueces de la misma manera que estas. Pero, al igual que la ley, la obligatoriedad del reglamento depende de que las etapas de su formación se hayan cumplido satisfactoriamente: promulgación y publicación; las respectivas reglas aplicables a la ley, lo son igualmente al reglamento. Así, los reglamentos -nombre que también reciben los decretos de carácter general- lo mismo que las leyes, no pueden entrar en vigencia antes de su publicación, pero la exigencia de publicación de los decretos del Poder Ejecutivo solo atañe a los que tienen contenido normativo general."[8]

Con relación al párrafo transcrito puedo indicar que el reglamento tiene igual fuerza de ley en el momento de su aplicación y que así está siendo aplicada por los jueces, obviamente siempre que se haya cumplido con los procesos de aprobación y que se haya publicado en el Registro oficial para su plena vigencia y cumplimiento.

En conclusión toda Ley debe tener su respectivo Reglamento que se convierte en un instrumento jurídico valioso para la administración de justicia, considerando fundamental el momento de resolver las causas.

4.1.8 Ministerio de Relaciones Laborales

En el Diario Hoy, digital en su edición de mayo 2012 manifiesta:

[8] Definición de Reglamento, Ensayos, Rosarin 2013

“Mediante decreto ejecutivo, el Presidente de la República, Rafael Correa, fusionó el Ministerio de Trabajo y Empleo con la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones (SENRES) y nació el Ministerio de Relaciones Laborales que tendrá como misión establecer salarios justos para los ecuatorianos. La función de este organismo del Estado es mantener la paz social, mediante armónicas y justas relaciones de trabajo entre empleados y trabajadores, para el desarrollo de las actividades productivas. Precautelar y proteger la integridad física y salud mental de los trabajadores en el desempeño de sus labores e impulsar y auspiciar las organizaciones laborales conforme con lo que dispone la ley contribuyendo efectivamente a la consecución de los objetivos de la política de empleo y desarrollo de los recursos humanos[9]”.

Por lo tanto puedo decir que el Ministerio de Relaciones Laborales es una institución moderna, de reconocido prestigio y credibilidad, líder y rectora del desarrollo organizacional y las relaciones laborales, constituyéndose en referente válido de la Gestión Pública, técnica y transparente por los servicios de calidad que presta a sus usuarios.

[9]hoy.com.ec noticias de Ministerio de Relaciones Laborales, mayo, 2012.

4.2. MARCO DOCTRINARIO

4.2.1 Antecedentes de la administración pública

"A lo largo del tiempo la Administración Pública asume independencia de la Administración tradicional llegando a ser una ciencia muy cercana a la ciencia política y a una ciencia de Estado. La Administración Pública asume una triple dimensión: Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Ciencia de Estado. Esto implica que utilizando las herramientas, principios y valores de la Administración, la misma asumen características que hacen a lo público, a la política, a la legalidad, a la promoción de los principios democráticos y del ejercicio de los derechos ciudadanos, y al marco normativo nacional[10]".

Con respecto a lo transcrito puedo decir que la Administración Pública es una rama de la Administración general, que por ser pública debe ser regentada por el Estado, asumiendo la responsabilidad en su manejo y dando el mejor tratamiento para beneficio de los ciudadanos.

En conclusión una Administración pública bien llevada es el éxito de las Instituciones Públicas y sus autoridades, así como el bienestar de los ciudadanos administrados.

[10] SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, La Administración Pública Como Ciencia, Editorial Plaza y Valdés S.A., México, 2001, pág. 10.

La identificación precisa de “Administración Pública es relativamente reciente. Pero existe evidencia de que se trata de una actividad histórica. Se dice que la Administración Pública es tan antigua como el gobierno y por lo tanto se trata de una actividad social e histórica. En todas las comunidades, hasta las más antiguas la actividad organizada de los asuntos del Estado estuvo presente. En muchos de los casos la misma se confundía con actividades religiosas, militares, justicia, economía, comercio, entre otras. Con el paso del tiempo la Administración Pública comenzó a tomar independencia del resto de las actividades y con ello, que se tomara consciencia de ser una disciplina con identidad propia que tenía que ver con la cuestión del Estado. Su desarrollo tiene que ver con el desarrollo de las sociedades y su organización estatal ubicadas en un determinado tiempo y espacio, por lo cual se trata de un fenómeno que fue evolucionando y que se caracteriza por ser social e histórica.”[11]

Al respecto puedo decir que desde los inicios de la historia de la humanidad y con el aparecimiento de poblaciones agrupadas existió la Administración Pública que a través del tiempo ha ido evolucionando y cada vez mejorando el sistema de manera técnica y científica en base a resultados.

En conclusión la Administración pública es un ente del Estado encargada del manejo y la organización de las sociedades.

[11] Morán Cecilia, Documentos, Antecedentes de la Administración Pública.

Con el paso del tiempo la administración pública comenzó a tomar independencia del resto de las actividades y que se tomara consciencia de ser una disciplina con identidad propia que tenía que ver con la cuestión del Estado. Su desarrollo tiene que ver con el desarrollo de las sociedades y su organización estatal ubicadas en un determinado tiempo y espacio, por lo cual se trata de un fenómeno que fue evolucionando y que se caracteriza por ser social e histórica.

Se ha sostenido que:

"La Administración Pública aparece desde que el hombre se organiza en sociedad, más o menos complejas, en las que se distinguen la presencia de una autoridad, que subordina y rige actividades del resto del grupo y que se encarga de promover la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales. Se sabe de la existencia de estructuras administrativas en sociedad como la del antiguo Egipto, en donde bajo el Régimen de Ramsés existía un manual de jerarquía; en China, 500 años antes de Cristo, existió un manual de organización y gobierno. En Grecia y en Roma, también existieron estructuras administrativas[12]".

Puedo decir que de estos grandes imperios la Administración Pública pasa por la Edad Media y llega al capitalismo contemporáneo. Los estudiosos entienden que se independiza como área del conocimiento cuando se

[12]ROSS SCHNEIDER, Ben, "La política de reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables", en la Revista del CLAD "Reforma y Democracia", Nº 20, Octubre 2000, Caracas-Venezuela, pág. 78.

separa los administradores de los medios de administrar, hecho que solo es posible de concretar en el sistema capitalista.

Por consiguiente se entiende que la Administración Pública es una actividad única, con identidad propia y que solamente puede ser desarrollada por el propio Estado. Es de naturaleza pública y política y se encuentra estrechamente vinculada al progreso económico, político, social y cultural.

En conclusión se concibe como una actividad especializada, concreta, compleja, características que se agudizan con el desarrollo de las civilizaciones ya que a mayor desarrollo y mayor complejidad de las organizaciones que hacen al Estado y al gobierno y desarrollo y aumento de las necesidades económicas, sociales de las comunidades. Se convierte de esta forma en una actividad sustantiva de todo Estado.

“Fundadores de la Administración Pública: son Bonnin en Francia y Von Stein en Alemania. Transforman la ciencia política y las camerales en ciencias de la Administración.

Bonnin (1808) en su libro “Principios de la Administración Pública” sostiene que la Administración Publica “es una potencia que arregla, corrige, y mejora todo cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”. Se trata de un pensamiento necesario del nuevo

grado de organización social, a partir de la separación inmediata del interés público y el interés privado.

A partir de estos dos autores la Administración Pública se desarrolla en el mundo. A lo largo del siglo XIX y XX cada vez son más los interesados en el estudio de la Administración Pública. Los estudios se vinculan a otras disciplinas y áreas del conocimiento como las ciencias políticas, económicas, sociales, el derecho y la administración de las organizaciones. Pero la disciplina se independiza del resto”[13]

Como se puede apreciar La Administración Pública se funda en Europa específicamente en Francia y Alemania como promotores del desarrollo y organización, que luego se difunde a través del mundo incrementándose los estudiosos de esta ciencia y relacionando con otras ciencias afines como el Derecho, para un mejor desarrollo de la misma.

4.2.2 Principios de la administración publica

La administración pública se rige por principios que se encuentran proclamados en las normas jurídicas que le son aplicables, de los que merecen especial mención los siguientes: de legalidad, impugnabilidad, eficiencia, eficacia, agilidad, simplificación, transparencia, coparticipación, economía, solidaridad y avocación.

[13] Monografías.com

Principio de legalidad:

Consiste en la concepción de que toda actividad y manifestación de la administración pública, procedente de los hechos, actos, contratos, resoluciones y otras formas y mecanismos de expresión de la misma, por proceder de servidores que responden a la gestión oficial del Estado y las instituciones públicas, gozan de la presunción de legalidad, esto es, se consideran que son legales, que se han dado dentro del margen jurídico de la Constitución establece que toda autoridad administrativa o judicial, garantizará el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; esto quiere decir que los actos administrativos deben darse observando la forma y regulaciones jurídicas preestablecidas; y además, que esos pronunciamientos deben ser debidamente motivados, bajo prevenciones de su invalidez y nulidad.

Principio de impugnabilidad:

Pese a que los actos administrativos se reputan legítimos por las razones anotadas, son impugnables, es decir, pueden ser objeto de rechazo, de desaprobación de parte de quienes se consideren lesionados en sus derechos; y esa objeción puede hacerse en vía administrativa o contencioso administrativa. La impugnación se lleva a cabo mediante reclamaciones, recursos y el planteamiento de acciones previstas en el ordenamiento jurídico nacional.

Principio de eficiencia:

Lo cualitativo. En el ámbito de la administración pública, se proclama que las actividades y servicios que la administración pública debe brindar a la sociedad deben ser de óptima calidad, es decir, eficientes.

Principio de eficacia:

En lo administrativo, la eficacia representa la efectividad y oportunidad en la prestación de servicios o en los pronunciamientos de la administración.

Principio de agilidad:

Se refiere a que la a administración pública debe ser rápida, que sus actuaciones estén revestidas de celeridad.

Principio de simplificación:

Se refiere a que los procedimientos y trámites administrativos deben ser simples, sencillos, no formalistas ni engorrosos, exentos de rigorismos burocráticos.

Principio de transparencia:

Comporta la cualidad que debe aplicar la administración pública en su accionar, aplicando procedimientos correctos, diáfanos, transparentes, exentos de sospechas y dudas.

Principio de coparticipación:

Radica en la vinculación que deben observar las instituciones públicas y privadas para la prestación de servicios a la colectividad.

Principio de economía:

Radica en el conjunto de políticas y estrategias para la mejor utilización de recursos institucionales, como la concentración de actos en los trámites administrativos para evitar la repetición y dilación de las providencias y diligencias, precautelando los intereses de la administración y de las personas vinculadas con los trámites administrativos.

Principio de solidaridad:

Comporta que la actividad de la administración pública debe regirse por el

interés social antes que por el particular. La solidaridad conlleva la mayor aportación de los que más tienen para cubrir los costos de la prestación de servicios comunes, en beneficio de los de menor capacidad económica o de los sectores sociales deprimidos.

Principio de avocación:

Consiste en la facultad que tiene el órgano administrativo superior para conocer y resolver los asuntos de competencia del órgano inferior, previo la comunicación correspondiente. Se basa en el aforismo de que quien puede lo más, puede lo menos.

Con relación a los Principios de la Administración Pública puedo decir que, estos son básicos, fundamentales y necesarios para el desarrollo de las Instituciones Públicas y de sus administrados velando siempre por el bienestar y progreso de los pueblos.

4.2.3 Las Servidoras y Servidores Públicos en el Ecuador

La responsabilidad del servidor público es tan grande que por sus manos se tramitan y pasan tantos asuntos que hacen la vida institucional del país; su progreso y desarrollo, la eficiencia del servidor público y demanda

responsabilidad en las múltiples atenciones del trabajo, como también en el buen trato que merecen quienes requieren sus servicios.

“El empleado estatal absorbe permanentemente el conocimiento de las tendencias ambientales y de sus posibles mutaciones, por lo mismo constituye el elemento sensible para interpretar a cabalidad los problemas socio-políticos ecuatorianos, a la vez que ofrecer su concurso para resolverlos.

La administración pública constituye la más grande empresa en la que se involucran todas las disciplinas científicas, agrupando a la vez el personal más capacitado, motivo éste que le da solvencia necesario para orientar, decidir y controlar el manejo de los factores que se involucran en la administración del país”[14].

Puedo decir que al ser la administración pública la más grande empresa que agrupa funcionarios de toda índole y especialidad, es la máquina que genera el desarrollo o retraso de los pueblos.

“La Confederación Nacional de Servidores Públicos- CONASEP-, fue fundada en el año 1963, con el propósito de agrupar a los empleados

[14] 25 de abril día del Servidor Público Ecuatoriano, Biblioteca de Guayaquil.com

públicos del Ecuador bajo una sola organización, destinada a defender las conquistas económicas, sociales y políticas, que hubieren alcanzado para entonces los servidores del Estado, así como también luchar por la consecución de nuevas conquistas clasistas.

La vida del Estado depende mucho del adecuado funcionamiento de la Administración Pública que es la estructura real con la cual cuenta el pueblo. Por tanto, las tareas encomendadas al servidor público, habría que considerarlas como verdaderas columnas vertebrales para la marcha de la sociedad; es entonces cuando la existencia del servidor público no solamente se justifica, sino que es indispensable, y no se puede soslayar bajo ningún pretexto o concepto su participación en la vida del Estado.

Los planes de desarrollo que se han ejecutado y se ejecutan diariamente en el país, han nacido bajo el auspicio del Gobierno Nacional que sustenta sus acciones en la Administración Pública, siendo necesario que se recapacite sobre lo que el servidor público representa, y como consecuencia de esto, el Estado deberá proporcionarle las facilidades económicas necesarias de acuerdo al tiempo, a fin de que pueda mantener la situación acorde con la diagonal humana y la espiral inflacionaria de los tiempos que recurren.

La institución que vela por el bienestar y conquistas del servidor público ecuatoriano CONASEP, defiende con pasión todos los derechos jurídicos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador y en la Ley Orgánica del Servicio Público.

Los núcleos de CONASEP son las asociaciones de empleados a nivel de instituciones, y las federaciones a nivel provincial, con el fortalecimiento de ellos depende en mucho la vida de la entidad, con el aporte que cada uno ofrezca en el trabajo como respaldo del cumplimiento de sus obligaciones, igualmente participando en las luchas de clase para conseguir los beneficios

que por equidad y justicia les corresponde.

Lo importante es que el servidor público, luego de una profunda reflexión sobre la situación de la sociedad ecuatoriana, comprenda que el llevar adelante una lucha por ideales comunes, implica también la responsabilidad y eficiente rendimiento en la tarea encomendada, para de esta manera retribuir a esa confianza depositada en él.

Que cada día se estrechen más y más esos lazos comunes del ideal del servidor público, sintiendo la verdadera conciencia, de acuerdo al rol en el cual se halla ubicado, considerando que es el protagonista de la acción orientadora y ejecutora para conseguir no sólo el crecimiento económico, sino un seguro desarrollo social que ciertamente integre el crecimiento de progreso en los diferentes estamentos públicos del Estado”[15]

Con relación al artículo periodístico publicado puedo decir que en realidad el CONASEP, es la agrupación más grande que existe en el Ecuador y que

[15] GRANJA, Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2006, pág. 109.

acoge a la mayoría de los servidores públicos y se convierte en el ente defensor de sus derechos, a más siempre se preocupa del bienestar de sus afiliados, no es menos cierto que debe orientar a la reflexión para mejorar el rendimiento y la capacitación de sus socios con el fin de promover el desarrollo del país y sus habitantes, es decir proponer políticas que sean la base del crecimiento integrado del Estado.

4.2.4 Régimen jurídico de las servidoras (es) públicos

La Constitución de la República del Ecuador, establece a favor de las servidoras y los servidores públicos, que sus derechos son irrenunciables, y que la ley deberá regular aspectos como la estabilidad en el desempeño de sus funciones.

“El servidor público, para el ejercicio de sus funciones públicas, está vinculado al aparato estatal mediante un régimen de Derecho Público. Los servidores estatales del Ecuador, actualmente se encuentran sometidos al régimen laboral que establece la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) publicada en el mes de noviembre del 2010. Esta situación reciente que se ha producido dentro del régimen laboral ecuatoriano, se presta para analizar las distintas formas que debería tener la contratación de personas dentro del sector público, con nuevos aspectos, como el de los contratos de desempeño, las evaluaciones, las calificaciones, el sistema de capacitación, y varios otros. El problema que se ha planteado radica en comprobar el

efecto de la nueva normativa, la cual impone cambios en materia de políticas de recursos humanos y remuneraciones, así como el aspecto positivo que el nuevo instrumento jurídico se enmarca en los nuevos preceptos y principios constitucionales, que conciben a la administración pública como un servicio a la colectividad y del ingreso a un puesto público, el mismo que será efectuado mediante un concurso de merecimientos y oposición que evalúe al interesado[16]".

Puedo decir que la administración pública constituye un servicio a la colectividad, que debe ser ejercido con eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, conforme lo dispone la Constitución de la República del Ecuador.

En conclusión la misma Constitución, consagra que los derechos de las servidoras o servidores públicos son irrenunciables, y que las Leyes desarrollarán los preceptos jurídicos para garantizar entre otras cosas la estabilidad en el desempeño de las funciones de estos servidores.

Los estudiosos señalan que desde 1926 el Ecuador dio un salto cualitativo en cuanto al reconocimiento de los servidores públicos, catalogándolos

[16]ORTIZ HIDALGO, Gustavo, Los desafíos del nuevo modelo constitucional de descentralización en el Ecuador, Loja-Ecuador, 2011, pág. 46.

como integrantes de una clase importante, comprometida con el desarrollo nacional.

El servicio público ecuatoriano comprende a los ciudadanos que ejerzan funciones públicas remuneradas en las instituciones, entidades y organismos del Estado, corporaciones, fundaciones, empresas, compañías y sociedades en las cuales las Entidades del Estado tengan mayoría de acciones o un apoyo total o parcial de capital o bienes de su propiedad de por lo menos en un cincuenta por ciento.

"Los servidores públicos pueden ser: autoridades, funcionarios o empleados, los cuales se encuentran clasificados de acuerdo al trabajo que realizan en servidores públicos de diferentes grados, variando así sus funciones, responsabilidades como su remuneración económica, por ejemplo servidores públicos de apoyo, servidor público 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, etc.

Son autoridades, quienes ejercen funciones decisorias jurisdiccionales, como es el caso de los Intendentes, Comisarios de Policía, Tenientes Políticos, Comisarios de Salud, Comisarios Municipales, Directores Regionales, etc[17]".

[17]ORTIZ HIDALGO, Gustavo, Los desafíos del nuevo modelo constitucional de descentralización en el Ecuador, Loja-Ecuador, 2011, pág.47.

Puedo decir que dentro de una institución pública, se encuentran un sin número de personas que trabajan para el Estado, en diferentes áreas, con diferentes responsabilidades y amparados por diferentes normas, hago esta observación debido a que dentro de una institución pública podemos encontrar tanto, empleados, como también trabajadores, si bien la Constitución de la República del Ecuador reconoce derechos irrenunciables, intangibles, una remuneración justa e inembargable a favor de las personas trabajadoras, estos dos grupos se rigen por leyes absolutamente diferentes en el caso de los trabajadores se encuentran regulados por el Código de Trabajo como un ejemplo el chofer, el conserje del Consejo Provincial y en el caso de los empleados se encuentran regulados por la Ley Orgánica de Servicio Público y su respectivo Reglamento, debo aclarar que independientemente de las normas que rijan su actividad laboral, estos sectores también deben cumplir con las normas que se dicten por las diferentes Autoridades, en el caso de los Decretos Ejecutivos dictados por el Presidente de la Republica, los Acuerdos Ministeriales dictados por el Ministro de Relaciones Laborales, tratados internacionales y resoluciones de Organizaciones Laborales en el caso de la Organización Internacional de Trabajo, que sean dictados y afecten su relación laboral con el Estado Ecuatoriano, las cuales son de inmediato cumplimiento.

4.2.5 Régimen disciplinario sancionador de las servidoras (es) públicos

Si bien la estabilidad laboral es un derecho constitucional, la administración pública debe realizar el seguimiento, control y sanción a aquellos servidores que han incumplido mediante el inicio de un trámite sumario administrativo por los incumplimientos cometidos, esto en el caso de los servidores de carrera, mientras que en el caso de los funcionarios que laboren mediante la suscripción de contratos ocasionales, posee la facultad de terminar de manera inmediata y unilateral el contrato.

La Ley ha hecho una clasificación de las faltas disciplinarias definiéndolas como "acciones u omisiones de las servidoras o servidores públicos que contravengan las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en la República y esta ley[18]", en relación a derechos y prohibiciones constitucionales o legales. Serán sancionadas por la autoridad nominadora o su delegado.

"La ley Orgánica de Servicio Público a clasificado a las faltas en leves y graves en sus artículos 85 y 86, determinando a las faltas leves como acciones u omisiones ocasionadas por descuido que no alteren o perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público, a mi manera de ver, la definición es bastante ambigua, y deja la puerta abierta a que la administración pública el día de mañana a

[18]REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2012.

conveniencia pueda señalar los posibles errores, como faltas leves y aplicar la correspondiente amonestación.

Se considerarán faltas leves, salvo que estuvieren sancionadas de otra manera, las acciones u omisiones que afecten o se contrapongan a las disposiciones administrativas establecidas por una institución para velar por el orden interno, tales como incumplimiento de horarios de trabajo durante una jornada laboral, desarrollo inadecuado de actividades dentro de la jornada laboral; salidas cortas no autorizadas de la institución; uso indebido o no uso de uniformes; desobediencia a instrucciones legítimas verbales o escritas; atención indebida al público y a sus compañeras o compañeros de trabajo, uso inadecuado de bienes, equipos o materiales; uso indebido de medios de comunicación y las demás de similar naturaleza.

Las faltas leves darán lugar a la imposición de sanciones de amonestación verbal, amonestación escrita o sanción pecuniaria administrativa o multa.

Las faltas graves se constituyen cuando las acciones u omisiones violen la ley o alteraren el orden institucional, son aquellas que tienen como finalidad preservar la probidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad de los actos realizados por las servidoras y servidores públicos y se encuentran revistas en el artículo 48 de la LOSEP, también reincidencia de faltas leves se considera como una falta grave[19]".

[19]ZABALA EGAS, Jorge, Derecho Administrativo, Tomo I, Tercera edición, editorial Edino, Guayaquil Ecuador, 2011, pág. 109.

Me permito indicar que los sumarios administrativos tienen la finalidad de comprobar y verificar la falta cometida por el servidor público, sin embargo en este tipo de procesos administrativos también debe observarse lo que prescribe la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 76, es decir debe garantizarse el derecho a la defensa, el debido proceso, ya que la violación a estas normas constitucionales acarrearía la nulidad del acto administrativo, con el cual se decide suspender o terminar la relación laboral al servidor público, el mismo que podrá ser impugnado en la Vía Contencioso Administrativa, con la presentación de un recurso de plena jurisdicción o subjetivo, con la finalidad de que el Tribunal Distrital Correspondiente, revise la legalidad del acto administrativo. En todos los casos de sumarios administrativos iniciados en contra de servidores públicos se elaborará un expediente en el cual constaran todos los actos realizados por la UATH, para determinar si merece o no la sanción, de ser el caso se dejará constancia por escrito de la sanción impuesta en el expediente personal de la servidora o servidor.

“Las sanciones disciplinarias por orden de gravedad son las siguientes:

a) Amonestación verbal; llamado de atención, mediante conversación.

b) Amonestación escrita; memo dirigido al servidor público que cometió la infracción.

c) Sanción pecuniaria administrativa; es una multa impuesta por la UATH o por quién haga sus veces.

d) Suspensión temporal sin goce de remuneración; podría presentarse mientras se tramita el sumario administrativo para evitar un posible daño a la institución.

e) Destitución, que debe constar en documento por escrito sea acción de personal o resolución[20]".

La amonestación escrita se impondrá cuando la servidora o servidor haya recibido, durante un mismo mes calendario, dos o más amonestaciones verbales, la sanción pecuniaria administrativa o multa no excederá el monto del diez por ciento de la remuneración, y se impondrá por reincidencia en faltas leves en el cumplimiento de sus deberes. En caso de reincidencia, la servidora o servidor será destituido con sujeción a la ley.

Las sanciones se impondrán de acuerdo a la gravedad de las faltas.

Es el proceso administrativo, oral y motivado por el cual la administración pública determinará o no el cometimiento de las faltas administrativas establecidas en la presente Ley por parte de una servidora o servidor público, su procedimiento se normará de conformidad con el Reglamento General de esta Ley.

[20]ZABALA EGAS, Jorge, Derecho Administrativo, Tomo I, Tercera edición, editorial Edino, Guayaquil Ecuador, 2011, pág. 110

De determinarse responsabilidades administrativas, se impondrán las sanciones señaladas en la presente Ley, de establecerse responsabilidades civiles o penales, la autoridad nominadora correrá traslado a los órganos de justicia competentes, a más de que no importa si el funcionario se encuentra o no en ejercicio de sus funciones, lo cual no afecta la continuación del sumario administrativo, debiendo ser notificado para que haga el uso de su derecho a la defensa, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que haya lugar.

“La ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, entrega la competencia absoluta al Tribunal Distrital de lo Contencioso, para que luego de la sustanciación del proceso declare nulo o ilegal el acto (acción de personal) con el cual se ordena la destitución, efecto de la sentencia se ordena que el servidor destituido sea restituido a su puesto de trabajo, en igual condiciones en las que se encontraba al momento de su separación, una vez declarado el derecho a favor del servidor, también se le reconocerá la liquidación de todos los rubros que dejo de percibir hasta el día en el cual el Tribunal ordenó en sentencia la restitución a su cargo con los correspondientes intereses, valores a los cuales deberá imputarse y descontarse los valores percibidos durante el tiempo que hubiere prestado servicios en otra institución de la administración pública durante dicho periodo, el pago debe realizarse a más tardar en 60 días, contados a partir

de la sentencia[21]".

Lo expuesto en la realidad resulta de difícil aplicación debido a que, si bien en la mayoría de los casos la institución pública restituye al servidor, se vuelve imposible que los rubros correspondientes a la indemnización sean pagados al servidor dentro del término de 60 días, debido a que los valores que resulten de la liquidación no constaban en el presupuesto aprobado por la institución, lo que hace que los servidores, en muchos casos tarden más de 6 meses en cobrar su indemnización.

Esta resolución solo es objeto de casación ante la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia, debido a que el Tribunal Distrital es de única instancia, es decir la declaratoria de nulidad o ilegalidad del acto administrativo tiene como efecto la restitución y reconocimiento de los valores no pagados. Si la sentencia determina que la suspensión o destitución fue ilegal o nula, la autoridad, funcionario o servidor causante será pecuniariamente responsable de los valores a erogar y, en consecuencia, el Estado ejercerá en su contra el derecho de repetición de los valores pagados, siempre que judicialmente se haya declarado que la servidora o el servidor haya causado el perjuicio por dolo o culpa grave. La sentencia se notificará a la Contraloría General de Estado para efectos de control.

[21]LUNA GAIBOR, José Luis, Revista Temas Constitucionales del Tribunal Constitucional, Quito Ecuador, 2006, pág. 92.

En caso de que la autoridad nominadora se negare a la restitución será sancionada con la destitución del cargo.

4.2.6 El Sistema de gestión del talento humano

Con Decreto No. 10 de fecha 13 de Agosto de 2009, se fusiona la Secretaría

Nacional Técnica de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, SENRES, y el Ministerio de Trabajo y Empleo, y se crea el Ministerio de Relaciones Laborales. El Ministerio de Relaciones Laborales, por ley tiene competencia para velar y precautelar el cumplimiento efectivo de las disposiciones legales, así como también ejercer la rectoría de las políticas laborales, fomentar la vinculación entre oferta y demanda laboral, proteger los derechos fundamentales del trabajador y trabajadora, y ser el ente rector de la administración del desarrollo institucional, de la gestión del talento humano y de las remuneraciones del Sector Público.

“El Ministerio de Relaciones Laborales tiene como objetivos principales:

1. La calidad del servicio que brindan los servidores en el sector público.

2. Incrementar la equidad en el sistema remunerativo y de ingresos complementarios en el sector público.

3. Incrementar la sinergia entre empleadores y trabajadores.

4. Incrementar el control y cumplimiento de derechos, deberes y obligaciones de los empleados y empleadores.

5. Incrementar el acceso y vinculación de la oferta y demanda laboral.

6. Incrementar la eficiencia operacional.

7. Incrementar el desarrollo del talento humano.

8. Incrementar el uso eficiente del presupuesto.

Asesorar y absolver consultas técnicas a las instituciones del sector público, respecto de la Administración de Recursos Humanos, así como de los deberes, derechos, prohibiciones y responsabilidades, movimientos de personal, y cambio de régimen laboral. Es competente también para analizar las actividades esenciales del puesto institucional, con la finalidad de definir el régimen laboral correspondiente de acuerdo a la normativa legal vigente[22]".

La ley Orgánica de Servicio Público en su Título IV, artículo 51 y siguientes determina las competencias del Ministerio de Relaciones Laborales, de las cuales se coligen que la administración del talento humano es de competencia privativa de esta Cartera de Estado, la cual regula la relación laboral de los trabajadores y servidores públicos mediante la expedición de Acuerdos Ministeriales, los cuales una vez dictados y publicados, son de

[22] TOHAZA, Iván, MALDONADO, Mónica, SILVA, Ruth, Detección de necesidades de capacitación, Imprenta Mariscal, Quito-Ecuador, 2011, pág. 62.

obligatorio cumplimiento, por la importancia me permito transcribir dos literales del artículo 51 de la ley de la materia, el literal:

“b) Proponer las políticas de Estado y de Gobierno, relacionadas con la administración de recursos humanos del sector público ” y su literal e) “ Elaborar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Información y el registro de todas las servidoras, servidores, obreras y obreros del sector público, y del catastro de las instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado y de las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, determinadas en el Artículo 3 de esta Ley;[23]”

Las políticas del Ministerio de Relaciones Laborales, han creado gran alarma dentro del ámbito laboral a nivel nacional, debido a que las normas expedidas si bien reflejan la política de Estado, y tienen como finalidad producir un cambio positivo en el sector público, eso no justifica que se quebranten los derechos constitucionales de los servidores.

Como el del caso del Acuerdo Ministerial que determinó la compra de renuncias a los servidores públicos, mediante el cual se notificó con la resolución de cese de funciones a miles de servidores públicos, los cuales no pudieron resistirse y la suscribieron en ese momento, sin embargo el día de hoy el Estado Ecuatoriano, posee un sin número de procesos en el

[23] LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador 2012.

Tribunal Contencioso Administrativo por impugnación de esos actos administrativos.

Corresponde a la Secretaría Nacional de la Administración Pública establecer las políticas, metodología de gestión institucional y herramientas necesarias para el mejoramiento de la eficiencia en la administración pública central, institucional, dependiente y coordinar las acciones necesarias con el Ministerio de Relaciones Laborales. En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados las unidades administrativas de Recursos Humanos de las entidades y regímenes especiales, así como de la administración del sistema integrado de desarrollo del talento humano, deben también observar las normas técnicas expedidas por el Ministerio de Relaciones Laborales como órgano rector de la materia.

“La UATH de las Instituciones del Sector Público elabora los procesos de diagnóstico de las necesidades técnicas, respecto a la aplicación de la LOSEP, su reglamento, políticas, normas e instrumentos técnicos del desarrollo del talento humano y remuneraciones; validar los informes y programaciones de seguimiento y monitoreo.

Se exceptúan del proceso establecido en el inciso anterior los gobiernos autónomos descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, las universidades y escuelas politécnicas públicas y las entidades sometidas al ámbito de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Otra atribución del Ministerio de Relaciones Laborales del análisis realizado es alcanzar el fortalecimiento de las Unidades de Administración de Talento Humano de todas las instituciones del sector público; supervisando y controlando el cumplimiento del mismo, con la finalidad de poder tomar las decisiones necesarias para su ejecución.

Si la institución incumpliere o no acatare las normas que rigen el talento humano, se comunicará dicha inobservancia a la Contraloría General del Estado para que determine las sanciones o responsabilidades a las que hubiere lugar.

El Ministerio de Relaciones Laborales aprobará la creación de puestos a solicitud de la máxima autoridad de las instituciones del sector público determinadas en el artículo 3 de esta Ley, a la cual se deberá adjuntar el informe de las unidades de administración de talento humano, previo el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas en los casos en que se afecte la masa salarial o no se cuente con los recursos necesarios. La suscripción de contratos de servicios ocasionales será autorizada por la autoridad nominadora, para satisfacer necesidades institucionales, previo el informe de la unidad de administración del talento humano, siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin[24]".

[24]OVIEDO, Marco, Diseño Organizacional y estructura de puestos, Imprenta Mariscal, Quito-Ecuador, 2011, pág. 54.

El problema que ha originado la suscripción de contratos ocasionales a lo largo de la historia, es que la administración pública ha abusado de esta forma de contratación en la cual se puede hacer uso de la discrecionalidad del ente nominador, tal es el caso que hasta antes que entrara en vigencia la LOSEP, es decir cuando el servicio público estuvo regido por la LOSSCA, se suscribieron miles de contratos ocasionales, a tal punto que hoy en día existen en el servicio público funcionarios que laboran 15 años para una institución pública bajo la modalidad de contratos ocasionales, los mismos que han venido suscribiendo de manera continua, violentándose una vez más el derecho a la estabilidad laboral que a mi forma de pensar es la meta que desea alcanzar cualquier servidor o trabajador.

Si bien el Mandato Constituyente Numero 8, eliminó las formas precarias que regían la relación laboral, en cuanto al servicio público nada se ha dicho.

La Ley Orgánica de Servicio Público establece ya la prohibición de no poder suscribir con el mismo funcionario más de dos contratos de servicios ocasionales, así como también prohíbe que una institución pública posea más del 20% del total de sus trabajadores con contratos ocasiónales, sin embargo en la actualidad tampoco se cumple, debido a que se ha comprado la renuncia a tantos funcionarios públicos que hasta que inicien los correspondientes concursos de mérito y oposición sin temor a equivocarme podría asegurar que en la actualidad más del 50% del personal que labora

en las diferentes instituciones públicas laboran bajo la modalidad de contratos ocasiónales.

El Ministerio de Relaciones Laborales a través de sus diferentes Direcciones Regionales, realizan el registro de los contratos de servicio público, datos que han sido canalizados por el departamento de Control Técnico que es el encargado de controlar y evaluar los datos ingresados en la base de datos del Ministerio de Relaciones Laborales y de los cuales se desprende que a nivel nacional el 50% de las instituciones públicas poseen personal contratado mediante contratos de servicios profesionales, esto por la falta de control y seguimiento a las instituciones del Estado, en años anteriores, es así que hoy en día existen múltiples concursos de mérito y oposición a los cuales los ciudadanos pueden acceder.

El personal que labora en el servicio público bajo la modalidad de contratos ocasionales tiene relación de dependencia y derecho a todos los beneficios económicos contemplados para el personal de nombramiento, con excepción de las indemnizaciones por supresión de puesto o partida o incentivos para jubilación.

Este tipo de contratos, por su naturaleza, de ninguna manera representan estabilidad laboral, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento

permanente, pudiendo darse por terminado en cualquier momento, lo cual podrá constar del texto de los respectivos contratos. La remuneración mensual unificada para este tipo de contratos, será la fijada conforme a los valores y requisitos determinados para los puestos o grados establecidos en las Escalas de Remuneraciones fijadas por el Ministerio de Relaciones Laborales, el cual expedirá la normativa correspondiente. En caso de necesidad institucional se podrá renovar por única vez el contrato de servicios ocasionales hasta por doce meses adicionales salvo el caso de puestos comprendidos en proyectos de inversión o en la escala del nivel jerárquico superior.

El Seguimiento y Monitoreo de las Unidades Administrativas de Talento Humano al ejecutar planes de intervención en el Sector Público, se dan con la finalidad de realizar un control preventivo que permita diagnosticar, identificar y monitorear las necesidades técnicas institucionales, relacionadas directamente con el conocimiento y aplicación de la Ley Orgánica del Servicio Público, su reglamento y demás normativa legal vigente en el ámbito del servicio público.

“-Diagnóstico de la situación actual de las UATHS

Llevar a cabo el plan de intervención Institucional para el fortalecimiento de las Unidades de Administración de Talento Humano de todas las instituciones del sector público; supervisando y controlando el cumplimiento

del mismo, con la finalidad de poder tomar las decisiones necesarias para su ejecución.

Coordinar con las UATH de las Instituciones del Sector Público los procesos de diagnóstico de las necesidades técnicas, respecto a la aplicación de la LOSEP, su reglamento, políticas, normas e instrumentos técnicos del desarrollo del talento humano y remuneraciones; validar los informes y programaciones de seguimiento y monitoreo.

- Plan de requerimientos de capacitación y asistencia técnica para las UATH

En base al diagnóstico de la situación inicial de las UATH de cada Institución y al plan operativo anual de la Unidad, se identificarán las necesidades existentes de capacitación y/o asesoramiento técnico en cada una de ellas, procediendo en base a un cronograma de intervención, mediante la coordinación con las diferentes direcciones internas del Ministerio de Relaciones Laborales para cubrir las necesidades detectadas.

- Plan de Intervención, Seguimiento y Monitoreo de las UATH

En base al informe emitido por cada Unidad, se presentará una evaluación de la intervención final sobre el asesoramiento prestado; para tomar las

acciones necesarias, de no haber cumplido con los procedimientos solicitados y sugeridos.

- Plan de Pruebas, Metodológicos y de Funcionales del SIITH

Se resolverá las inquietudes conceptuales que presenten las Instituciones que se encuentran ingresando información al SIITH. Y en caso de requerir capacitación se las incluirá en el plan de capacitación del SIITH[25]".

Con relación a las UATH puedo decir que únicamente han cambiado el nombre de lo que antes fueron las Direcciones de Recursos Humanos en cada Institución , sin embargo se pretende tecnificar y mantener relación estrecha con el Ministerio de Relaciones Laborales, realizando evaluaciones periódicas que permitan un mejor desarrollo de estas unidades administrativas.

[25]OVIEDO, Marco, Diseño Organizacional y estructura de puestos, Imprenta Mariscal, Quito-Ecuador, 2011, pág. 58.

4.3 MARCO JURÍDICO

La presente investigación, la fundamento en: el estudio y análisis de la Constitución de la República del Ecuador; Ley Orgánica del Servicio Público, Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público; legislación comparada

4.3.1. Constitución de la República del Ecuador

En el Capítulo Séptimo, nos habla de la Administración pública, en la Sección Primera, se refiere al Sector público, en el Art. 225, manifiesta:

"Art. 225.- El sector público comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.

2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.

3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.

4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos"[26]

[26]CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito ecuador 2012.

Este artículo determina las entidades y organismos que conforman el sector público, y que se somete al régimen de la LOSEP y su Reglamento General.

"Art. 226.- 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[27]".

La fiscalización parlamentaria constituye, sin ninguna duda, una de las materias que tiene una incidencia directa y decisiva sobre la conformación del régimen político, la forma de gobierno y, en definitiva, la forma de ejercicio y control del poder en un Estado democrático de derecho y el correcto accionar de sus funcionarios públicos en el ámbito de sus competencias.

La identificación clara de las falencias de la fiscalización y correspondientes procesos de control político, permitirán el desarrollo e implementación de propuestas claras que determinen, a través de la promulgación de norma correspondiente, herramientas pertinentes orientadas a garantizar a la ciudadanía ecuatoriana, un ejercicio de funciones públicas transparente y efectivo, que asegure principalmente la obligación constitucional, legal y

[27] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito ecuador 2012.

moral que tienen los funcionarios públicos de rendir cuentas al soberano respecto de sus actos.

Otro de los beneficiarios de la fiscalización parlamentaria, indirectamente son los funcionarios públicos fiscalizados, así como las agrupaciones de parlamentarios y los partidos políticos.

Los funcionarios públicos se benefician al contar con un procedimiento fiscalizatorio probo, claro, en el pueden defender su gestión y demostrar la transparencia y honestidad de sus actos, consolidando su autoridad moral y administrativa para fortalecer su liderazgo.

Desde el punto de vista político, al contar con un proceso claro y oportuno, también resultan beneficiarios indirectos de este proyecto, tanto las agrupaciones de parlamentarios y los partidarios políticos que proponen la fiscalización.

Se debe garantizar el cumplimiento de la responsabilidad constitucional que tienen los funcionarios públicos para transparentar su accionar y rendir cuentas ante la sociedad ecuatoriana.

Es necesario devolver la confianza de la sociedad en las instituciones públicas del país, y evidentemente en la Asamblea Nacional, órgano encargado de la Fiscalización y Control Político a los funcionarios públicos en el Ecuador.

Se deben crear mecanismos de control que cautelen el correcto ejercicio de las potestades del funcionario público, identificando modelos de aplicación de la ética pública a través de sistemas de transparencia y control de corrupción.

De igual forma, la Constitución de la República en la Sección Segunda, al referirse a la Administración Pública establece:

"Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación[28]".

En esas consideraciones la administración pública es la actividad racional, técnica, jurídica y permanente, ejecutada por el Estado, que tiene por objeto planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos.

El fin de la administración es prestar servicios eficientes y eficaces para satisfacer necesidades generales y lograr el desarrollo económico, social y cultural del País. Para obtener estos resultados la administración tiene que formular objetivos, trazar políticas, elegir procedimientos, decidir

[28] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito ecuador 2012.

correctamente, ejecutar las resoluciones y controlar las acciones de los servidores.

La Constitución de la República en la Sección tercera que está relacionada con las Servidoras y servidores públicos en los subsiguientes artículos establece:

“Art. 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.

Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo.

La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.

Art. 230.- En el ejercicio del servicio público se prohíbe, además de lo que determine la ley:

1. Desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria siempre que su horario lo permita.

2. El nepotismo.

3. Las acciones de discriminación de cualquier tipo.

Art. 231.- Las servidoras y servidores públicos sin excepción presentarán, al iniciar y al finalizar su gestión y con la periodicidad que determine la ley, una declaración patrimonial jurada que incluirá activos y pasivos, así como la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias; quienes incumplan este deber no podrán posesionarse en sus cargos. Los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional harán una declaración patrimonial adicional, de forma previa a la obtención de ascensos y a su retiro.

La Contraloría General del Estado examinará y confrontará las declaraciones e investigará los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito. La falta de presentación de la declaración al término de las funciones o la inconsistencia no justificada entre las declaraciones hará presumir enriquecimiento ilícito.

Cuando existan graves indicios de testaferrismo, la Contraloría podrá solicitar declaraciones similares a terceras personas vinculadas con quien ejerza o haya ejercido una función pública.

Art. 232.- No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control

y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan.

Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios.

Art. 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas.

Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aún cuando no tengan las calidades antes señaladas.

Art. 234.- El Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de las escuelas, institutos,

academias y programas de formación o capacitación del sector público; y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales que operen bajo acuerdos con el Estado[29]".

Los funcionarios públicos deben estar altamente capacitados para lograr satisfacer las necesidades de la comunidad, en este sentido se están implantando medidas trascendentales que han cambiado el esquema del reclutamiento y desarrollo del recurso humano al servicio de la ciudadanía. Se trata de lograr el recurso humano idóneo para cada función de manera que se logre la eficiente prestación del servicio.

A pesar de que la implantación de estas medidas está cambiando el panorama del mercado laboral público, es preciso reconocer que falta mucho por hacer, en la actualidad los principios de eficiencia, eficacia y calidad, lejos de regir la prestación del servicio a la colectividad se han convertido en objetivos a largo plazo en ciertas instituciones públicas debido a la falta de políticas de Estado que apoyen la certificación de las empresas públicas y la falta de presupuesto para innovación científica y técnica de los procesos que componen el servicio público.

Por tanto, supervisar e informar sobre el desempeño de las actuaciones públicas es una de las formas en las que los gobiernos se presentan responsables ante sus ciudadanos.

[29] CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador, 2012.

La evaluación es una tarea mucho más difícil y controvertida en el sector público que en el ámbito privado, debido, fundamentalmente, a que la evaluación funciona mejor cuando existe claridad sobre qué se está midiendo y por qué.

Este tipo de claridad es característica del sector privado ya que el objetivo que persiguen los gestores privados es claro e indiscutible: las compañías privadas existen para hacer beneficios y generar valor a sus propietarios.

Sin embargo, la medida del desempeño en el sector público es una tarea diametralmente distinta, ya que las organizaciones del sector público existen por razones distintas a las de las privadas. Los gobiernos se rigen por el objetivo de mejorar las vidas de los ciudadanos en modos que no pueden ser fácilmente valorados monetariamente. Para los empleados públicos y los programas que gestionan, existe a menudo mucha ambigüedad sobre cuál es el objetivo último.

4.3.2 La Ley Orgánica del Servicio Público

La LOSEP establece derechos y responsabilidades de las y los servidores públicos, así en los capítulos pertinentes se enuncia:

“Art. 24.- Prohibiciones a las servidoras y los servidores públicos.- Prohíbese a las servidoras y los servidores públicos lo siguiente:

a) Abandonar injustificadamente su trabajo;

b) Ejercer otro cargo o desempeñar actividades extrañas a sus funciones durante el tiempo fijado como horario de trabajo para el desempeño de sus labores, excepto quienes sean autorizados para realizar sus estudios o ejercer la docencia en las universidades e instituciones politécnicas del país, siempre y cuando esto no interrumpa el cumplimiento de la totalidad de la jornada de trabajo o en los casos establecidos en la presente Ley;

c) Retardar o negar en forma injustificada el oportuno despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las funciones de su cargo;

d) Privilegiar en la prestación de servicios a familiares y personas recomendadas por superiores, salvo los casos de personas inmersas en grupos de atención prioritaria, debidamente justificadas;

e) Ordenar la asistencia a actos públicos de respaldo político de cualquier naturaleza o utilizar, con este y otros fines, bienes del Estado;

f) Abusar de la autoridad que le confiere el puesto para coartar la libertad de sufragio, asociación u otras garantías constitucionales;

g) Ejercer actividades electorales, en uso de sus funciones o aprovecharse de ellas para esos fines;

h) Paralizar a cualquier título los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social; energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, procesamiento, transporte y distribución de hidrocarburos y sus derivados; transportación pública, saneamiento ambiental, bomberos, correos y telecomunicaciones;

i) Mantener relaciones comerciales, societarias o financieras, directa o

indirectamente, con contribuyentes o contratistas de cualquier institución del Estado, en los casos en que el servidor público, en razón de sus funciones, deba atender personalmente dichos asuntos;

j) Resolver asuntos, intervenir, emitir informes, gestionar, tramitar o suscribir convenios o contratos con el Estado, por si o por interpuesta persona u obtener cualquier beneficio que implique privilegios para el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Esta prohibición se aplicará también para empresas, sociedades o personas jurídicas en las que el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad tengan interés;

k) Solicitar, aceptar o recibir, de cualquier manera, dádivas, recompensas, regalos o contribuciones en especies, bienes o dinero, privilegios y ventajas en razón de sus funciones, para sí, sus superiores o de sus subalternos; sin perjuicio de que estos actos constituyan delitos tales como: peculado, cohecho, concusión, extorsión o enriquecimiento ilícito;

l) Percibir remuneración o ingresos complementarios, ya sea con nombramiento o contrato, sin prestar servicios efectivos o desempeñar labor específica alguna, conforme a la normativa de la respectiva institución;

m) Negar las vacaciones injustificadamente a las servidoras y servidores públicos; y,

ñ) Las demás establecidas por la Constitución de la República, las leyes y

los reglamentos[30]".

En consecuencia la administración pública constituye un servicio a la colectividad, que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación participación, planificación, transparencia y evaluación.

Relacionando la LOSEP en lo pertinente al Capítulo del Régimen Disciplinario establece:

"Art. 41.- Responsabilidad administrativa.- La servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniere las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexa, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho.
La sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso.

Art. 42.- De las faltas disciplinarias.-Se considera faltas disciplinarias aquellas acciones u omisiones de las servidoras o servidores públicos que contravengan las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en la República y esta ley, en lo atinente a derechos y prohibiciones constitucionales o legales.

[30] LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito ecuador 2012.

Serán sancionadas por la autoridad nominadora o su delegado. Para efectos de la aplicación de esta ley, las faltas se clasifican en leves y graves.

a.- Faltas leves.- Son aquellas acciones u omisiones realizadas por descuidos o desconocimientos leves, siempre que no alteren o perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público.

Se considerarán faltas leves, salvo que estuvieren sancionadas de otra manera, las acciones u omisiones que afecten o se contrapongan a las disposiciones administrativas establecidas por una institución para velar por el orden interno, tales como incumplimiento de horarios de trabajo durante una jornada laboral, desarrollo inadecuado de actividades dentro de la jornada laboral; salidas cortas no autorizadas de la institución; uso indebido o no uso de uniformes; desobediencia a instrucciones legítimas verbales o escritas; atención indebida al público y a sus compañeras o compañeros de trabajo, uso inadecuado de bienes, equipos o materiales; uso indebido de medios de comunicación y las demás de similar naturaleza.

Las faltas leves darán lugar a la imposición de sanciones de amonestación verbal, amonestación escrita o sanción pecuniaria administrativa o multa.

b.- Faltas graves.- Son aquellas acciones u omisiones que contraríen de manera grave el ordenamiento jurídico o alteraren gravemente el orden institucional. La sanción de estas faltas está encaminada a preservar la probidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad de los actos realizados por las servidoras y servidores públicos y se encuentran previstas en el artículo 48 de esta ley.

La reincidencia del cometimiento de faltas leves se considerará falta grave.

Las faltas graves darán lugar a la imposición de sanciones de suspensión o destitución, previo el correspondiente sumario administrativo.

En todos los casos, se dejará constancia por escrito de la sanción impuesta en el expediente personal de la servidora o servidor.

Art. 43.- Sanciones disciplinarias.-Las sanciones disciplinarias por orden de gravedad son las siguientes:

a) Amonestación verbal;

b) Amonestación escrita;

c) Sanción pecuniaria administrativa;

d) Suspensión temporal sin goce de remuneración; y,

e) Destitución.

La amonestación escrita se impondrá cuando la servidora o servidor haya recibido, durante un mismo mes calendario, dos o más amonestaciones verbales.

La sanción pecuniaria administrativa o multa no excederá el monto del diez por ciento de la remuneración, y se impondrá por reincidencia en faltas leves en el cumplimiento de sus deberes. En caso de reincidencia, la servidora o servidor será destituido con sujeción a la ley.

Las sanciones se impondrán de acuerdo a la gravedad de las faltas.

Art. 44.-Del sumario administrativo.-Es el proceso administrativo, oral y motivado por el cual la administración pública determinará o no el cometimiento, de las faltas administrativas establecidas en la presente Ley,

por parte de una servidora o servidor público. Su procedimiento se normará en el Reglamento General de esta Ley.

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

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

Art. 45.- Renuncia en sumario administrativo.- De haberse iniciado un proceso de sumario administrativo en contra de una servidora o servidor, que durante el proceso presentare su renuncia, no se suspenderá y continuará aún en ausencia de la servidora o servidor.

Art. 46.- Acción contencioso administrativa.-La servidora o servidor suspendido o destituido, podrá demandar o recurrir ante la Sala de lo Contencioso Administrativo o ante los jueces o tribunales competentes del lugar donde se origina el acto impugnado o donde este haya producido sus efectos, demandando el reconocimiento de sus derechos.

Si el fallo de la Sala o juez competente fuere favorable, declarándose nulo o ilegal el acto y que el servidor o servidora destituido sea restituido a su puesto de trabajo, se procederá de tal manera y de forma inmediata una vez ejecutoriada la respectiva providencia. Si además en la sentencia o auto se

dispusiere que el servidor o servidora tiene derecho al pago de remuneraciones, en el respectivo auto o sentencia se establecerá los valores que dejó de recibir con los correspondientes intereses, valores a los cuales deberá imputarse y descontarse los valores percibidos durante el tiempo que hubiere prestado servicios en otra institución de la administración pública durante dicho periodo.

El pago se efectuará dentro de un término no mayor de sesenta días contado a partir de la fecha en que se ejecutorió el correspondiente auto de pago.

En caso de fallo favorable para la servidora o servidor suspendido y declarado nulo o ilegal el acto, se le restituirán los valores no pagados. Si la sentencia determina que la suspensión o destitución fue ilegal o nula, la autoridad, funcionario o servidor causante será pecuniariamente responsable de los valores a erogar y, en consecuencia, el Estado ejercerá en su contra el derecho de repetición de los valores pagados, siempre que judicialmente se haya declarado que la servidora o el servidor haya causado el perjuicio por dolo o culpa grave. La sentencia se notificará a la Contraloría General de Estado para efectos de control.

En caso de que la autoridad nominadora se negare a la restitución será sancionada con la destitución del cargo.

Art. 47.- Casos de cesación definitiva.-La servidora o servidor público cesará definitivamente en sus funciones en los siguientes casos:

a) Por renuncia voluntaria formalmente presentada;

b) Por incapacidad absoluta o permanente declarada judicialmente;

c) Por supresión del puesto;

d) Por pérdida de los derechos de ciudadanía declarada mediante sentencia ejecutoriada;

e) Por remoción, tratándose de los servidores de libre nombramiento y remoción, de período fijo, en caso de cesación del nombramiento provisional y por falta de requisitos o trámite adecuado para ocupar el puesto. La remoción no constituye sanción;

f) Por destitución;

g) Por revocatoria del mandato;

h) Por ingresar al sector público sin ganar el concurso de méritos y oposición;

i) Por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización;

j) Por acogerse al retiro por jubilación; k) Por compra de renuncias con indemnización;

l) Por muerte; y,

m) En los demás casos previstos en esta ley.

Art. 48.- Causales de destitución.-Son causales de destitución:

a) Incapacidad probada en el desempeño de sus funciones, previa evaluación de desempeño e informes del jefe inmediato y la Unidad de Administración del Talento Humano;

b) Abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborables consecutivos;

c) Haber recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos de: cohecho, peculado, concusión, prevaricato, soborno, enriquecimiento ilícito y en general por los delitos señalados en el Artículo 10 de esta Ley;

d) Recibir cualquier clase de dádiva, regalo o dinero ajenos a su remuneración;

e) Ingerir licor o hacer uso de sustancias estupefacientes o psicotrópicas en los lugares de trabajo;

f) Injuriar gravemente de palabra u obra a sus jefes o proferir insultos a compañeras o compañeros de trabajo, cuando éstas no sean el resultado de provocación previa o abuso de autoridad;

g) Asistir al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas;

h) Incurrir durante el lapso de un año, en más de dos infracciones que impliquen sanción disciplinaria de suspensión, sin goce de remuneración;

i) Suscribir, otorgar, obtener o registrar un nombramiento o contrato de servicios ocasionales, contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento;

j) Incumplir los deberes impuestos en el literal f) del Artículo 22 de esta Ley o quebrantar las prohibiciones previstas en el literal d) a la n) del Artículo 24 de esta Ley;

k) Suscribir y otorgar contratos civiles de servicios profesionales contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento;

l) Realizar actos de acoso o abuso sexual, trata, discriminación o violencia de cualquier índole en contra de servidoras o servidores públicos o de

cualquier otra persona en el ejercicio de sus funciones, actos que serán debidamente comprobados;

m) Haber obtenido la calificación de insuficiente en el proceso de evaluación del desempeño, por segunda vez consecutiva;

n) Ejercer presiones e influencias, aprovechándose del puesto que ocupe, a fin de obtener favores en la designación de puestos de libre nombramiento y remoción para su cónyuge, conviviente en unión de hecho, parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad;

ñ) Atentar contra los derechos humanos de alguna servidora o servidor de la institución, mediante cualquier tipo de coacción, acoso o agresión; y,

o) Las demás que establezca la Ley.

Art. 49.- Inhabilidad especial para el ejercicio de puestos públicos por sanciones disciplinarias.- Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar, quien hubiere sido destituido luego del correspondiente sumario administrativo por asuntos relacionados con una indebida administración, manejo, custodia o depósito de recursos públicos, bienes públicos o por delitos relacionados con estos asuntos, quedará inhabilitado para el desempeño de un puesto público.

En estos casos, la institución notificará con la resolución expedida dentro de correspondiente sumario administrativo al Ministerio de Relaciones

Laborales y a los organismos de control[31]".

La capacidad del Estado para vigilar y supervisar el comportamiento interno de sus empleados y funcionarios no sólo debe valerse de procesos internos de depuración sino también revestirse de una capacidad reguladora normada por el Derecho Público en la rama del Derecho Administrativo.

Por esta razón, se ha creado la figura del Sumario Administrativo, que como su palabra lo indica es un proceso ágil y dinámico que busca investigar, corregir y sancionar a los servidores públicos cuyo comportamiento reprobable se desprenda del uso o abuso de sus funciones.

En relación a las competencias conferidas al Ministerio de Relaciones laborales y a las UATH, establece:

"Art. 51.- Competencia del Ministerio de Relaciones Laborales en el ámbito de esta Ley.- El Ministerio de Relaciones Laborales, tendrá las siguientes competencias:

c) Efectuar el control en la administración central e institucional de la Función Ejecutiva mediante: inspecciones, verificaciones, supervisiones o evaluación de gestión administrativa, orientados a vigilar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en esta ley, su reglamento general, las resoluciones del Ministerio de Relaciones Laborales y demás disposiciones conexas. De sus

[31] LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito ecuador 2012.

resultados emitirá informes a los órganos de control pertinentes, para la determinación de las responsabilidades a que hubiere lugar de ser el caso

Art. 52.- De las atribuciones y responsabilidades de las Unidades de Administración del Talento Humano.- Las Unidades de Administración del Talento Humano, ejercerán las siguientes atribuciones y responsabilidades:

f) Realizar bajo su responsabilidad los procesos de movimientos de personal y aplicar el régimen disciplinario, con sujeción a esta ley, su reglamento general, normas conexas y resoluciones emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales[32]".

Como se puede determinar del análisis de la normativa legal vigente se establece dentro de la ley la facultad sancionadora al Ministerio de Relaciones Laborales, a efecto de que como órgano jurisdiccional independiente de la institución sancionadora pueda aplicar las sanciones que correspondan en caso de incumplimiento de los deberes y obligaciones por parte de los servidores públicos, lo que hace falta crear una unidad especializada adscrita a este ministerio a efecto de que pueda conocer y resolver los sumarios administrativos.

4.3.3 Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público

El Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, establece en el Título II del Régimen Interno de Administración del Talento Humano, en el

[32] LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito ecuador 2012.

Capítulo I los deberes, derechos y prohibiciones, en el artículo 23, manifiesta:

"Art. 23.- De su cumplimiento.- De conformidad con lo que determina el artículo 50 de la LOSEP, el Ministerio de Relaciones Laborales y la UATH o la que hiciere sus veces, vigilará el cumplimiento de los deberes, derechos y prohibiciones de las y los servidores establecidos en la citada ley y este Reglamento General.

Los derechos de las o los servidores públicos previstos en el artículo 23 de la LOSEP son irrenunciables de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente[33]".

La existencia del Estado del derecho implica que la actuación de la administración y los administrados deba desarrollarse, necesariamente, bajo un orden jurídico preestablecido, mediante el cual se delimitan los derechos de la población y se establece la competencia de las autoridades. Es entonces que, bajo este orden jurídico se realizan las relaciones jurídicas administrativas como un vínculo que une al Estado y a los gobernados mediante derechos y obligaciones.

En el Capítulo V nos habla del Régimen disciplinario, en la sección 1a. nos habla de la responsabilidad administrativa, en su parte pertinente manifiesta:

[33] REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito ecuador 2012.

“Art. 78.- Responsabilidad administrativa disciplinaria.- En el ejercicio de la potestad administrativa disciplinaria y sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles, o indicios de responsabilidad penal en las que pudiere incurrir la o el servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniere las disposiciones previstas en la LOSEP, este Reglamento General, normas conexas y los reglamentos internos de cada institución que regulan sus actuaciones, la o el servidor será sancionado disciplinariamente conforme a las disposiciones establecidas en el Capítulo 4 del Título III de la LOSEP y en el presente Reglamento General.

Las sanciones se impondrán de conformidad con la gravedad de la falta.

Art. 79.- Del reglamento interno de administración del talento humano.- Las UATH elaborarán obligatoriamente, en consideración de la naturaleza de la gestión institucional los reglamentos internos de administración del talento humano, en los que se establecerán las particularidades de la gestión institucional que serán objeto de sanciones derivadas de las faltas leves y graves establecidas en la Ley[34]”.

En la Sección 2a. nos habla de las sanciones y establece:

“Art. 80.- Sanciones Disciplinarias.- Todas las sanciones disciplinarias determinadas en el artículo 43 de la LOSEP, serán impuestas por la

[34]REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito ecuador 2012.

autoridad nominadora o su delegado, y ejecutadas por la UATH, previo el cumplimiento del procedimiento establecido en este Reglamento General[35]".

En la Sección 3a. nos habla del procedimiento del sumario administrativo y establece:

"Art. 90.- Periodo.- Dentro del término previsto en el inciso segundo del artículo 92 de la LOSEP, la autoridad nominadora o su delegado podrá disponer el inicio y sustanciación del respectivo sumario administrativo e imponer la sanción correspondiente a través de la expedición de la respectiva resolución.

Art. 91.-Acciones previas.- Antes de dar inicio al sumario administrativo se deberán cumplir con las siguientes acciones previas:

1. Cuando viniere en conocimiento de una autoridad, funcionario o servidor la presunción de la comisión de una falta disciplinaria grave por parte de la o el servidor de la institución, tal información será remitida a la UATH para el estudio y análisis de los hechos que presuntamente se imputan;

2. Conocido y analizado por la UATH estos hechos, en el término de tres días informará a la autoridad nominadora o su delegado sobre la procedencia de iniciar el sumario administrativo, consignando los fundamentos de hecho y de derecho y los documentos de respaldo, en el caso que hubiere lugar, dicho informe no tendrá el carácter de vinculante; y,

[35]REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito ecuador 2012.

3. Recibido el informe, la autoridad nominadora o su delegado mediante providencia, dispondrá a la UATH, de ser el caso, el inicio del sumario administrativo, en el término de 5 días.

Art. 92.-Inicio del Sumario Administrativo.- En conocimiento del informe de la UATH, la autoridad nominadora expedirá la respectiva providencia de inicio del sumario administrativo.

A partir de la recepción de la providencia de la autoridad nominadora o su delegado en la que dispone se dé inicio al sumario administrativo, el titular de la UATH o su delegado levantará el auto de llamamiento a sumario administrativo en el término de 3 días, que contendrá:

a.- La enunciación de los hechos materia del sumario administrativo y los fundamentos de la providencia expedida por la autoridad nominadora;

b.- La disposición de incorporación de los documentos que sustentan el sumario;

c.- El señalamiento de 3 días para que el servidor dé contestación a los hechos planteados que sustentan el sumario;

d.- El señalamiento de la obligación que tiene el servidor de comparecer con un abogado y señalar casillero judicial para futuras notificaciones a fin de ejercer su derecho de defensa; y,

e.- La designación de Secretario Ad Hoc, quien deberá posesionarse en un término máximo de 3 días a partir de la fecha de su designación.

Art. 93.- De la notificación.- El auto de llamamiento a sumario será notificado por el Secretario Ad Hoc en el término de un día, mediante una boleta entregada en su lugar de trabajo o mediante tres boletas dejadas en su domicilio o residencia constantes del expediente personal del servidor, conforme a las disposiciones generales establecidas en el Código de Procedimiento Civil, si no fuera posible ubicarlo en su puesto de trabajo, a la que se adjuntará toda la documentación constante del expediente, al cual se adjuntará toda la documentación que obrare del proceso.

Si el servidor o servidora se negare a recibir la notificación, se sentará la respectiva razón por parte del Secretario ad-hoc.

Art. 94.- De la contestación.- Recibida la notificación la o el servidor, en el término de 3 días, contestará al planteamiento del sumario, adjuntando las pruebas de descargo que considere le asisten.

Art. 95.-Del término de prueba.- Una vez vencido el término establecido en el artículo anterior, con la contestación de la o el servidor o en rebeldía, se procederá a la apertura del término de prueba por el término de 7 días, en el cual la o el servidor podrá solicitar se practiquen las pruebas que considere pertinente y la institución de estimarlo pertinente solicitar la incorporación de nuevos documentos o la práctica de otras pruebas que estimen pertinente.

Art. 96.- De la audiencia oral.- Vencido el término de prueba, se señalará día y hora en las cuales tenga lugar una audiencia oral, en la cual el solicitante del sumario o su delegado y el sumariado sustentarán las pruebas de cargo

y de descargo de las que se crean asistidos. Dicha audiencia será convocada con por lo menos 24 horas de anticipación.

De lo actuado en la audiencia, se dejará constancia por escrito, mediante acta suscinta que contenga un extracto de lo actuado en la misma, suscrita por el titular de la UATH o su delgado, las partes si quisieren suscribirla, y el Secretario Ad Hoc que certificará la práctica de la misma.

Art. 97.- De las conclusiones y recomendaciones.- Concluida la audiencia oral, el titular de la UATH o su delegado, en el término máximo de 10 días, previo el análisis de los hechos y de las bases legales y reglamentarias, remitirá a la autoridad nominadora el expediente del sumario administrativo y un informe con las conclusiones y recomendaciones a que hubiera lugar, señalando, de ser el caso, la sanción procedente, dependiendo de la falta cometida, informe que no tendrá el carácter de vinculante para la posterior decisión de la autoridad nominadora o su delegado.

Art. 98.- De la sanción.- La autoridad nominadora, mediante providencia, dispondrá, de ser el caso, y de manera motivada, la aplicación de la sanción correspondiente, providencia que será notificada a la o el servidor sumariado, de haber señalado domicilio legal para el efecto, o, mediante una única boleta en su domicilio o lugar de residencia que conste del expediente personal.

El titular de la UATH o su delegado, elaborará la acción de personal en la

que se registrará la sanción impuesta, la cual será notificada conjuntamente con la resolución del sumario administrativo.

Si la autoridad nominadora o su delegado, en su providencia final, determina que no existen pruebas suficientes para sancionar ordenará el archivo del sumario, sin dejar constancia en el expediente personal de la o el servidor sumariado.

Art. 99.- De la renuncia en sumario administrativo.- En caso de que la o el servidor, contra quien se haya instaurado un proceso de sumario administrativo, presentare su renuncia al puesto que desempeña, la máxima autoridad no la aceptará hasta que concluya el proceso administrativo, de conformidad con el artículo 45 de la LOSEP, y en caso de abandono del puesto, se continuará con el sumario administrativo aún en ausencia del servidor.

Art. 100.- De la rehabilitación por destitución.- La o el servidor que hubiera sido destituido por una causal que no hubiera conllevado responsabilidad civil o penal, ni sea de aquellas relacionadas por indebida administración, manejo, custodia o depósito de recursos públicos, bienes públicos o por delitos relacionados con estos asuntos, transcurridos dos años de la fecha de destitución, podrá solicitar ante el Ministerio de Relaciones Laborales, su

rehabilitación para desempeñar un puesto en las instituciones señaladas en el artículo 3 de la LOSEP, que no sea la que lo destituyo[36]".

La Administración Pública, en su afán de mantener la legalidad y preservar el orden público debe contar con reglas precisas que permitan ejercer su autoridad de una manera razonable. Para ejercer esta autoridad, asimismo debe valerse de personas naturales que ayuden a que la potestad estatal se manifieste. Todas estas personas conforman lo que en derecho se suele denominar aparato burocrático estatal y, a pesar de que estas personas laboran en condiciones similares a quienes laboran en las empresas privadas, no pueden estar sujetos a las mismas reglas dados el especial carácter que reviste el Derecho Público y, en particular, el Derecho Administrativo, el mismo que, al regular las relaciones entre Administración y administrado, debe velar no sólo por la consecución de fines privados, sino también de fines públicos lo que hace necesaria la imposición de normas especiales que no permitan ejercicios arbitrarios o apartados del ordenamiento jurídico vigente que puedan poner en peligro el bien común.

[36] REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito ecuador 2012.

4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA

Para el desarrollo de este punto he considerado conveniente analizar legislaciones en materia de derecho administrativo que están acorde con nuestra realidad más próxima.

4.4.1 Legislación colombiana

En Colombia se promulgó el Código Único Disciplinario mediante la Ley 734 del 5 de febrero de 2002, que es el marco legal sancionador de los servidores públicos, la cual se encuentra conformada por cuatro grandes bloques temáticos: parte general, parte especial, régimen especial y procedimiento disciplinario.

La mencionada Ley, en el Libro I, en la parte general dentro del Título I se refiere a los principios rectores de la ley disciplinaria, en su parte pertinente manifiesta:

"Artículo 1°. Titularidad de la potestad disciplinaria. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

Artículo 2°. Titularidad de la acción disciplinaria. Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control

disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

El titular de la acción disciplinaria en los eventos de los funcionarios judiciales, es la jurisdicción disciplinaria.

La acción disciplinaria es independiente de cualquiera otra que pueda surgir de la comisión de la falta.

Artículo 3°. Poder disciplinario preferente. La Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas. Igualmente podrá asumir el proceso en segunda instancia[37]".

En el sistema jurídico disciplinario de los empleados públicos en Colombia ha sido proscrita la responsabilidad objetiva y, por lo tanto, la culpabilidad es supuesto ineludible y necesario de la responsabilidad y de la imposición de la pena lo que significa que la actividad punitiva del estado tiene lugar tan sólo sobre la base de la responsabilidad subjetiva de aquellos sobre quienes recaiga. Principio constitucional que recoge el artículo 14 del C.D.U. acusado, al disponer que "en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sólo son sancionables a título de dolo

[37]CÓDIGO ÚNICO DISCIPLINARIO, Colombia.

o culpa”. Así lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación al señalar que “el hecho de que el Código establezca que las faltas disciplinarias solo son sancionables a título de dolo o culpa, implica que los servidores públicos solamente pueden ser sancionados disciplinariamente luego de que se haya desarrollado el correspondiente proceso – con las garantías propias del derecho disciplinario y, en general, del debido proceso-, y que dentro de éste se haya establecido la responsabilidad del disciplinado.

Por lo tanto el sistema colombiano desvincula a las instituciones a las que pertenece el servidor (a) pública sumariado de su responsabilidad sancionadora, delegando esta función a un ente independiente de la misma, puesto que establece una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los funcionarios públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

4.4.2 Legislación peruana

El servidor público que incurra en falta, cuya gravedad pudiera ser causal de cese temporal o destitución, será sometido a proceso administrativo disciplinario que no excederá de treinta (30) días hábiles improrrogables; este proceso deberá ser por escrito, sumario, estará a cargo de una comisión de carácter permanente; la comisión calificará la denuncia formulada y se pronunciará sobre la procedencia o no de abrir proceso

disciplinario; el proceso se instaurará por resolución del Titular de la entidad o del funcionario que tenga la autoridad delegada para tal efecto; la resolución debe notificarse al servidor procesado en forma personal o publicarse en el Diario Oficial El Peruano, dentro de las setenta y dos (72) horas contadas a partir del día siguiente de la expedición de dicha resolución; El procesado tendrá derecho a presentar su descargo por escrito, dentro de los cinco (5) días de notificado los cargos imputados; y a ejercer su defensa; la Comisión hará las investigaciones del caso, examinará las pruebas y elevará su informe al Titular de la entidad, recomendado las sanciones que sean de aplicación; el Titular de la entidad emitirá la resolución de imposición de la sanción; quien tendrá la prerrogativa de determinar el tipo de sanción a aplicarse.

Es de gran importancia determinar el procedimiento al que deben sujetarse los Procesos Administrativos Disciplinarios que se instauren a los funcionarios, directivos y servidores públicos, que incurran en faltas de carácter disciplinario, cuya gravedad pudiera ser causal de cese temporal o destitución.

La finalidad de la normatividad vigente está orientada a contar con un instrumento técnico-normativo que regule la solución adecuada de los procesos administrativos disciplinarios dentro de los plazos establecidos por las disposiciones legales vigentes, a fin de deslindar en forma oportuna la responsabilidad del procesado, estableciendo un mecanismo de seguridad

jurídica que garantice equidad y justicia, en salvaguarda de la estabilidad y derechos del trabajador, así como de los intereses institucionales y, consecuentemente, evitar la prescripción de la acción y la caducidad del procedimiento.

Las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento son de aplicación a todo el personal de la Administración Pública, sujeto al Decreto Legislativo N° 276 Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, que se encuentren en la condición de nombrados, designados o contratados para labores de naturaleza permanente, así como al personal obrero permanente, al personal cesante y a los miembros de las Comisiones de Procesos Administrativos.

Los funcionarios y servidores cesantes podrán ser sometidos a proceso administrativo disciplinario por las faltas de carácter disciplinario que hubieren cometido en el ejercicio de sus funciones siempre que el proceso se abra en un plazo que no exceda de 1 año de haberse tomado conocimiento de la comisión de la falta.

Revisada la legislación peruana, puedo comparar y decir que en relación a los tiempos y plazos son similares a la ecuatoriana, más en lo relacionado al comité, este es especializado y no es de la misma institución lo que le da imparcialidad y libertad de actuar con independencia, dando al trabajador

peruano seguridad jurídica, que a mi parecer es lo que le hace falta a los procesos de sumario administrativo en Ecuador.

4.4.3 Legislación uruguaya

En Uruguay hay el TOFUP, que es el Texto ordenado de normas sobre funcionarios públicos, anotado y concordado al 31/12/2009

En el Capítulo III, habla sobre los sumarios e investigaciones administrativas, en su parte pertinente manifiesta:

"ART. 900 - Investigación Administrativa

La investigación administrativa es el procedimiento tendiente a determinar o comprobar la existencia de actos o hechos irregulares o ilícitos dentro del servicio o que lo afecten directamente aun siendo extraños a él, y a la individualización de los responsables.

ART. 904 - Iniciación

Todo sumario o investigación administrativa se iniciará con resolución fundada del Jerarca de la respectiva Unidad Ejecutora que lo disponga, la que formará cabeza del proceso. Conjuntamente se designará al funcionario encargado de la investigación. Esta competencia es sin perjuicio de la que corresponde a los Ministros dentro de cualquiera de los servicios jerarquizados de su Secretaría de Estado. El Jerarca que decrete un sumario dispondrá se cursen las comunicaciones pertinentes al Registro de Sumarios

de la Oficina Nacional del Servicio Civil, de conformidad con las normas vigentes.

ART. 910 - Notificaciones

El funcionario instructor deberá, como primera medida, notificar la resolución que dispone el sumario o la investigación al Jefe o Director de la oficina donde se practicará o en su caso, a las autoridades que legalmente tengan la representación del servicio. La misma notificación se practicará a los funcionarios sumariados si los hubiere[38]".

Este modelo busca implementar una cultura institucional de autocontrol a fin de generar de manera oportuna acciones y mecanismos de prevención y control de las operaciones, así como la evaluación y mejora continua de las instituciones públicas de manera permanente. Con el objetivo de fortalecer el sistema de control de los recursos de la administración pública, a principios del año 2010, la República del Uruguay dio inicio al proceso de Implementación del Modelo Estándar de Control Interno para las Instituciones Públicas (MECIP). Esta herramienta de gestión propicia el empoderamiento de los funcionarios hacia una gestión más eficiente y eficaz en el manejo de los recursos de la administración pública, en ese sentido, se ha iniciado el proceso de capacitación a los talentos humanos para la elaboración de los procedimientos necesarios para la Implementación del sistema de control interno, conforme a la constitución, las leyes y los

[38] TOFUP, Uruguay.

reglamentos vigentes. Esto permitirá la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a través de procesos autocontrol, autorregulación y la autogestión.

Aquí se puede notar que de igual forma existe una dependencia que sustancia los sumarios o investigaciones independientes de la institución a la que pertenece el sumariado, por consiguiente existe libertad de actuación e imparcialidad en la toma de resoluciones lo que no ocurre en nuestro país.

5. MATERIALES Y METODOS

5.1 MATERIALES

Para el desarrollo del presente trabajo investigativo en lo referente a la revisión de literatura, se utilizó básicamente textos relacionados con el Derecho administrativo en relación con la norma constitucional, así como el servicio de internet, también se emplearon las fichas para extraer lo más importante de la información analizada.

Por otro lado para procesar y ordenar la información de campo obtenida se utilizó una computadora, para el análisis y procesamiento de datos se utilizó la calculadora, de igual forma se utilizaron algunos otros recursos materiales como papel, copiadora, grabadora y otros materiales de oficina.

5.2. MÉTODOS

De acuerdo a lo previsto en la metodología de la investigación jurídica, en lo general estuvo regido por los lineamientos del método científico.

Como métodos auxiliares contribuyeron en este estudio el método inductivo-deductivo y deductivo inductivo, que fueron utilizados según las circunstancias que se presentaron en la sustentación del eje teórico del

trabajo; el método bibliográfico descriptivo y documental, fue de singular valía en la elaboración de la revisión de literatura de la tesis.

En la presentación y análisis de los datos obtenidos en el trabajo de campo se utilizaron los métodos de análisis y síntesis, que permitieron presentar los resultados obtenidos a través de frecuencias y porcentajes ordenados en las respectivas tablas, y representados en gráficos estadísticos que permitieron realizar el análisis comparativo.

5.3. TÉCNICAS.

Para la recolección de la información que sustenta la parte teórica del trabajo se utilizó la técnica del fichaje, a través de la elaboración de fichas bibliográficas y nemotécnicas.

En el trabajo de campo para la obtención de datos empíricos acerca de la problemática estudiada, se procedió primero a aplicar una encuesta a un universo de treinta profesionales del derecho, quienes dieron sus criterios y que estuvieron orientados a recabar sus opiniones acerca de la temática propuesta.

6. RESULTADOS

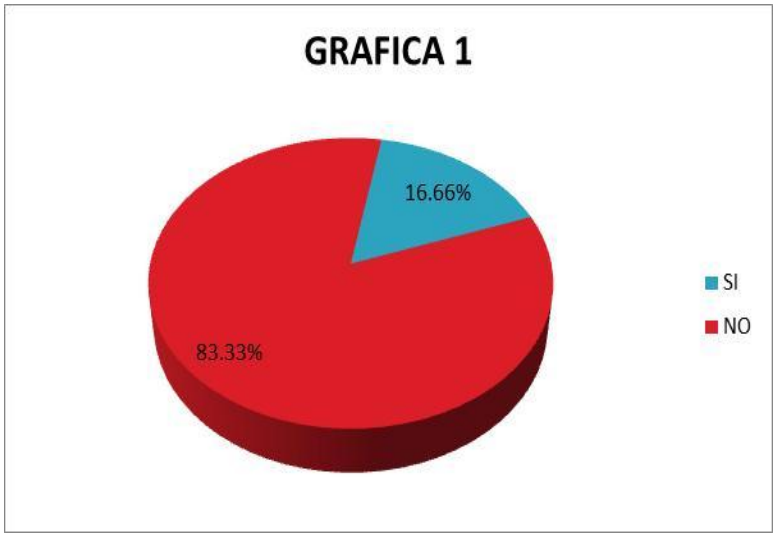
6.1 RESULTADO DE LA APLICACIÓN DE ENCUESTAS.

Con la finalidad de obtener una información actualizada acerca de la problemática investigada, se realizó la investigación de campo, en base a la aplicación de una encuesta a treinta profesionales del derecho, quienes supieron brindar valiosos aportes para la realización del trabajo de campo y cuyos resultados presento a continuación:

Encuesta

1. **¿La Constitución de la República del Ecuador establece como una garantía del debido proceso, ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, considera que se aplica este principio en materia administrativa?**

CUADRO N° 1		
INDICADORES	**FRECUENCIA**	**PORCENTAJE**
Si	5	16.66%
No	25	83.33%
Total	**30**	**100**
Fuente: Abogados en libre ejercicio		
Autor: Edisson Fernando Tobar Vasco		



INTERPRETACIÓN:

Del universo encuestado, observamos que veinticinco profesionales que representan el 83.33% consideran que en materia administrativa no se aplica el principio del debido proceso de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente contemplado en la Constitución de la República del Ecuador; mientras que cinco profesionales que representan el 16.66%, manifiestan que si se contempla este principio puesto que los procedimientos administrativos son llevados a través de las UTAH.

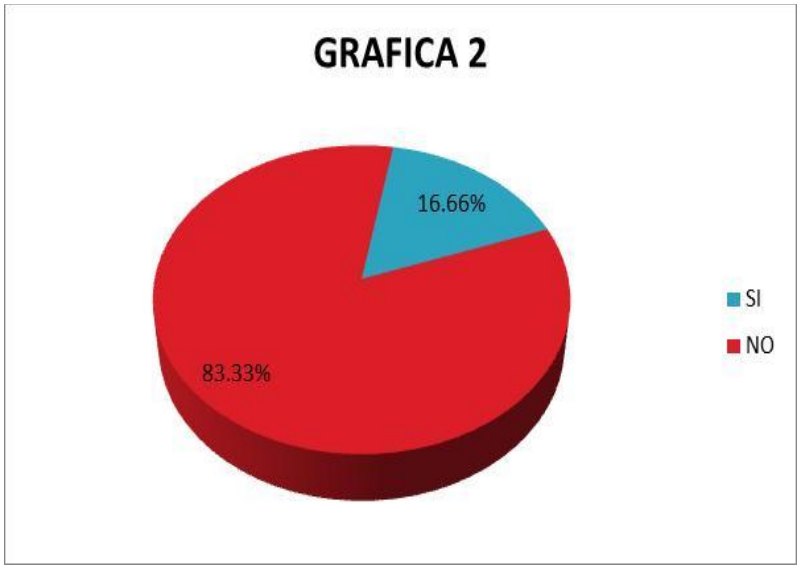
ANALISIS:

El universo de los encuestados coincide plenamente que en materia administrativa no se respeta el debido proceso que permite ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, puesto que los

procedimientos administrativos son tramitados por las unidades de talento humano que son organismos que pertenecen a las mismas instituciones, por lo tanto se convierten en juez y parte.

2. **¿Estima Usted, que nuestro ordenamiento jurídico contenido en la LOSEP y su Reglamento garantiza el principio de independencia e imparcialidad del juzgador en los procedimientos administrativos para sancionar las faltas de los servidores (as) públicos en el ejercicio de sus funciones?**

CUADRO N° 2		
INDICADORES	**FRECUENCIA**	**PORCENTAJE**
Si	5	16.66%
No	25	83.33%
Total	**30**	**100%**
Fuente: Abogado en libre ejercicio		
Autor: Edisson Fernando Tobar Vasco		



INTERPRETACIÓN:

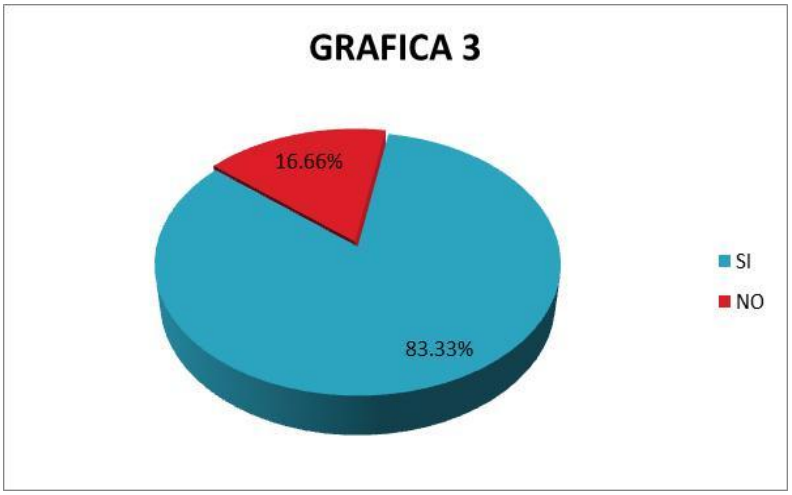
Con respecto a ésta interrogante veinticinco de los profesionales encuestados que representan el 83.33% consideran que nuestro ordenamiento jurídico contenido en la LOSEP y su Reglamento no garantiza el principio de independencia e imparcialidad del juzgador en los procedimientos administrativos para sancionar las faltas de los servidores (as) públicos en el ejercicio de sus funciones, puesto que son juez y parte; mientras que cinco de los profesionales que representan el 16.66% manifiestan que si se garantiza este principio, por cuanto se observa el debido proceso.

ANALISIS

Como se puede determinar la mayoría de los encuestados consideran que nuestro ordenamiento jurídico contenido en la LOSEP y su Reglamento no garantiza el principio de independencia e imparcialidad del juzgador en los procedimientos administrativos para sancionar las faltas de los servidores (as) públicos en el ejercicio de sus funciones, puesto que el organismo sancionador se constituye en juez y parte al ser de la misma institución a la cual se pertenece el servidor público sumariado.

3. **¿Cree usted que en los sumarios administrativos al no existir independencia e imparcialidad del juzgador se atenta contra los derechos de los servidores públicos al debido proceso?**

CUADRO N° 3		
INDICADORES	**FRECUENCIA**	**PORCENTAJE**
Si	25	83.33%
No	5	16.66%
Total	**30**	**100%**
Fuente: Abogados en libre ejercicio		
Autor: Edisson Fernando Tobar Vasco		



INTERPRETACIÓN

Con respecto a esta pregunta debo señalar que veinticinco profesionales que representan el 83.33% opinan que en los sumarios administrativos al no existir independencia e imparcialidad del juzgador se atenta contra los derechos de los servidores públicos al debido proceso; mientras que cinco profesionales que representan el 16.66% manifiestan que no atenta contra

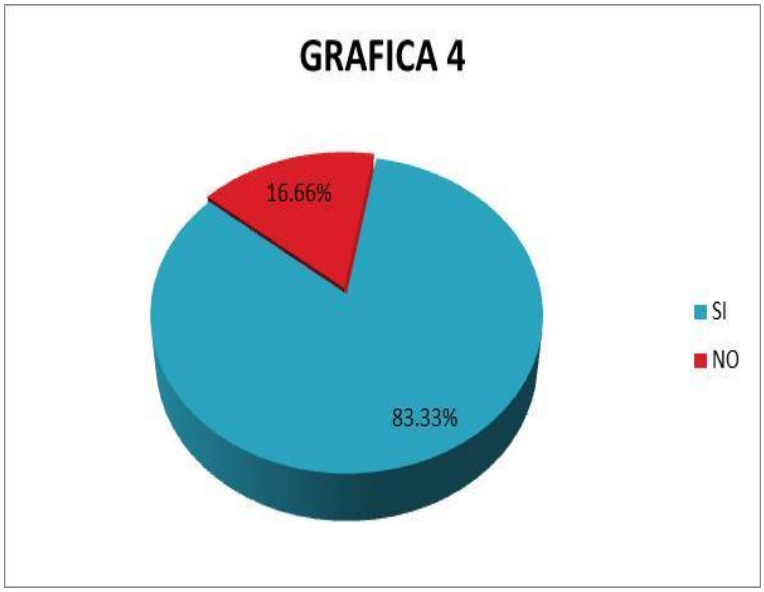
los derechos de los servidores públicos, puesto que el procedimiento sancionador se encuentra contemplado en la ley dentro del cual se contempla los principios del debido proceso..

ANALISIS

De las respuestas vertidas a esta interrogante por parte de la mayoría de los profesionales encuestados, se llega a determinar que en los sumarios administrativos al no existir independencia e imparcialidad del juzgador se atenta contra los derechos de los servidores públicos al debido proceso, puesto que existe influencia de los superiores jerárquicos en el desarrollo del proceso.

4. **¿Estima Usted que con la finalidad de aplicar el principio de independencia e imparcialidad del juzgador en los sumarios administrativos, se debe crear una unidad de sustanciación de sumarios administrativos independiente de la entidad para la cual trabaja el servidor (a) público?**

CUADRO N° 4		
INDICADORES	**FRECUENCIA**	**PORCENTAJE**
Si	25	83.33%
No	5	16.66%
Total	**30**	**100**
Fuente: Abogados en libre ejercicio		
Autor: Edisson Fernando Tobar Vasco		



INTERPRETACIÓN:

Del universo consultado se observa que, veinticinco profesionales que representa el 83.33% consideran que con la finalidad de aplicar el principio de independencia e imparcialidad del juzgador en los sumarios administrativos, si se debe crear una unidad de sustanciación de sumarios administrativos independiente de la entidad para la cual trabaja el servidor (a) público; mientras que cinco de los encuestados que representan el 16.66% manifiestan que no es necesario crear otra unidad encargada de la sustanciación de los sumarios administrativos, puesto que ya existen las UTAH.

ANÁLISIS:

De las respuestas vertidas a esta interrogante por parte de los profesionales del derecho, la mayoría coinciden plenamente que con la finalidad de aplicar el principio de independencia e imparcialidad del juzgador en los sumarios administrativos, si se debe crear una unidad de sustanciación de sumarios administrativos independiente de la entidad para la cual trabaja el servidor (a) público.

5.- ¿Está de acuerdo en que se debería reformar la LOSEP y su Reglamento con la finalidad de crear una unidad de sustanciación de sumarios administrativos adscrita al ministerio de relaciones laborales en cada jurisdicción, a fin de que sea un órgano independiente el que juzgue a los servidores públicos por el incumplimiento de sus deberes y obligaciones?

CUADRO N° 5		
INDICADORES	**FRECUENCIA**	**PORCENTAJE**
Si	25	83.33%
No	5	16.66%
Total	**30**	**100%**
Fuente: Abogados en libre ejercicio		
Autor: Edisson Fernando Tobar Vasco		

INTERPRETACIÓN:

Del universo encuestado, veinticinco profesionales que representan el 83.33% manifiestan que se hace necesario reformar la LOSEP y su Reglamento con la finalidad de crear una unidad de sustanciación de sumarios administrativos adscrita al ministerio de relaciones laborales en cada jurisdicción, a fin de que sea un órgano independiente el que juzgue a los servidores públicos por el incumplimiento de sus deberes y obligaciones; mientras que cinco profesionales que representan el 16.66% manifiestan que no es necesario reformar la norma, puesto que ya existe un órgano sancionador contemplado en la ley, estas son las UTAH.

ANALISIS:

Como se puede determinar en base a las respuestas formuladas a esta interrogante, la mayoría de los encuestados consideran que se hace

necesario reformar la LOSEP y su Reglamento con la finalidad de crear una unidad de sustanciación de sumarios administrativos adscrita al ministerio de relaciones laborales en cada jurisdicción, a fin de que sea un órgano independiente el que juzgue a los servidores públicos por el incumplimiento de sus deberes y obligaciones, y que consideran actuará con libertad.

6.2 RESULTADOS OBTENIDOS DE LAS ENTREVISTAS

Siguiendo con el proceso de investigación y a fin de verificar objetivos y contrastar las hipótesis y cumpliendo con la metodología, procedí a realizar 5 entrevistas, dirigidas a los Directores de la UATH del Gobierno Autónomo Descentralizado del Consejo Provincial de Tungurahua, de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable de Ambato EPMAPA, de la Empresa Eléctrica Ambato S.A., del Gobierno Autónomo Descentralizado de la Municipalidad de Ambato, del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Pelileo cuyos resultados fueron los siguientes:

PREGUNTA Nº 1

¿Considera Usted que en materia administrativa se aplica el principio contemplado en la Constitución de la República del Ecuador de independencia e imparcialidad del Juzgador?

Respuesta

Todos los funcionarios entrevistados manifiestan que no se cumple con el principio de independencia del órgano jurisdiccional, puesto que el tribunal sancionador pertenece a la misma institución del servidor público sumariado; en relación al principio de imparcialidad tres de los entrevistados manifestaron que es muy difícil que exista total imparcialidad por parte del juzgador tomando en consideración que se constituye en juez y parte, por lo tanto sus resoluciones van a ir encaminadas a defender a la institución a la cual se pertenecen, mientras que dos de los funcionarios manifestaron que en las actuaciones administrativas para sancionar a los servidores públicos se observa el debido proceso, por lo tanto las actuaciones son apegadas a la Constitución y la ley.

Comentario

Coincido plenamente con el criterio de la mayoría de los entrevistados, en el sentido de que al ser el tribunal sancionador parte de la institución a la cual se pertenece el servidor público sumariado, se viola el principio de independencia del juzgador, además las actuaciones también carecen de imparcialidad por cuanto se constituyen en juez y parte.

PREGUNTA Nº 2

¿Estima Usted que al ser el órgano sancionador en los sumarios administrativos de la misma institución a la cual pertenece el servidor público sumariado, se viola el principio del debido proceso?

Respuesta

Todos los entrevistados coinciden plenamente en manifestar que si existe la violación del debido proceso de los servidores públicos, en los sumarios administrativos tomando en consideración que existe contraposición de la norma contenida en la LOSEP y su Reglamento con la Constitución de la República del Ecuador, al no existir independencia del órgano sancionador.

Comentario

El deber fundamental de Estado es velar por que se respeten los principios del debido proceso, en especial los que regulan los sumarios administrativos, por lo tanto se debe establecer la perfecta armonía entre la Constitución de la República del Ecuador y las normas de menor jerarquía, a efecto de que exista imparcialidad en la aplicación de la norma tomando en

consideración que está en juego la destitución del servidor público sumariado.

PREGUNTA Nº 3

¿Considera Usted que el órgano sancionador en los sumarios administrativos debe ser independiente de la institución del funcionario procesado, pudiéndose delegar estas funciones al Ministerio de Relaciones Laborales en cada jurisdicción por medio de una unidad de sustanciación de sumarios administrativos?

Respuesta

Tres de los funcionarios entrevistados coinciden plenamente que debe existir una unidad independiente de la institución a la cual se pertenece el servidor público sumariado a efecto de que se aplique el debido proceso, pudiendo ser este organismo adscrito al Ministerio de Relaciones Laborales; mientras que dos manifiestan que no hace falta crear un organismo independiente de la institución para que conozca los sumarios administrativos, simplemente la UATH debe estar integrada por un representante del gobierno, de la institución sancionadora, un representante del Ministerio de Relaciones Laborales y uno por los servidores públicos.

Comentario.

De las respuestas vertidas a esta interrogante por la mayoría de los funcionarios entrevistados, se puede colegir que existe la necesidad de crear un organismo independiente de la institución sancionadora que se encargue de los sumarios administrativos, pudiendo esta institución el Ministerio de Relaciones Laborales a través de una unidad de sustanciación de sumarios administrativos.

PREGUNTA Nº.4.

¿Estima Ud. procedente una propuesta de reforma a la LOSEP y su Reglamento en el sentido de crear un órgano independiente de la institución a la cual se pertenece el servidor público sumariado, que se encargue de la sustanciación de los sumarios administrativos?

Respuesta.

Tres de los funcionarios entrevistados manifestaron que si apoyarían una propuesta de reforma a la LOSEP y su Reglamento, dirigida a crear una unidad especializada independiente de la institución a la cual pertenece el

servidor público sumariado que se encargue de la sustanciación de los sumarios administrativos; mientras que dos manifestaron que no hace falta crear una unidad independiente de la institución sancionadora, que se debe reformar la ley a efecto de que la UATH esté integrado por representante de distintos organismos de control.

Comentario

Coincidiendo plenamente con la respuesta de la mayoría de los funcionarios entrevistados, quienes manifiestan que si apoyarían una propuesta de reforma a la LOSEP y su Reglamento, a efecto de crear una unidad independiente de la institución sancionadora que se encargue de la sustanciación de los sumarios administrativos.

7. DISCUSION

7.1 VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS

Como autor del presente trabajo investigativo, me formulé algunos objetivos que fueron presentados en el respectivo proyecto de tesis, y que a continuación procedo a verificar:

OBJETIVO GENERAL:

“Realizar un análisis jurídico crítico y doctrinario de los Sumarios Administrativos y sus incidencias jurídicas en los Servidores Públicos.”

Este objetivo se cumple, por cuanto a lo largo del desarrollo de este trabajo investigativo se ha abordado de forma jurídica, critica y doctrinaria la normativa legal referente a los sumarios administrativos en nuestro régimen jurídico en relación con la norma constitucional, abordado desde la revisión de literatura como desde el estudio de campo con las respuestas a las preguntas 2, 3 y 4 de la encuesta y 1 y 3 de la entrevista, determinando las falencias existentes dentro de nuestro ordenamiento jurídico en actual vigencia.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

“Difundir a las y los Servidores Públicos y hacerles conocer que siendo irrenunciables e imprescriptibles sus derechos, continúen la demanda ante la autoridad competente y que la causa no se quede en la impunidad cuando hayan sido sancionados injustamente con la aplicación de los Sumarios Administrativos, y que además se respete su derecho como Servidor Público consagrado en la Constitución de la República del Ecuador”

Este objetivo ha sido cumplido en su totalidad, con el análisis de la norma legal contenida en la Constitución de la República del Ecuador así como del análisis de la legislación comparada, lo que me ha permitido determinar como una de sus fortalezas, que si bien el derecho al debido proceso de los servidores públicos está contemplado en la Constitución de la República del Ecuador, pero este principio no se cumple por falta de regulación legal en la LOSEP y su Reglamento, así como la falta de difusión de este derecho a los servidores públicos, lo que constituye su principal debilidad; así como en las respuestas a las preguntas 2 y 3 de la entrevista.

“Propender a que las instituciones jurídicas inmersas en los procesos de Sumarios Administrativos, cumplan con el debido proceso que promulga la Constitución de la República del Ecuador, y prime la Justicia y la verdad en el juzgamiento y tramitación de los mismos que son materia de ésta investigación”

Del análisis de la doctrina, la legislación en materia laboral contenida en la Constitución de la República del Ecuador, La LOSEP y su Reglamento, ha sido posible despejar este objetivo en forma positiva, puesto que se ha logrado demostrar que el derecho como toda ciencia no se estanca, sino que se encuentra en constante evolución, por lo tanto los cambios que se producen en la sociedad inciden en las normas legales, especialmente en las que regulan el derecho al trabajo; así como también de la investigación de campo en base a las respuestas a las preguntas 2, 3, 4 de la encuesta y 3 y 4 de la entrevista.

"Realizar una propuesta de reforma legal a la Ley Orgánica del Servicio Público en los artículos 51, 52 para garantizar el debido proceso y los derechos constitucionales de las y los Servidores Públicos"

Este objetivo se verifica en base al análisis jurídico de la Constitución de la República del Ecuador, la LOSEP y su Reglamento de la ley, así como del trabajo de campo en relación a la pregunta 5 de la encuesta y 4 de la entrevista, en donde se deja entrever la necesidad de reformar las normas contenidas en la LOSEP y su Reglamento, a efecto de crear una unidad de sustanciación de sumarios administrativos adscrita al ministerio de relaciones laborales en cada jurisdicción.

7.2 CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS

En el proyecto de investigación de igual forma realicé el planteamiento de una hipótesis, la cual sería contrastada una vez desarrollado todo el proceso investigativo. La hipótesis sujeta a contrastación fue la siguiente:

"En las entidades públicas, por faltas presuntamente graves cometidas por las o los servidores públicos, se instauran Sumarios Administrativos indiscriminadamente cuyo proceso es llevado por las UATH de forma parcializada, violentando los procedimientos, y concluyendo en sanciones drásticas como la Destitución."

La presente hipótesis se contrasta positivamente por cuanto en la parte teórica dentro del marco doctrinario, como del análisis de la normativa legal en materia administrativa comenzado por la Constitución de la República del Ecuador, la LOSEP, Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público y la Legislación Comparada, así como en los resultados obtenidos en la investigación de campo en las respuestas a las preguntas 3 y 4 de la encuesta, 2 y 3 de la entrevista se ha corroborado que:

Que debido a que las UATH son organismos adscritos a la institución a la cual se pertenece el servidor público sumariado, se manejan los procedimientos en forma parcializada terminando la mayoría en la

destitución de los servidores públicos sumariados, lo cual constituye una violación al debido proceso.

7.3 FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA JURÍDICA

El Derecho por excelencia es un instrumento de seguridad jurídica. Por lo tanto es el que encausa a los gobernantes y gobernados a respetar sus derechos, deberes y obligaciones. De ahí que puedo concluir diciendo de que mientras más seguro jurídicamente es un estado, la población se convierte automáticamente en una sociedad más justa y equilibrada.

La seguridad jurídica constituye un principio a cuyo respeto aspira toda sociedad, por ello la certeza, la vigilancia plena y efectiva de las normas legales son condiciones indispensables para la seguridad jurídica.

Seguridad que en términos de la aplicación del debido proceso dentro de los sumarios administrativos contemplado en la Constitución de la República del Ecuador no se cumple puesto que las normas contenidas en la LOSEP y su Reglamento resultan obsoletas, por lo tanto existe la necesidad de reformar la norma.

La protección de los derechos a través de leyes adecuadas es deber primordial del Estado ecuatoriano, pero esto ha sido descuidado, al no reformar la norma contenida en la LOSEP y su Reglamento en relación a

establecer la independencia del órgano jurisdiccional en la sustanciación de los sumarios administrativos contemplado en la Constitución de la República del Ecuador, puesto que la norma existente resulta ambigua e ineficaz, a efecto de proteger los derechos de los servidores públicos a la seguridad jurídica.

Por estas y otras razones de carácter constitucional y legal, mi propuesta es que se debe reformar la norma contenida en la LOSEP y su Reglamento a efecto de crear una unidad de sustanciación de sumarios administrativos adscrita al Ministerio de Relaciones Laborales en cada jurisdicción, a efecto de poder aplicar en forma eficaz el mandato constitucional en relación al debido proceso, acordes a las necesidades actuales de la sociedad.

8. CONCLUSIONES

La presente investigación me ha permitido llegar a las siguientes conclusiones:

- Que si bien la norma Constitucional reconoce el principio de independencia e imparcialidad del órgano jurisdiccional en los procesos administrativos, hace falta recoger este principio en forma legal dentro de la LOSEP y su Reglamento, a través de la reforma a los artículos 51 y 52 que planteo en esta investigación.
- Que la norma contenida en la LOSEP y su Reglamento, en la forma como está determinado la sustanciación de los sumarios administrativos viola los principios fundamentales del debido proceso, establecido en la Constitución de la república del Ecuador.
- Que la sustanciación de los sumarios administrativos en la forma como esta recogidos dentro de la LOSEP y su Reglamento, permiten que la institución sancionadora se convierta en juez y parte, por cuanto los Directores de la UATH se deben a las autoridades nominadoras.
- Que la creación de una unidad independiente de la institución a la cual pertenece el servidor público sumariado permitirá que se establezca el principio de independencia e imparcialidad de la unidad jurisdiccional.

- Que se hace necesario acoplar la norma contenida en la LOSEP y su Reglamento, en relación a los sumarios administrativos, de acuerdo a los avances del derecho en materia de derecho administrativo.

9. RECOMENDACIONES:

Como producto de la investigación podemos establecer las siguientes recomendaciones:

- Que la Asamblea Nacional proceda a crear dentro de la LOSEP y su Reglamento una unidad de sustanciación de sumarios administrativos adscrita al Ministerio de Relaciones Laborales en cada jurisdicción, que permita aplicar el principio constitucional de independencia e imparcialidad de la función jurisdiccional.
- Que es necesario que nuestro ordenamiento jurídico tenga relación con el precepto constitucional, a efecto de que no exista contraposición de la norma.
- Que los funcionarios públicos que ejercen funciones de administración hagan conciencia del legítimo derecho que tienen los servidores públicos al debido proceso, por lo tanto no se puede privar a nadie de este principio constitucional y legal.
- Que se realice la difusión necesaria a los servidores públicos a través de seminarios, mesas redondas y otros, de los derechos que tienen para ser juzgados por un juez independiente e imparcial en los casos de los sumarios administrativos.
- Que se cree las normas necesarias que permitan aplicar el debido proceso en los sumarios administrativos, en especial el de la

independencia e imparcialidad del órgano jurisdiccional ya que la ambigüedad de la norma existente perjudica a los servidores públicos sumariados.

9.1 PROPUESTA DE REFORMA LEGAL

LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

CONSIDERANDO

QUE, es necesario adecuar el marco jurídico en materia administrativa a las actuales condiciones de la vida social y política de nuestro país.

QUE, se hace necesario crear un marco legal que regule el principio de independencia e imparcialidad del órgano jurisdiccional consagrado en la Constitución de la República, que garantiza a los servidores públicos a ser juzgados por un organismo independiente de la institución a la cual pertenece.

Que el marco legal que regula el sumario administrativo resulta ambiguo en relación al avance de la sociedad, por lo tanto se hace necesario establecer normas que permitan su aplicación eficaz.

En uso de las atribuciones que le confiere la Constitución de la República del Ecuador, en el Art. 120, numeral 6, expide la siguiente:

LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGANICA DEL SERVICIO PÚBLICO

En el artículo 51, agréguese un literal que diga:

l) Crear una unidad especializada adscrita al Ministerio de Relaciones Laborales, la misma que se encargará de conocer, sustanciar y resolver los sumarios administrativos planteados en contra de las o los servidores (as) públicos.

Suprímase en el artículo 52 la frase:

“y aplicar el régimen disciplinario, con sujeción a esta ley, su reglamento general, normas conexas y resoluciones emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales”.

En su lugar agréguese un literal que diga:

r) En caso de incumplimiento de los deberes y obligaciones por parte de los servidores (as) públicos, la UATH informará a la unidad especializada del Ministerio de Relaciones Laborales, para que proceda a dar inicio al sumario administrativo, de conformidad con la presente ley y el reglamento.

Disposición General.- Quedan derogadas todas las disposiciones legales que se opongan a la presente Ley, en relación al sumario administrativo.

Artículo Final: La presente Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en Quito, Distrito Metropolitano, a los……..días del mes de……del año……..

EL PRESIDENTE EL SECRETARIO

10. BIBLIOGRAFIA

- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito Ecuador, 2012.
- CÓDIGO ÚNICO DISCIPLINARIO, Colombia.
- FERREL, Heady, Administración pública: una perspectiva comparada, editorial Aula Magna, Madrid-España, 2000.
- GARCÍA RUIZ, José Luis, GIRÓN REGUERA, Emilia, El sistema Constitucional de fuentes del Derecho Tomo I 10ma. Edición, Ediciones Átomo, Madrid-España, 2001.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, Tratado de derecho administrativo, 5a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 2004.
- GRANJA, Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2006.
- GUERRERO, Omar, "Estudio Introductorio ", Charles-Jean Bonnin, Principios de administración pública, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- hoy.com.ec noticias de Ministerio de Relaciones Laborales, mayo, 2012.
- LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador 2012.

- LUNA GAIBOR, José Luis, Revista Temas Constitucionales del Tribunal Constitucional, Quito Ecuador, 2006.
- ORTIZ HIDALGO, Gustavo, Los desafíos del nuevo modelo constitucional de descentralización en el Ecuador, Loja-Ecuador, 2011.
- OVIEDO, Marco, Diseño Organizacional y estructura de puestos, Imprenta Mariscal, Quito-Ecuador, 2011.
- REGLAENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2012.
- ROSS SCHNEIDER, Ben, "La política de reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables", en la Revista del CLAD "Reforma y Democracia", Nº 20, Octubre 2000, Caracas-Venezuela.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, La Administración Pública Como Ciencia, Editorial Plaza y Valdés S.A., México, 2001.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, Principios de Derecho Administrativo General, vol. 1, Editorial Iustel, Madrid-España, 2004.
- Sarmiento García, Temas de introducción de derecho Público, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas, Mendoza-Argentina, 1996.
- TOHAZA, Iván, MALDONADO, Mónica, SILVA, Ruth, Detección de necesidades de capacitación, Imprenta Mariscal, Quito-Ecuador, 2011.
- TOFUP, Uruguay.

- ZABALA EGAS, Jorge, Derecho Administrativo, Tomo I, Tercera edición, editorial Edino, Guayaquil Ecuador, 2011.

11. ANEXOS

11.1 Formulario de encuesta

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
CARRERA DE DERECHO
MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

ENCUESTA DIRIGIDA A PROFESIONALES DEL DERECHO

Distinguido profesional del Derecho, solicito a Usted muy comedidamente se digne dar respuesta a las preguntas contenidas en la siguiente entrevista técnica, cuyas respuestas será de gran ayuda para el desarrollo de mi trabajo de Tesis de Abogado titulada: **"CREACIÓN DE LA UNIDAD DE SUSTANCIACIÓN DE SUMARIOS ADMINISTRATIVOS ADSCRITA AL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES EN CADA JURISDICCIÓN, COMO ENTE IMPARCIAL PARA CONOCER Y RESOLVER LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS PLANTEADOS EN CONTRA DE LAS O LOS SERVIDORES PUBLICOS, DE ACUERDO A LO ESTIPULADO EN LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO"**

1. ¿La Constitución de la República del Ecuador establece como una garantía del debido proceso, ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, considera que se aplica este principio en materia administrativa?

SI ( ) NO ( )

PORQUE

……
……
……

2. Estima Usted, que nuestro ordenamiento jurídico contenido en la LOSEP y su Reglamento garantiza el principio de independencia e imparcialidad del juzgador en los procedimientos administrativos para sancionar las faltas de los servidores (as) públicos en el ejercicio de sus funciones?

SI ( ) NO ( )

PORQUE……
……
……

3.- Cree usted que en los sumarios administrativos al no existir independencia e imparcialidad del juzgador se atenta contra los derechos de los servidores públicos al debido proceso?

SI ( ) NO ( )

PORQUE……
……
……

4.- Estima Usted que con la finalidad de aplicar el principio de independencia e imparcialidad del juzgador en los sumarios administrativos, se debe crear una unidad de sustanciación de sumarios administrativos independiente de la entidad para la cual trabaja el servidor (a) público?

SI ( ) NO ( )

PORQUE
……
……
……

5.- Está de acuerdo en que se debería reformar la LOSEP y su Reglamento con la finalidad de crear una unidad de sustanciación de sumarios administrativos adscrita al ministerio de relaciones laborales en cada jurisdicción, a fin de que sea un órgano independiente el que juzgue a los servidores públicos por el incumplimiento de sus deberes y obligaciones?

SI ( ) NO ( )

PORQUE

……
……
……

GRACIAS

11.2 FORMULARIO DE ENTREVISTAS

Entrevistas, dirigidas a los Directores de la UATH del Gobierno Autónomo Descentralizado del Consejo Provincial de Tungurahua, de la Empresa Pública Municipal de Agua Potable de Ambato EPMAPA, de la Empresa Eléctrica Ambato, del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Ambato, del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Pelileo.

PREGUNTA Nº 1

¿Considera Usted que en materia administrativa se aplica el principio contemplado en la Constitución de la República del Ecuador de independencia e imparcialidad del Juzgador?

PREGUNTA Nº 2

¿Estima Usted que al ser el órgano sancionador en los sumarios administrativos de la misma institución a la cual pertenece el servidor público sumariado, se viola el principio del debido proceso?

PREGUNTA Nº 3

¿Considera Usted que el órgano sancionador en los sumarios administrativos debe ser independiente de la institución del funcionario procesado, pudiéndose delegar estas funciones al Ministerio de Relaciones

Laborales en cada jurisdicción por medio de una unidad de sustanciación de sumarios administrativos?

PREGUNTA Nº 4

¿Estima Ud. procedente una propuesta de reforma a la LOSEP y su Reglamento en el sentido de crear un órgano independiente de la institución a la cual se pertenece el servidor público sumariado, que se encargue de la sustanciación de los sumarios administrativos?

11.3 PROYECTO

1. TEMA:

“CREACIÓN DE LA UNIDAD DE SUSTANCIACIÓN DE SUMARIOS ADMINISTRATIVOS ADSCRITA AL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES EN CADA JURISDICCIÓN, COMO ENTE IMPARCIAL PARA CONOCER Y RESOLVER LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS PLANTEADOS EN CONTRA DE LAS O LOS SERVIDORES PUBLICOS, DE ACUERDO A LO ESTIPULADO EN LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO ”.

2. PROBLEMATICA

La Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP, y su Reglamento General, constituyen el instrumento jurídico, que regulan el accionar del talento humano de las entidades del sector público, por lo que para aplicar las sanciones a las o los servidores públicos, por actos disciplinarios, según estos cuerpos legales se debe instaurar el sumario administrativo, previo a una calificación de la falta cometida por estos servidores, por parte de la Unidad de Administración del Talento Humano – UATH, que informará a la autoridad nominadora, quien dispondrá la pertinencia de iniciar el Sumario Administrativo o su archivo, según se considere en el informe, el mismo que debe ser motivado con fundamentos de hecho y de derecho, lo cual en muchas ocasiones tampoco se cumple.

2.1. La LOSEP en el Título IV, Capítulo Único, Parágrafo I Art. 51, Competencias del Ministerio de Relaciones Laborales en el ámbito de esta Ley, no se le da la facultad a este Ministerio para crear Unidades de Sustanciación de Sumarios Administrativos, con responsabilidad jurídica, que se encargue del trámite o proceso de los Sumarios Administrativos, implantados por los entes públicos contra sus funcionarios, considerando que por lo general son parcializados, por cuanto los Directores de las UATH se convierten en Juez y parte, puesto que son actores activos, nombran el secretario Ad-hoc, a su conveniencia, tramitan el proceso, emiten conclusiones y recomendaciones, son funcionarios de la institución, que

reciben órdenes de la máxima autoridad y que por temor o presión, son susceptibles de parcializarse con facilidad al patrono

2.2. El Reglamento General de la LOSEP en el Título III de la Administración del Talento Humano de las y los servidores públicos, Capítulo Único, de los organismos de administración del talento humano y remuneración en su Art. 112.- De igual forma no se establece que un ente imparcial externo a las UATH y dependiente directo del Ministerio de Relaciones Laborales sea el encargado de resolver, en virtud de las competencias otorgadas por la Constitución de la República y la Ley

.

Considero que la aplicación de la Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP ha sido mal interpretada en muchos de los casos, ya que en varias instituciones del Estado, Gobiernos Seccionales, se puede observar la inadecuada aplicación de sanciones a sus servidores inmersos en el cometimiento de supuestas faltas disciplinarias consideradas graves, dando lugar a que se hayan instaurado SUMARIOS ADMINISTRATIVOS en forma indiscriminada, haciendo caso omiso a lo que dispone la Constitución de la República del Ecuador, como Ley Suprema.

Razón más que suficiente para plantear y analizar esta problemática a través del tema que propongo.

3. JUSTIFICACIÓN

3.1. JUSTIFICACIÓN ACADÉMICA

Como estudiante de la Universidad Nacional de Loja, Modalidad de Estudios a Distancia, de la Carrera de Derecho, cumpliendo con el Reglamento del Régimen Académico y el Sistema Académico Modular por Objetos de Transformación (SAMOT), como requisito previo a la obtención del Título de Abogado, he creído necesario realizar el proyecto de Tesis de Grado, con el tema intitulado "CREACIÓN DE LA UNIDAD DE SUSTANCIACIÓN DE SUMARIOS ADMINISTRATIVOS ADSCRITA AL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES EN CADA JURISDICCIÓN, COMO ENTE IMPARCIAL PARA CONOCER Y RESOLVER LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS PLANTEADOS EN CONTRA DE LAS O LOS SERVIDORES PUBLICOS, DE ACUERDO A LO ESTIPULADO EN LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO", ante la realidad que viven las y los servidores públicos en el país, es menester realizar una investigación prolija para plantear reformas sustanciales a la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y al Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, investigación que me ayudará a fortalecer mis conocimientos adquiridos en las aulas universitarias; aportar con un documento que servirá de herramienta de consulta para los docentes y estudiantes de nuestra Universidad; y como cuerpo legal e instrumento jurídico para los profesionales del derecho, autoridades y la sociedad misma. También estará dirigida a orientar a los empleados públicos para que hagan

valer sus derechos y demás normas jurídicas que garantiza la Constitución de la República del Ecuador como Ley Superior.

3.2. JUSTIFICACIÓN JURÍDICA

Considerando que la Ley Orgánica del Servicio Público –LOSEP promulgada en el Registro Oficial No 294 del 6 de octubre de 2010 y su Reglamento General, Dado por Decreto Ejecutivo No. 710, publicado en Registro Oficial Suplemento 418 de 1 de Abril del 2011, que sustituyen a la Codificación de La ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del sector Púbico (LOSCCA), y del Reglamento de la LOSCCA, y que a pesar de ser aprobada por la Asamblea Nacional recientemente, tiene vacíos jurídicos, especialmente en lo referente al proceso del Sumario Administrativo, así se debe agregar al Art. 51 de la LOSEP un literal que se refiera a la creación en cada Región de las Unidades de Sustanciación de Sumarios Administrativos USSA adscritas al Ministerio de Relaciones Laborales; además en el Art. 52 del mismo cuerpo legal, agregar un literal que se refiera al planteamiento del Sumario Administrativo contra las o los servidores públicos por estar incurso en supuestas responsabilidades en el cometimiento de faltas graves, para lo cual es menester la creación de la Unidad de Sustanciación de Sumarios Administrativos USSA adscrita al Ministerio de Relaciones Laborales que será la encargada de conocer y resolver en forma imparcial, y declarar exento de responsabilidad o el tipo de sanción que merezca la o el servidor

público; agregar al Art. 112 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público un literal que se refiera a la proposición en representación de la entidad pública la sustanciación, de los sumarios administrativos contra las o los Servidores Públicos ante la Unidad de Sustanciación de Sumarios Administrativos, para su correspondiente Resolución

3.3. JUSTIFICACIÓN SOCIAL

Se debe considerar que el daño moral, social y económico que se causa a las o los servidores públicos, y a su entorno familiar es tan grande que merece la pena que alguien se preocupe de revisar las leyes inherentes a este tema, por lo que como egresado de la Carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Loja, realizaré un minucioso estudio y seguimiento a varios casos reales suscitados especialmente en la Provincia de Tungurahua, y que son generalizados en el resto del país, razón por la que me han causado asombro y preocupación por la mala actuación especialmente de las UATH que sancionan a indefensos funcionarios, que sucumben ante el poder y la prepotencia de las autoridades juzgadoras por las faltas cometidas por las y los servidores públicos, que muchas de las veces lo hacen por desconocimiento, y la falta de capacitación existente en las instituciones públicas que poco o nada hacen por dar a conocer sobre estos temas a sus empleados, a pesar de constar como políticas de las UATH en la LOSEP y su Reglamento General.

Con estos antecedentes, considero justificado el proyecto de tesis, intitulado "CREACIÓN DE LA UNIDAD DE SUSTANCIACIÓN DE SUMARIOS

ADMINISTRATIVOS ADSCRITA AL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES EN CADA JURISDICCIÓN, COMO ENTE IMPARCIAL PARA CONOCER Y RESOLVER LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS PLANTEADOS EN CONTRA DE LAS O LOS SERVIDORES PUBLICOS, DE ACUERDO A LO ESTIPULADO EN LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO”

4. OBJETIVOS

4.1. OBJETIVO GENERAL

Realizar un análisis jurídico crítico y doctrinario de los Sumarios Administrativos y sus incidencias jurídicas en los Servidores Público.

4.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

Difundir a las y los Servidores Públicos y hacerles conocer que siendo irrenunciables e imprescriptibles sus derechos, continúen la demanda ante la autoridad competente y que la causa no se quede en la impunidad cuando hayan sido sancionados injustamente con la aplicación de los Sumarios Administrativos, y que además se respete su derecho como Servidor Público consagrado en la Constitución de la República del Ecuador.

Propender a que las instituciones jurídicas inmersas en los procesos de Sumarios Administrativos, cumplan con el debido proceso que promulga la Constitución de la República del Ecuador, y prime la Justicia y la verdad en el juzgamiento y tramitación de los mismos que son materia de ésta investigación.

Realizar una propuesta de reforma legal a la Ley Orgánica del Servicio Público en los artículos 51 y 52 para garantizar el debido proceso y los derechos constitucionales de las y los Servidores Públicos.

5. HIPÓTESIS

En las entidades públicas, por faltas presuntamente graves cometidas por las o los servidores públicos, se instauran Sumarios Administrativos indiscriminadamente cuyo proceso es llevado por las UATH de forma parcializada, violentando los procedimientos, y concluyendo en sanciones drásticas como la Destitución.

6. MARCO TEÓRICO

6.1. CONSIDERACIÓN DOCTRINARIA

Para la presente investigación es menester que parta haciendo relación a los conceptos básicos de los siguientes términos:

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. *"La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica"*[39]

PRINCIPIOS Y DERECHOS CONSTITUCIONALES. *"Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía"*[40]

ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS Y JUSTICIA. El Estado ecuatoriano, se rige a los mandatos de la Constitución de la República, en que el Art. 1 establece: *"El Ecuador es un Estado constitucionalista de derechos y justicia, social, democrático, soberano (...)"*[41]. Es decir, que su característica principal es la de garantizar la vigencia de la Ley y proteger los derechos reconocidos para todos los ciudadanos.

---

[39]CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, publicación oficial de la Asamblea Constituyente, año 2008, Art. 424. Pág. 89.
[40]CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, publicación oficial de la Asamblea Constituyente, año 2008. Art. 11, 6. Pág. 22.
[41]CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, publicación oficial de la Asamblea Constituyente, año 2008, Art. 1. Pág. 16.

Derechos Individuales. Son las garantías otorgadas por la Constitución de la República del Ecuador a todos los habitantes del Estado.

Derechos Colectivos. Aquel que, teniendo por sujetos a las asociaciones de patronos o trabajadores, desarrolla su objetivo en organizaciones grupales, determinando o fijando reglas comunes a las categorías profesionales o actuando en forma conjunta para la defensa de sus derechos e intereses.

La Irrenunciabilidad de los Derechos. La irrenunciabilidad, es no renunciar a ciertos derechos o facultades que tienen las personas; en el caso laboral, los beneficios sociales son irrenunciables, y se considera de nulidad absoluta toda acción en las que se demuestre que existan vicios que vayan en contra de los derechos de los trabajadores. Este principio, consagra la imposibilidad jurídica de privarse voluntariamente de una o más ventajas, tipificadas en el Derecho Laboral, en beneficio propio.

La Intangibilidad. Se refiere a que los derechos del trabajador, en consecuencia estos derechos, no son susceptibles de cambios, ni de alteraciones, por tratarse de mandatos constitucionales, y conquistas, que están promulgadas y tipificadas en convenios internacionales, reglamentos, contratos colectivos, demás leyes y reglamentos que amparan al trabajador.

La Libertad de trabajo. toda persona tiene derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades, es decir que es libre de escoger o dedicarse a cualquier profesión, artes y oficio, a la industria o al comercio, permitidos por la ley; es la facultad inviolable del ciudadano, por tal razón nadie podrá impedir el trabajo a los demás, ni obligarlos a trabajar bajo presión o amenazas en actividades no deseadas, gratuitas y sin remuneración de Ley.

La Ley Orgánica del Servicio Público tiene por objetivo propender al desarrollo profesional y personal de las y los servidores públicos, en búsqueda de lograr el permanente mejoramiento de la eficiencia, eficacia y productividad del Estado y sus Instituciones, mediante el establecimiento, funcionamiento y desarrollo de un Sistema Técnico denominado Unidad de Administración del Talento Humano UATH.

La Legislación ecuatoriana, para cumplir con el rol de gozar de un verdadero sistema democrático, y de enrumbar al Ecuador, por el sendero de la aplicación de una justicia equilibrada y equitativa, tuvo que pasar por un sinnúmero de peripecias, y contraposiciones de cada época, respecto del Derecho Administrativo.

Para el estudio de este problema relevante de nuestra sociedad, es necesario que partamos analizando al empleo o trabajo, porque siendo un Derecho y un Deber social en la que el Estado debe garantizar y proteger al

empleado o trabajador, según lo que establece los artículos 33, 229 de La Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con lo que establece el art. 1, 2, 3 y 4 de la Ley Orgánica del Servicio Público, los Arts. 22, 23 y 24 de los deberes, derechos y prohibiciones de las y los servidores públicos; así como el Art. 23 de su Reglamento General. Con respecto a la figura del Sumario Administrativo, son abundantes las resoluciones administrativas que se han impartido, por lo que en este trabajo investigativo estableceré algunas de ellas para demostrar su gran valor jurídico. La Constitución de la República del Ecuador establece los principios, por los que se rige las diferentes relaciones laborales entre las y los servidores públicos y los empleadores interrelacionados diariamente; por su parte, la Ley Orgánica del Servicio Público, tiene su importancia al normar las relaciones cotidianas entre empleadores y servidores públicos, y ha establecido los deberes y derechos de cada uno de los actuantes en este tipo de relación, de acuerdo a lo establecido en los Arts. 22, 23 y 24 de la mencionada Ley. Como caso palpable he realizado un acercamiento de investigación con las y los servidores públicos, realizando los análisis correspondientes con la finalidad de determinar que los conflictos con los servidores públicos del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Ambato, han dado lugar a la sustanciación de Sumarios Administrativos por faltas leves, dictaminando resoluciones drásticas e inadecuadas, originados de manera especial por persecución al servidor con quienes no comparten su ideología o pertenecen a otra línea política considerada opositora.

LEY. Etimológicamente, se deriva de la voz latina **LEX,** que tiene su origen en la palabra ***legere*** por preferencia al precepto o regla que se lee. Con este sentido, la **lex** representaba para los romanos el ***jusacriptum*** o derecho escrito. En lo moral, ley es la norma que establece, frente a cierta circunstancia, determinado comportamiento ético

LEY. *"La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite*"[42]

Derecho Administrativo. Puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regula la organización, funcionamiento y atribuciones de la Administración pública en sus relaciones con los particulares y con otras Administraciones Públicas, es decir personificadas en una diversidad de órganos e instituciones.

Administración Pública.- Es un término de límites imprecisos que define al conjunto de organizaciones estatales que realizan la función administrativa del Estado. Por su función, la administración pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata.

Está integrada principalmente por el poder ejecutivo y los organismos que dependen de éste. Por excepción, algunas dependencias del poder ejecutivo no integran la noción de "administración pública" (como las empresas

[42] CODIFICACIÓN DEL CÓDIGO CIVIL. Congreso Nacional. R.O. # 46. 24 de junio 2005. Editora Nacional. Quito – Ecuador. Año 2005. Art. 1. Pág. 2.

estatales), a la vez que pueden existir áreas de "administración pública" en los otros dos poderes o en organismos estatales que no dependan de ninguno.

La noción alcanza a los maestros y demás trabajadores de la educación pública, así como a los profesionales de los centros estatales de salud, a la Policía y a las Fuerzas Armadas. Se discute, en cambio, si la integran los servicios públicos prestados por organizaciones privadas por habilitación del Estado. El concepto no alcanza a las entidades estatales que realizan la función legislativa ni la función judicial del Estado

Función pública.- Todo ciudadano legalmente nombrado para ejercer una función pública remunerada, se constituye en servidor público del Estado ecuatoriano; por tanto, sus relaciones laborales con la institución nominadora se regulan por la Ley Orgánica del Servicio Público y su respectivo reglamento, la Ley de Servicios Personales por Contrato, o el Código del Trabajo, según el caso.

Institución Pública.- El término institución se aplica comúnmente a las normas de conducta y costumbres consideradas importantes para una sociedad, como las particulares organizaciones formales de gobierno y servicio público. Como estructuras y mecanismos de orden social en la especie humana, las instituciones son uno de los principales objetos de estudio en las ciencias sociales, como sociología, ciencia política y

economía. Las instituciones son un tema de estudio central para el derecho, el régimen formal para la elaboración e implantación de reglas. La creación y evolución de las instituciones es un asunto central para la historia, y una de sus principales secciones es la historia de las instituciones. El institucionalismo es un enfoque particular o tendencia de algunas de estas ciencias sociales.

Servicio Público. Podemos definirlo como la reconducción de un sector de actividades socioeconómicas a la órbita del poder público o sector público.

Servidoras y servidores públicos. "Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público" [43].

Derechos Fundamentales. Al decir fundamentales, nos estamos refiriendo a la importancia de estos derechos y de su reconocimiento para todos los hombres, hoy en día también se sostiene que hablamos de derecho fundamental cuando aparecen en el derecho positivo. Pero más allá de esta concepción, los derechos humanos al encontrarse fundados en la naturaleza humana, no pueden tomar valor en el momento en el que ingresan a una norma, porque tienen un valor anterior.

[43] Órgano del gobierno del Ecuador. Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP Registro Oficial 294 del6 de octubre de 2010, Art. 4 pág. 3.

Derechos Humanos. En la actualidad la palabra derechos humanos no es la única que se utilizó para señalar los derechos inherentes al hombre, sino que son nombrados de múltiples maneras. Esto ocurre por diversas causas, entre las que podría nombrar, el diferente idioma, el uso lingüístico de cada sociedad, las diferentes culturas, la doctrina de los autores, las distintas posturas, etc. Entre ellos tenemos los Derechos de la persona humana: Alude a que el nombre es ontológicamente una persona humana, y se encuentra relacionada con la concepción de los derechos del hombre, porque el hombre por su condición de persona humana es titular de estos derechos.

Una vez analizado los significados de los términos antes expuestos, tomamos como referentes jurídicos, las disposiciones expresas contempladas en la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento General, el Código de Procedimiento Civil.

6.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El derecho administrativo como nueva rama jurídica es una concepción Francesa. Es un derecho esencialmente jurisprudencial, su historia va a la par con el origen y evolución de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El derecho administrativo es un "derecho joven" que está en plena formación, en plena evolución, y esto se advierte examinando cualquiera de sus instituciones fundamentales cuyas nociones conceptuales y principios correlativos han sufrido profundas transformaciones.

De hecho, el cambio de circunstancias económicas, políticas y sociales acaecidas sobre todo a partir de la Primera Guerra Mundial, determinó y precipitó lo que se ha venido llamando la crisis del derecho administrativo, que le ha afectado quizás con más rigor que otras ramas jurídicas.

Por consiguiente, para definir al derecho administrativo se han adoptado múltiples perspectivas, pero una de las opciones es, precisamente, la que gira sobre un criterio personal o subjetivo, es decir, que esta rama jurídica es, simplemente, el derecho de la Administración es la Administración Pública.

Simplemente como el derecho de la Administración Pública, desde el punto de vista orgánico, es el conjunto de sujetos de derecho que personifican al Estado, su organización y los medios para su funcionamiento; y, desde el punto de vista material, es el ejercicio de la función administrativa como una de las funciones del Estado y la realización de la actividad administrativa estatal.

El derecho administrativo regula el funcionamiento de las Administraciones

Públicas, particularmente en lo que concierne a los recursos necesarios para: el régimen de las y los servidores públicos; el régimen de los bienes, sean del dominio público o del dominio privado; y, el régimen de los recursos financieros necesarios para su funcionamiento. Es objeto del derecho administrativo, el régimen de la actividad administrativa que resulta del ejercicio de las funciones estatales, en todas sus formas, en particular, el régimen de la política administrativa, de los servicios públicos, del fomento y de la ordenación de las actividades particulares consideradas como de interés o utilidad general. Igualmente, es objeto propio y normal del derecho administrativo, el régimen de la actividad administrativa en cuanto a su materialización en hechos y actos jurídicos (actos administrativos y contratos administrativos) y en cuanto a los procedimientos para su formación y ejecución.

Esta rama del derecho también regula la responsabilidad de las personas jurídicas estatales originada por la actuación de sus órganos, así como la responsabilidad de las y los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, si bien, el derecho administrativo, es el derecho de la Administración Pública, pero no significa ni ha significado jamás que sea un derecho exclusivo y excluyente. En efecto, no es exclusivo, pues esta disciplina jurídica es comúnmente aplicable a los particulares al punto que, en muchos casos, es el que preponderantemente se aplica a los individuos

desde que nacen hasta que mueren. Y, no es excluyente, porque el derecho administrativo no es el único derecho aplicable a la Administración Pública, ya que, es un hecho innegable que la totalidad de la actividad administrativa no está sometida al derecho público administrativo, antes bien, hay actos de la Administración que están sometidos al régimen jurídico-privado.

ORIGEN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La doctrina administrativa ha sostenido que para la creación y existencia del derecho administrativo se requiere la concurrencia de dos condiciones o principios, a saber, la existencia de una Administración suficientemente desarrollada y la aceptación del principio según el cual la Administración, rama del ejecutivo, está sometida a la Ley.

Por consiguiente, a través de estos dos principios hacen posible y necesaria la creación del derecho administrativo y, por tal razón, la doctrina ha afirmado que Francia fue el primer país que reunió estos dos elementos fundamentales que hicieron posible la creación de esta disciplina; su origen lo encontramos en la época inmediatamente posterior a la Revolución Francesa.

HISTORIA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA

Desde las civilizaciones antiguas las sociedades humanas han debido suministrar los recursos con los cuales hacían y hacen frente a sus constantes necesidades. Inicialmente el grupo que controlaba el poder en la comunidad era el mismo que determinaba cuál era la mejor forma de satisfacer los requerimientos comunales. Hasta el siglo XVIII, la idea de Estado se encontraba confundida con la persona del monarca, baste recordar la frase de Luis XV, con la cual se ilustra el fenómeno de plenipotencia al ser él, el máximo exponente del absolutismo: "El Estado soy yo”

El gobierno se entendió, a partir de las ideas de los filósofos políticos de la época, sólo como uno de los elementos del fenómeno estatal, al cual, la población que es la esencia de la existencia del Estado, le puede organizar, estructurar y modificar para lograr el beneficio de la sociedad.

Hoy la mayor parte de los Estados del mundo han conformado su estructura gubernamental según las pautas de la división de poderes

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR

El Ecuador en más de siglo y medio de historia turbulenta, ha alcanzado un Progreso material y cultural de relativa importancia, lo que se ha evidenciado

en la legislación social para el sector público, así:

En 1923 se crea la Caja de Pensiones, para dar protección social en particular a los empleados públicos.

En 1928 se promulgó la Ley Orgánica de Hacienda, para regular sus nombramientos, salarios, responsabilidad, etc. de los servidores públicos.

En 1959 se publica la Ley de Carrera Administrativa que establece: la estabilidad de funcionarios públicos; su capacitación técnica; y su sistema de selección.

En 1968, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa establece: un sistema de administración del personal, basado en el mérito; igual oportunidad, sin discriminación para todos los ecuatorianos; y una carrera en la administración pública.

Posteriormente esta Ley ha sido reformada mediante otras leyes y decretos; llegando a estos días en los años 90; cuando el Estado inicia un proceso integral de transformación con su modernización.

Actualmente en los diferentes organismos públicos del estado las y los servidores públicos, de los cuales la mayoría son profesionales de nivel superior, que ejercen funciones directrices, de supervisión y de planificación,

se rigen a través de la Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP y su Reglamento General.

6.3. CONSIDERACIÓN JURÍDICA

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. "La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica"[44]

PRINCIPIOS Y DERECHOS CONSTITUCIONALES. "Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía"[45]

ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS Y JUSTICIA. "El Estado ecuatoriano, se rige a los mandatos de la Constitución de la República, en la que el Art. 1 establece: "El Ecuador es un Estado constitucionalista de derechos y justicia, social, democrático, soberano (…)"[46]. Es decir, que su característica principal es la de garantizar la vigencia de la ley y proteger los derechos reconocidos para todos los ciudadanos

[44]CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, publicación oficial de la Asamblea Constituyente, año 2008, Art. 424. Pág. 89.
[45]CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, publicación oficial de la Asamblea Constituyente, año 2008. Art. 11, 6. Pág. 22.
[46]CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, publicación oficial de la Asamblea Constituyente, año 2008, Art. 1. Pág. 16.

ANÁLISIS JURÍDICO A LA LEY ORGANICA DEL SERVICIO PUBLICO.

Este cuerpo legal, regula la administración pública y vela que los intereses y el correcto comportamiento de las y los servidores públicos y que éstos cumplan sus funciones a cabalidad y dentro de lo que manda la Constitución de la República, del Ecuador, Derecho Administrativo y la Ley.

Es así que el objetivo principal es propender al desarrollo profesional y personal de las y los servidores públicos, con el fin de mejorar la eficiencia, eficacia y la productividad del estado, sus instituciones para el desarrollo, con el funcionamiento mecanismos y técnica en la Unidad de Administración del Talento Humano.

La Constitución de la República del Ecuador promulga que todo cuerpo de Ley, se basará en los principios de unidad, transparencia, igualdad, equidad, lealtad, racionalidad, descentralización y desconcentración, productividad, eficiencias, competitividad y responsabilidad, partiendo de estos principios, en consecuencia, esta Ley, vela porque se cumplan estos preceptos y por ende todas y cada una de los organismos del estado, sus autoridades, y los servidores públicos, se regirán a estos principios. El instrumento jurídico para el control del Talento humano del sector público es la Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP y su Reglamento General, son el complemento que da armonía a la gestión pública y a la prestación de servicios por parte de las y los servidores públicos.

ANALISIS JURIDICO DEL SERVICIO PÚBLICO

El tema del servicio público o de profesionalización en el ámbito de la administración pública y de la instauración de un servicio público, ha sido objeto de atención y estudio por parte de una diversidad de personajes del mundo académico como administrativo con muchas variantes y objetivos, pero siempre intentando propiciar y fomentar en las y los servidores del estado, la vocación para el servicio público y realizar una auténtica carrera profesional dentro del sector.

En la gran mayoría de los países en los cuales se viene aplicando y desarrollando un cierto esquema de profesionalización en el servicio público y en otros ya un completo y complejo servicio civil de carrera, se han expuesto sus bondades y ventajas en el ámbito de las nuevas tareas que ha ido adquiriendo el Estado que demandan personal cada vez más competente y preparado.

Actualmente, la supervisión y vigilancia del ejercicio del gasto y la observancia preventiva y su derivación, la sanción de las conductas irregulares de las y los servidores públicos, se ha constituido en un importante mecanismo institucional para exigir mayor honestidad, prevenir y sancionar las acciones de corrupción que podrían ocurrir en la administración pública.

El control a las y los servidores públicos, está dado por medio de instrumentos jurídicos y cuerpos legales como la LOSEP y su Reglamento General, el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función ejecutiva, los estatutos y reglamentos internos de cada institución; además con permanentes programas de auditorías técnicas y financieras hacia las dependencias y organismos públicos, que para el efecto los organismos de control como la Contraloría General del Estado, la Procuraduría, etc., son las encargadas de ponerlo en práctica; y a través de la aplicación de sanciones disciplinarias según la Ley, como la: amonestación verbal, amonestación escrita, sanción pecuniaria, suspensión del servicio sin remuneración y destitución, a las y los servidores públicos que incurran en irregularidades.

LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS. ANALISIS JURÍDICO.

La Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento General, regula el Procedimiento a seguir para la imposición de sanciones a los funcionarios públicos que incurran en el incumplimiento de su deber, el Art. 42.considera faltas disciplinarias aquellas acciones u omisiones de las servidoras o servidores públicos que contravengan las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en la República y esta ley, en lo atinente a derechos y prohibiciones constitucionales o legales.

“Serán sancionadas por la autoridad nominadora o su delegado. Para efectos de la aplicación de esta ley, las faltas se clasifican en leves y

graves”[47].

a.- Faltas leves.-Son aquellas acciones u omisiones realizadas por descuidos o desconocimientos leves, siempre que no alteren o perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público.

Se considerarán faltas leves, salvo que estuvieren sancionadas de otra manera, las acciones u omisiones que afecten o se contrapongan a las disposiciones administrativas establecidas por una institución para velar por el orden interno, tales como incumplimiento de horarios de trabajo durante una jornada laboral, desarrollo inadecuado de actividades dentro de la jornada laboral; salidas cortas no autorizadas de la institución; uso indebido o no uso de uniformes; desobediencia a instrucciones legítimas verbales o escritas; atención indebida al público y a sus compañeras o compañeros de trabajo, uso inadecuado de bienes, equipos o materiales; uso indebido de medios de comunicación y las demás de similar naturaleza.

“Las faltas leves darán lugar a la imposición de sanciones de amonestación verbal, amonestación escrita o sanción pecuniaria administrativa o multa”[48].

b.- Faltas graves.- Son aquellas acciones u omisiones que contraríen de manera grave el ordenamiento jurídico o alteraren gravemente el orden institucional. La sanción de estas faltas está encaminada a preservar la

[47] Órgano del gobierno del Ecuador. Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP Registro Oficial 294 del6 de octubre de 2010, Art. 42

[48] Órgano del gobierno del Ecuador. Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP Registro Oficial 294 del6 de octubre de 2010, Art. 42

probidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad de los actos realizados por las servidoras y servidores públicos y se encuentran previstas en el artículo 48 de esta ley. La reincidencia del cometimiento de faltas leves se considerará falta grave.

"Las faltas graves darán lugar a la imposición de sanciones de suspensión o destitución, previo el correspondiente sumario administrativo. En todos los casos, se dejará constancia por escrito de la sanción impuesta en el expediente personal de la servidora o servidor"[49].

De igual manera el Art. 43.- Establece sanciones disciplinarias por orden de gravedad son las siguientes:

a) Amonestación verbal;

b) Amonestación escrita;

c) Sanción pecuniaria administrativa;

d) Suspensión temporal sin goce de remuneración; y,

e) Destitución.

La amonestación escrita se impondrá cuando la servidora o servidor haya recibido, durante un mismo mes calendario, dos o más amonestaciones verbales; "*La sanción pecuniaria administrativa o multa no excederá el monto del diez por ciento de la remuneración, y se impondrá por reincidencia en faltas leves en el cumplimiento de sus deberes. En caso de reincidencia, la servidora o servidor*

[49] Órgano del gobierno del Ecuador. Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP Registro Oficial 294 del6 de octubre de 2010, Art. 42.

será destituido con sujeción a la ley. Las sanciones se impondrán de acuerdo a la gravedad de las faltas"[50]. Considerando la sanción más grave que es la Destitución, el Art. 48.- determina las Causales de destitución, así: .-Son causales de destitución:

a) Incapacidad probada en el desempeño de sus funciones, previa evaluación de desempeño e informes del jefe inmediato y la Unidad de Administración del Talento Humano;

b) Abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborables consecutivos;

c) Haber recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos de: cohecho, peculado, concusión, prevaricato, soborno, enriquecimiento lícito y en general por los delitos señalados en el Artículo 10 de esta Ley;

d) Recibir cualquier clase de dádiva, regalo o dinero ajenos a su remuneración;

e) Ingerir licor o hacer uso de sustancias estupefacientes o psicotrópicas en los lugares de trabajo;

f) Injuriar gravemente de palabra u obra a sus jefes o proferir insultos a compañeras o compañeros de trabajo, cuando éstas no sean el resultado de provocación previa o abuso de autoridad;

g) Asistir al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas;

[50] Órgano del gobierno del Ecuador. Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP Registro Oficial 294 del6 de octubre de 2010, Art. 43

h) Incurrir durante el lapso de un año, en más de dos infracciones que impliquen sanción disciplinaria de suspensión, sin goce de remuneración;

i) Suscribir, otorgar, obtener o registrar un nombramiento o contrato de servicios ocasionales, contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento;

j) Incumplir los deberes impuestos en el literal f) del Artículo 22 de esta Ley o quebrantar las prohibiciones previstas en el literal d) a la n) del Artículo 24 de esta Ley;

k) Suscribir y otorgar contratos civiles de servicios profesionales contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento;

l) Realizar actos de acoso o abuso sexual, trata, discriminación o violencia de cualquier índole en contra de servidoras o servidores públicos o de cualquier otra persona en el ejercicio de sus funciones, actos que serán debidamente comprobados;

m) Haber obtenido la calificación de insuficiente en el proceso de evaluación del desempeño, por segunda vez consecutiva;

n) Ejercer presiones e influencias, aprovechándose del puesto que ocupe, a fin de obtener favores en la designación de puestos de libre nombramiento y remoción para su cónyuge, conviviente en unión de hecho, parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad;

ñ) Atentar contra los derechos humanos de alguna servidora o servidor de la institución, mediante cualquier tipo de coacción, acoso o agresión; y,

o) Las demás que establezca la Ley.

ANÁLISIS JURÍDICO DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO.

Como hemos señalado anteriormente, el sumario administrativo instaurado en contra de las o los servidores públicos, debe cumplir requisitos fundamentales, en los que se pueda establecer previamente y con claridad el grado de responsabilidad para su instauración.

Art. 44.-Del sumario administrativo.-Es el proceso administrativo, oral y motivado por el cual la administración pública determinará o no el cometimiento, de las faltas administrativas establecidas en la presente Ley, por parte de una servidora o servidor público. Su procedimiento se normará en el Reglamento General de esta Ley.

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

De determinarse responsabilidades administrativas, se impondrán las sanciones señaladas en la presente Ley. De establecerse responsabilidades civiles o penales, la autoridad nominadora correrá traslado a los órganos de justicia competentes[51]

[51] Órgano del gobierno del Ecuador. Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP Registro Oficial 294 del6 de octubre de 2010, Art. 44

Es así que, la Sección V del Capítulo V del Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de Las Remuneraciones del Sector Publico, trata del Sumario Administrativo cuyas normas deben aplicarse cuando se considere que un servidor hubiere incurrido en el cometimiento de una presunta falta que merezca sanción de suspensión temporal sin goce de remuneración o de destitución. Es así que la ley exige el cumplimiento estricto dentro del procedimiento, así tenemos que, siguiendo el orden los artículos 78 al 84 de dicho Reglamento, el camino a seguir es: Artículo 78. La máxima autoridad, dispone la iniciación del sumario administrativo contra los servidores que supuestamente hayan incurrido en actos de indisciplina, comunicando el particular por escrito y motivadamente a la UARHS. Artículo 79: el director de las HUARS, en el término de tres días, presentó a la máxima autoridad el informe previo sobre la procedencia del sumario administrativo; etc., siguiendo el procedimiento, hasta llegar a la resolución del acto Administrativo, juzgado.

Aquí puedo manifestar que no existe el problema, ya que en esta ley está claramente estipulada la forma que se ha de llevar este tipo de actos administrativos, la problemática está en que posiblemente se dictaron resoluciones equivocadas o aceleradas, que dieron como resultado la instauración de sumarios a quienes no se merecían este tipo de proceso peor aún este tipo de sanciones. Considero que el Sumario Administrativo, es un instrumento jurídico de juzgamiento, que para llegar a aplicarlo, se debe agotar todas las instancias inferiores para sancionar a las y los servidores públicos.

Está más que entendido que este proceso se llevará a cabo dentro de la misma institución en la que presta sus servicios el empleado sumariado, consideramos que esto es improcedente, ya que las autoridades al mismo tiempo implantan el sumario, ellas mismas son las que sancionan o resuelven y dentro de su mismo personal, etc., en cambio el servidor sumariado, queda en completa desventaja, y mermada sus posibilidades de lograr desvirtuar la infracción supuestamente incurrida.

Por lo que la implantación de sumarios administrativos, se debe llevar a cabo o tramitarse, en entidades imparciales y ajenas tanto a la institución cómo para el servidor sumariado, en consecuencia, se merece una reforma inmediata de los Artículos 51 y 52 de la LOSEP y el Art. 112 del Reglamento General, así en el Art. 51 se agregará un literal que se refiera a la creación de la unidad de sustanciación de sumarios administrativos, adscrita al Ministerio de Relaciones Laborales; en el Art. 52 se agregará un inciso al literal m) que se relacione con la presentación de reporte para la Sustanciación del correspondiente Sumario Administrativo en la unidad correspondiente en co0ntra de las o los funcionarios que han incurrido en cometimiento de faltas graves que se presuma son susceptibles de aplicar alguna sanción que pudiera llegar inclusive a la destitución; en el Art. 112 del Reglamento General a la LOSEP un literal que se agregue y relacione con la atención de solicitud expresa presentado por las entidades del sector Público en contra de las o los funcionarios para que la Unidad de Sustanciación de

Sumarios Administrativos conozca y resuelva, debiendo ser presentado en de la jurisdicción a la que pertenece la institución pública que solicita

7. METODOLOGÍA

En el presente caso y con el objeto de llevar a cabo la investigación, sobre el tema: “CREACIÓN DE LA UNIDAD DE SUSTANCIACIÓN DE SUMARIOS ADMINISTRATIVOS ADSCRITA AL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES EN CADA JURISDICCIÓN, COMO ENTE IMPARCIAL PARA CONOCER Y RESOLVER LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS PLANTEADOS EN CONTRA DE LAS O LOS SERVIDORES PUBLICOS, ESTIPULADO EN LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO GENERAL”**,** utilizaré los siguientes métodos:

MÉTODO CIENTÍFICO

En la realización de la investigación el método científico será aplicado siguiendo las siguientes etapas: observación del fenómeno objeto de investigación; formulación de la hipótesis; diseño experimental; y el análisis de los resultados obtenidos en la investigación de campo y sus conclusiones.

MÉTODO ANALÍTICO

Este método, será aplicado tomando como base la Constitución de la República, la Ley Orgánica del Servicio Público, Reglamento General a la LOSEP, Diccionarios jurídicos, libros, textos legales y doctrinarios,

periódicos, revistas, gacetas, etc.; así como de los resultados que se obtengan de la encuesta y la entrevista; se tomará en cuenta la problemática jurídica, social y económica.

METODO DESCRIPTIVO

El objetivo de la investigación es llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, objetos, procesos y personas; que estén relacionados con el tema de investigación. Con la recopilación de datos basados en la hipótesis planteada, expondré y resumiré la información, analizaré los resultados, con el fin de extraer las ideas significativas y que contribuyan a tener un conocimiento fundamentado de la realidad del comportamiento general de los actores en la sustanciación del Sumario Administrativo y las sanciones que se aplican.

MÉTODO BIBLIOGRÁFICO

Con el propósito de conocer y ampliar las diferentes conceptualizaciones y criterios de diversos autores e investigadores, sobre el tema de investigación, se buscará información a través de libros, diccionarios jurídicos, textos legales y doctrinarios, periódicos, revistas, gacetas, documentales y todo tipo documento que sirva de guía para el trabajo investigativo

7.1. TECNICAS DE INVESTIGACION

En la presente investigación, se utilizarán las técnicas de la encuesta y la entrevista, con el propósito de obtener la información y fundamentos suficientes y lograr los objetivos planteados.

La encuesta, está dirigida a consultar 30 Abogados en libre ejercicio profesional de la ciudad de Ambato.

La entrevista, aplicaré esta técnica, entrevistando al: Director de la UATH de: Gobierno Autónomo Descentralizado del Consejo Provincial de Tungurahua, de la Empresa Municipal de Agua Potable de Ambato EMAPA, de la Empresa Eléctrica Ambato, del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Ambato, del Gobierno Autónomo Descentralizado del Municipio de Pelileo.

8. CRONOGRAMA

MESES	AÑO 2012																											
	ABRIL				MAYO				JUNIO				JULIO				AGOSTO				SEPTIEMBRE				OCTUBRE			
ACTIVIDADES	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Elaboración del proyecto de tesis: Planificación, Justificación, Objetivos,																												
hipótesis; Marco Teórico; Metodología, Cronograma de actividades,																												
Presupuesto y Financiamiento y Bibliografía.																												
Presentación del Proyecto de Tesis.																												
Revisión y Aprobación del Proyecto																												
Desarrollo de la investigación de campo																												
Análisis y contrastación de los resultados de la investigación																												
Presentación del Borrador de tesis																												
Corrección y redacción del informe final																												
Presentación del informe final.																												
Defensa																												

8. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

8.1. PRESUPUESTO

RUBROS DE GASTOS	VALOR
Movilización para la investigación de campo	$ 200
Recolección de la información	80
Movilización interprovincial y estadía	400
Material Bibliográfico	150
Material de escritorio, copias, internet	250
Copias de documentos	150
Transcripción, impresión de la tesis	150
Imprevistos	150
TOTAL	**$ 1530 U.S.D.**

8.2. FINANCIAMIENTO

La investigación será financiada con recursos propios del autor

9.- BIBLIOGRAFIA

- CABANELLAS, Guillermo. DICCIONARIO. DE DERECHO. Buenos Aires, República de Argentina. 1989.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Editorial Jurídica del Ecuador. Quito. Ecuador. Agosto 2009.
- CONGRESO NACIONAL, Codificación del Código Civil, Corporación de estudios y publicaciones, Quito –Ecuador. 2006.
- CONGRESO NACIONAL, Código de Procedimiento Civil, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito –Ecuador. 2006.
- JARAMILLO RODRIGUEZ, César Oswaldo. Dr. GUIA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTO DE TESIS DE GRADO. Imprenta Santiago. Loja. Ecuador. 2008.
- LARREA HOLGUÍN, Juan. Diccionario del Derecho Civil Ecuatoriano. Corporaciones de Estudios y Publicaciones. Edición Quito-Ecuador. 2006.
- LARREA HOLGUÍN, Juan. Derecho Civil del Ecuador T.V. Edit. Corporaciones de Estudios y Publicaciones. 3ra. Edición Quito-Ecuador.
- LEIVA Z. Francisco. Nociones de Metodología de Investigación Científica. Tercera edición. Editorial Gráficas Moderna. 1988.
- LEY ORGANICA DEL SERVICIO PÚBLICO. Registro Oficial No 294 del 6 de octubre de 2010.

- LUCERO G., Héctor. INTRODUCCIÓN Y PRINCIPIOS DEL DERECHO. Ambato – Ecuador. 2002.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
- Reglamento a la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
- Ley de la Jurisdicción de los Contencioso Administrativo.
- REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO. Registro Oficial Suplemento No 418 de 1 de Abril del 2011.
- Texto de estudios del Módulo XI de la Carrera de Derecho de la UNL

LINKOGRAFÍA

- **http//es. Wikipedia.org/wiki/losep**
- http://www.mmrree.gob.ec/ministerio/reglamentos/losep.pdf
- www.lexis.com.ec/.../2011-04-05

INDICE

PORTADA i
II. CERTIFICACIÓN DEL DIRECTOR ..... ¡Error! Marcador no definido.
III. DECLARACIÓN DE AUTORÍA ..... ¡Error! Marcador no definido.
IV. DEDICATORIA v
V. AGRADECIMIENTO vi
VI. TABLA DE CONTENIDOS vii
1. TITULO: 1
2. RESUMEN 2
2.1 ABSTRACT 4
3. INTRODUCCIÓN 6
4. REVISIÓN DE LITERATURA 9
4.1 marco conceptual. 9
4.1.1 Administración Pública 9
4.1.2 Función pública 10
4.1.3 Servicio Público 12
4.1.4 Servidoras(es) públicos 13
4.1.5 Sumario Administrativo. 14
4.1.6 Ley Orgánica 15
4.1.7 Reglamento 18
4.1.8 Ministerio de Relaciones Laborales 20
4.2. MARCO DOCTRINARIO 22
4.2.1 Antecedentes de la administración pública 22
4.2.2 Principios de la administración publica 26
4.2.3 Las Servidoras y Servidores Públicos en el Ecuador 30
4.2.4 Régimen jurídico de las servidoras (es) públicos 34
4.2.5 Régimen disciplinario sancionador de las servidoras (es) públicos 37
4.2.6 El Sistema de gestión del talento humano 44
4.3 MARCO JURÍDICO 54
4.3.1. Constitución de la República del Ecuador 54
4.3.2 La Ley Orgánica del Servicio Público 62
4.3.3 Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público 74
4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA 83

4.4.1 Legislación colombiana 83
4.4.2 Legislación peruana 85
4.4.3 Legislación uruguaya 88
5. MATERIALES Y METODOS 91
5.1 MATERIALES 91
5.2. MÉTODOS 91
5.3. TÉCNICAS. 92
6. RESULTADOS 93
6.1 RESULTADO DE LA APLICACIÓN DE ENCUESTAS. 93
6.2 RESULTADOS OBTENIDOS DE LAS ENTREVISTAS 102
7. DISCUSION 108
7.1 VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS 108
7.2 CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS 111
7.3 FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA JURÍDICA 112
8. CONCLUSIONES 114
9. RECOMENDACIONES: 116
9.1 PROPUESTA DE REFORMA LEGAL 117
10. BIBLIOGRAFIA 120
11. ANEXOS 123
INDICE 169