UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

TÍTULO:

"NECESIDAD DE ESTABLECER SANCIONES MÁS LEVES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE HAN INCURRIDO EN LA CAUSAL DE DESTITUCIÓN DETERMINADA EN EL LITERAL (G) DEL ART. 48 DE LA LOSEP"

Tesis previa a la obtención del Título de Abogado.

AUTOR:

Juan Manuel Yucailla Baltazar.

DIRECTOR DE TESIS:

Dra. Paz Piedad Rengel Maldonado Mg. Sc.

LOJA – ECUADOR.

2015

CERTIFICACIÓN

Dra. Paz Piedad Rengel Maldonado Mg. Sc.

DIRECTORA DE TESIS.

CERTIFICA:

Haber revisado prolijamente el presente trabajo de tesis, titulado: **"NECESIDAD DE ESTABLECER SANCIONES MÁS LEVES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE HAN INCURRIDO EN LA CAUSAL DE DESTITUCIÓN DETERMINADA EN EL LITERAL (G) DEL ART. 48 DE LA LOSEP"** y una vez que el estudio cumple con todos los requisitos reglamentarios, autoriza su presentación, sustentación y defensa.

Loja, Febrero del 2015

Atentamente,

Dra. Paz Piedad Rengel Maldonado Mg. Sc.
DIRECTORA DE TESIS.

AUTORIA.

Yo, **JUAN MANUEL YUCAILLA BALTAZAR**, 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 y Biblioteca Virtual de la misma.

Autor: JUAN MANUEL YUCAILLA BALTAZAR.

Firma: _____

Cédula: 1802967651

Fecha: Loja, Marzo del 2015.

CARTA DE AUTORIZACIÒN DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÒN PARCIAL O TOTAL Y APLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.

Yo, Juan Manuel Yucailla Baltazar, declaro ser Autor de la Tesis titulada:, **"NECESIDAD DE ESTABLECER SANCIONES MAS LEVES PARA LOS SERVIDORES PÙBLICOS QUE HAN INCURRIDO EN LA CAUSAL DE DESTITUCION DETERMINADA EN EL LITERAL (g) DEL Art. 48 DE LA LOSEP,"** como requisito para optar por el Grado de Abogado: Autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la reproducción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital e Institucional:

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de información del país y en el 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 03 días del mes de Marzo del dos mil quince firma el autor.

Firma.....

AUTOR: Juan Manuel Yucailla Baltazar

CÉDULA: 1802967651

DIRECCIÒN: Ambato, Juan Benigno Vela y la Libertad

CORREO: jmyucailla@hotmail.com

TELEFONO: 0997070118

DATOS COMPLEMENTARIOS

DIRECTOR DE TESIS: Dar. Paz Piedad Rengel Mg. Sc.

TRIBUNAL DE GRADO:

Dr. Augusto Astudillo Ontaneda Mg. Sc. (Presidente.)

Dr. Igor Eduardo Muller Mg. Sc. (Vocal)

Dr. Gonzalo Iván Aguirre Mg. Sc. (Vocal

DEDICATORIA.

La presente tesis, la dedico a mi esposa e hijos, quienes constituyen el pilar fundamental para cumplir cada una de mis metas propuestas.

El Autor.

AGRADECIMIENTO.

Mi profundo y sincero agradecimiento a las autoridades y personal docente de la Universidad Nacional de Loja, Modalidad de Estudios a Distancia, Carrera de Derecho, institución que me abrió las puertas para formarme profesionalmente.

A todos mis maestros, quienes con sus sabios conocimientos, compartieron sus enseñanzas en la ciencia del Derecho.

De manera especial a mi Directora de Tesis, Doctor, Mg. Sc. Paz, prestigioso catedrático, de la Universidad Nacional de Loja, Carrera de Derecho, Modalidad de Estudios a Distancia, por su valiosa, oportuna y desinteresada asesoría; quien con sus conocimientos y experiencias ha hecho posible la ejecución de esta tesis.

JUAN MANUEL. YACAILLA BALTAZAR.

1. TÌTULO:

“NECESIDAD DE ESTABLECER SANCIONES MÁS LEVES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE HAN INCURRIDO EN LA CAUSAL DE DESTITUCIÓN DETERMINADA EN EL LITERAL (G) DEL ART. 48 DE LA LOSEP”

2. RESUMEN.

Según lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, el Estado ecuatoriano garantiza a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

Es decir este precepto legal tutela tanto el derecho a los trabajadores sujetos al Código del Trabajo como a los servidores públicos, cuyos derechos además se encuentran establecidos en la Ley Orgánica de Servicio Público.

La Carta Magna, garantiza algunos principios del derecho al trabajo, los cuales tienen el carácter de ser irrenunciables, así puedo citar los siguientes: el derecho al trabajo; la libertad de trabajo; el impulso del empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo; la intangibilidad de los derechos; remuneraciones justas y la estabilidad laboral, etc.

De igual forma el Artículo 23 de la Ley Orgánica de Servicio Público, al referirse a los derechos de las servidoras y los servidores públicos, señala que son derechos irrenunciables delas servidoras y servidores públicos: a) Gozar de estabilidad en su puesto; y, n) No ser discriminada o discriminado, ni sufrir menoscabo ni anulación del reconocimiento o goce en el ejercicio de sus derechos.

Al analizar el literal g) del artículo 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, al referirse a las causales de destitución del cargo, hacer

referencia a asistir al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, lesionando de manera flagrante derechos y principios constitucionales descritos en líneas anteriores.

De acuerdo a lo establecido en el Art. 38 de la Ley Orgánica de Salud Pública, declara como problema de salud pública al consumo de tabaco y al consumo excesivo de bebidas alcohólicas, así como al consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, fuera del ámbito terapéutico, por ende es responsabilidad de la autoridad sanitaria nacional, en coordinación con otros organismos competentes, adoptar medidas para evitar el consumo del tabaco y de bebidas alcohólicas, en todas sus formas, así como dotar a la población de un ambiente saludable, para promover y apoyar el abandono de estos hábitos perjudiciales para la salud humana, individual y colectiva.

Los servicios de salud ejecutarán acciones de atención integral dirigidas a las personas afectadas por el consumo y exposición al humo del tabaco el alcoholismo, o por el consumo nocivo de psicotrópicos, estupefacientes y otras substancias que generan dependencia, orientadas a su recuperación, rehabilitación y reinserción social.

Noto la drasticidad del citado literal de esta disposición legal, por cuanto no se considera el tiempo que ha laborado el servidor público en la entidad estatal, sino el hecho de padecer una enfermedad como es el

alcoholismo y la adición a las drogas, es causa suficiente para destituirlo del cargo. En este sentido considero que debe reformarse el literal g) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, a fin de establecer sanciones más leves, para estos servidores públicos como la suspensión temporal sin goce de remuneración establecido en el literal d) del Art. 43 ibídem, a fin de tutelar los derechos constitucionales como son el derecho a la salud pública, el derecho al trabajo, la estabilidad laboral y la no discriminación.

2.1 ABSTRACT.

As established in the Constitution of the Republic of Ecuador, the Ecuadorian State to the workers guarantees full respect for their dignity and decent living wages and fair remuneration and the performance of a healthy work freely chosen or accepted.

This legal provision is both the right protection to workers subject to the Labour Code as public servants, whose rights are well established in the Organic Law of Public Service.

The Constitution guarantees certain principles of the right to work, which have the character of being waived, and can include the following: the right to work; the freedom to work; the boost employment and the elimination of unemployment and underemployment; the inviolability of rights; fair wages and job stability, etc.

Similarly Article 23 of the Organic Law on Public Service, referring to the rights of the servants and public servants, notes that are inherent rights delas public servants: a) To enjoy stability in its place; y, n) not be discriminated against or discriminated against or be prejudiced or derecognised in the exercise or enjoyment of their rights.

When analyzing the literal g) of Article 48 of the Organic Law on Public Service, referring to the grounds for removal from office, referring to attend to work under apparent influence of alcohol or drugs or psychotropic

substances, injuring flagrantly constitutional rights and principles described in previous lines.

According to the provisions of Art. 38 of the Organic Law of Public Health, declared as public health problem snuff consumption and excessive drinking, and the use of narcotics and psychotropic substances, outside the therapeutic setting thus is the responsibility of the national health authority, in coordination with other relevant agencies, take steps to prevent the consumption of snuff and alcohol in all its forms, as well as provide people a healthy environment, promote and support the abandonment of these harmful habits to human, individual and collective health.

Health services implemented actions aimed comprehensive care to people affected by consumption and exposure to tobacco snuff alcoholism, or harmful use of psychotropic drugs and other substances that create dependency, aimed at their recovery, rehabilitation and reintegration social.

Noto the assertiveness of the literal quoted this statute, because not considered while the public servant has worked at the state agency, but the fact of having a disease like alcoholism and drug addiction, is sufficient cause to remove him from office. In this sense I consider to be reformed literal g) of Art. 48 of the Organic Law of Public Service to establish lighter sanctions for these public servants as the temporary suspension without

pay provisions of paragraph d) of Art. ibid 43, in order to protect the constitutional rights such as the right to public health, the right to work, job security and non-discrimination.

3. INTRODUCCIÓN.

La Universidad Nacional de Loja, constituida por distintas áreas, permite en su ordenamiento jurídico vigente, la ejecución de investigaciones que coadyuven a la solución de un problema determinado, con la finalidad de buscar alternativas de solución.

Como Egresado de la Carrera de Derecho y futuro profesional en la materia, considero que el marco jurídico ecuatoriano presenta una serie de incongruencias jurídicas originadas por problemas y vacíos legales que ameritan reformarse.

Considero que el problema jurídico relacionado a **"NECESIDAD DE ESTABLECER SANCIONES MAS LEVES PARA LOS SERVIDORES PÙBLICOS QUE HAN INCURRIDO EN LA CAUSAL DE DESTITUCION DETERMINADA EN EL LITERAL (g) DEL Art. 48 DE LA LOSEP";** no brinda una adecuada protección jurídica a los servidores públicos, atentando flagrantemente a los principios y derechos de laborales como son el derecho al trabajo, derecho a la salud pública y la estabilidad laboral, establecidos en el Art. 33 de la Constitución de la República del Ecuador, así como en la LOSEP.

El desarrollo de este trabajo, en su componente teórico, comprende tres marcos, que son: El Marco Conceptual, en donde se presentan diversos conceptos relacionados a la temática en análisis.

En el Marco Doctrinario, me refiero a los antecedentes de la administración pública, el objeto de la misma, las modalidades de

servicios prestados, los principios de la administración pública, las características de los servidos públicos, cualidades del servidor público, y categorías de los servidores públicos.

En el Marco Jurídico, en el que enfoco el derecho positivo y el desarrollo de las normas establecidas hago referencia a la Constitución, Ley Orgánica de Servicio Público y demás cuerpos legales inherentes al tema objeto de estudios afines a la presente tesis.

Presento la investigación de campo mediante cuadros estadísticos lo cual permiten una mejor percepción e ilustración de los mismos, permitiéndome verificar los objetivos propuestos, elaborar las conclusiones y recomendaciones así como la propuesta jurídica de reforma legal.

4. REVISIÓN DE LITERATURA.

4.1 MARCO CONCEPTUAL:

4.1.1 Servidor Público.

La Guía Legal de la Procuraduría General del Estado, servidor público al referirse al servidor público, señala:

"Es la persona que presta sus servicios públicos en cualquier institución del Estado."[1]

De acuerdo a la Ley Orgánica de Servicio Público, se establece:

"*Serán servidoras o servidores públicos las personas que en cualquier formas y a cualquier título, trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público."*[2]

En este sentido diría que los servidores públicos, son recursos humanos calificados que prestan servicios personales a la administración central, institucional o seccional para satisfacer necesidades generales.

En síntesis, un servidor público es una persona natural que brinda un servicio de utilidad social. Esto quiere decir que aquello que realiza beneficia a otras personas y no genera ganancias privadas (más allá del salario que pueda percibir el sujeto por este trabajo).

[1] GUIA LEGAL. Vol. II. Procuraduría General del Estado. Año. 2005. Pág. 15
[2] LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO. Registro Oficial Nro. 294. Miércoles 6 de octubre del 2010. Pág. 5

Los servidores públicos, por lo general, prestan servicios al Estado. Las instituciones estatales (como hospitales, escuelas o fuerzas de seguridad) son las encargadas de hacer llegar el servicio público a toda la comunidad.

El servidor público suele administrar recursos que son estatales y, por lo tanto, pertenecen a la sociedad, por ende debe desempeñar su trabajo con estricto apego a los principios establecidos en la LOSEP, principalmente con eficiencia, eficacia, lealtad, igualdad, responsabilidad y no discriminación.

4.1.2 Derecho al trabajo.

A criterio del tratadista Roberto Muñoz Ramón, considera que:

"*El derecho del trabajo encuadra en el Derecho Privado, debido a los siguientes aspectos: en función de los intereses protegidos por las normas; atendiendo a la naturaleza de los sujetos de la relación, y, en razón de la índole de la relación y de acuerdo con la voluntad de los sujetos con la imperatividad de las normas."*[3]

Jordana de Pozas, da el siguiente concepto:

[3]*MUÑOZ RAMÓN, Roberto. Análisis Práctico del Derecho Mexicano del Trabajo. Quinta Edición, México. Editorial Sista. S.A. 1996. Pág. 178*

"*El derecho del trabajo más de la naturaleza del Derecho Público que del Privado, ya que la libre voluntad, nervio del derecho privado, se encuentra fuertemente constreñida en este derecho."*[4]

Para otros estudiosos del derecho, en cambio consideran que el Derecho del trabajo forma parte del derecho público porque las normas laborales tienen el carácter de públicas.

Pérez Botija, señala:

"El derecho al trabajo forma parte tanto del derecho público como del derecho privado tomando como base tres aspectos: el interés tutelado, la naturaleza de los sujetos y la índole de la relación."[5]

4.1.3 Contrato de trabajo.

Cabanellas, define al contrato de trabajo de la siguiente forma:

"Aquel que tiene por objeto la prestación retribuida de servicios de carácter económico, ya sean industriales, mercantiles o agrícolas. Más técnicamente cabe definirlo así: el que tiene por objeto la prestación continuada de servicios privados y con carácter económico y por el cual una de las partes da una remuneración o recompensa a cambio de disfrutar o servirse de su dependencia o dirección en la actividad profesional de la otra."[6]

---

[4] Citado por *MUÑOZ RAMÓN, Roberto. Análisis Práctico del Derecho Mexicano del Trabajo. Quinta Edición, México. Editorial Sista. S.A. 1996. Pág. 179*
[5]*Ibídem.*

[6]CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico de Derecho Elemental. Editorial Heliasta. Edición 1998. Pág. 95

El tratadista y maestro laboral mexicano Luis Mario de la Cueva sostiene que:

"Contrato de Trabajo es aquel por el cual una persona mediante el pago de la retribución correspondiente, subordina su fuerza de trabajo al servicio de los fines de la empresa."[7]

A manera de síntesis, el autor español Menéndez Pidal define el Contrato de Trabajo, así:

"Es el acuerdo de prestar un trabajo por cuenta ajena, bajo su dependencia y remuneración". [8]

El profesor laboralista Ernesto Krotoschin afirma:

"El Contrato de Trabajo es una subespecie de la locación de servicios; es aquella locación de servicios en que el locador se obliga a prestar servicios en calidad de trabajador dependiente."[9]

El autor venezolano Rafael Caldera, define el Contrato de Trabajo como:

"Mediante el cual un trabajador se obliga a prestar sus servicios a un patrono, bajo su dependencia y mediante una remuneración".7

De los conceptos expuestos, puedo concluir manifestando, que el Contrato de Trabajo es la institución jurídica más importante y central del Derecho de Trabajo que establece la relación jurídica entre un hombre y/o mujer (trabajador, a) que se compromete a realizar un trabajo bajo la dependencia o subordinación de otra persona natural o jurídica (sociedad,

---

[7]DE LA CUEVA, Luis Mario: Citado por GUERRERO FIGUEROA, Guillermo: "Introducción al Derecho al Trabajo", Bogotá – Colombia, 1992, Pág. 291.
[8]MENDEZ, Pidal: "La Estabilidad en el Empleo y otros Estudios de Derecho del Trabajo", EdicionesDepalma, Buenos Aires, 1957, Pág. 25.
[9]KROTOSCHIN, Ernesto: "instituciones de Derecho del Trabajo", Buenos Aires, 1947, T.I, Pagos. 171 y 172.

compañía, corporación o fundación, etc.) a cambio de una remuneración justa y regulado por las condiciones de trabajo, tiempo, lugar, etc.

En la legislación laboral ecuatoriana, el contrato puede ser verbal o escrito.

Para que exista un contrato de trabajo deben existir dos o más personas, por lo que está considerado como un acuerdo de voluntades que pueden ser personas naturales o jurídicas, las dos partes deben estar de acuerdo en realizar dicho contrato, quienes libre y voluntariamente acuerdan, en la efectiviza ión del contrato de trabajo, el mismo que puede se verbal o escrito, tienen la misma validez en este contrato, debe constar, el nombre del empleador si es propietario o representante legal de la empresa , en la misma también debe constar el desempeño o función que tiene el trabajador, el lugar y la dirección en donde está situada el trabajo, el horario de entrada y salida y entrada del trabajador, el salario que va a ganar, y todos los beneficios referentes a que el trabajador tienen derecho, en el caso de que se está tratando el gobierno por intermedio de la contratación pública es el único responsable de los servidores públicos, los mismos que pertenecen por derecho a las Entidades del Estado, para que exista un contrato de trabajo deben cumplir con tres requisitos:

1.- El consentimiento (voluntad de las partes)

2.- El objeto (Las cosas y servicios que pueden ingresar en el ámbito del comercio)

3.- La causa (El motivo que lleva a las partes a celebrar el contrato, y para que esta determinado.

4.1.4 Estabilidad laboral.

"Se entiende por estabilidad laboral al derecho que todo trabajador por cuenta ajena tiene a conservar su empleo, con la correlativa obligación patronal de mantenerlo en él, salvo que aquel hubiere incurrido en causa justificada de despido legalmente determinada. La estabilidad se llama propia cuando el empleador puede despedir injustificadamente al empleado substituyendo la estabilidad por la indemnización que la ley establezca para ese supuesto."[10]

"En el sentido material, solidez, firmeza, seguridad. En relación al tiempo, permanencia, duración, subsistencia."[11]

A mi criterio considero que la estabilidad es uno de los principios del derecho al trabajo, que garantiza la permanencia laboral de un trabajador en una empresa. Haciendo referencia a los trabajadores del sector público, este principio igualmente garantiza a todos los servidores públicos a permanecer en su puesto de trabajo, lo que conocemos como estabilidad laboral.

Lo contrario a la estabilidad laboral, es la inestabilidad, la cual puede estar supeditada a diversas circunstancias, algunas podrían ser:

[10] OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales. Edición 2012. Editorial Heliasta. Pág. 399

[11] CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta. Edición 1998. Pág. 153

- Que sea una persona inestable en general en todos los aspectos de su vida.
- Que la inestabilidad responda a una búsqueda de encontrar el trabajo que se acomode a su perfil, así como la empresa que le permita desarrollar su potencial, lo cual no implicaría inestabilidad en el sentido negativo del término, sino deseo de crecimiento. Que el trabajo no esté bien remunerado no teniendo la motivación adecuada como para desear conservarlo.

La variable que observamos que va en aumento y que recogemos de nuestra experiencia por las búsquedas y evaluaciones que realizamos y por lo que nuestros clientes nos manifiestan, es que los postulantes tienen gran dificultad para “comprometerse”, con todo lo que implica e incluye esta palabra. Compromiso con la tarea misma, con el trabajo en equipo, con el esfuerzo que en determinado momento una tarea puede demandar y por supuesto con la permanencia en los puestos de trabajo. Es decir, que influye directamente en el poder tener estabilidad laboral. Lo notamos más en los candidatos jóvenes y sin tener un parámetro estadístico, podríamos arriesgar que se da más entre los hombres.

La inestabilidad laboral como indican los estudiosos en materia laboral existe en las personas por varios motivos, pero la parte central es por el motivo de que no existe trabajo fijo generalmente sucede micro y grandes

mercados de lo laboral, en nuestro País, hasta el momento no existen gobernantes que han dado solución a este problema, cada vez las plazas de desocupación van en aumento, en porcentajes extremadamente altas, cual es el punto de la solución.

4.1.4.1 Desempleo.

Según los Diarios de amplia circulación nacional, señalan:

"*Es la parte proporcional económicamente activa (PEA) que se encuentra involuntariamente inactiva (Economía Ecuatoriana en cifras, ILDIS), y los grandes grupos sociales reclamando por sus despidos intempestivos realizados por la administración Pública, desde el 7 de julio del 2011.*"[12]

El desempleo es aquella situación en que se encuentran quienes pudiendo y queriendo trabajar, pierden su ocupación, sin causa imputable a ellos, o ven reducidas en una tercera parte o más, sus jornadas ordinarias de trabajo y que un buen número de servidores públicos se encuentran atravesando debido a la compra de renuncias ocasionadas por el Decreto Ejecutivo Nro. 813.

Como es de conocimiento de todos, el público en general, cuando existe una destitución masiva de personas, que se encuentran trabajando, al momento de ser despedidos que se puede deducir, que existe

[12] Publicaciones de los diarios de mayor circulación de todo el país, desde el año 2011.

desempleo, porque es difícil volver a trabajar hasta recuperarse por lo menos del golpe que sufren por estos motivos.

4.4.5 Intangibilidad.

"La intangibilidad es la capacidad de un objeto de ser atravesado sin sufrir ninguna clase de daño, así como de poder atravesar la materia sin dificultad alguna."[13]

"La intangibilidad es un principio constitucional que garantiza la intangibilidad de los derechos laborales, nace en virtud de la necesidad de proteger las conquistas que los trabajadores han logrado a través de los tiempos. Esas conquistas han repercutido muchas veces en reformas legales."[14]

Es decir los derechos del trabajador son intangibles, por cuanto nadie puede conculcarlos, puesto que estos nacen de la necesidad de proteger las conquistas que los trabajadores han logrado a través de los tiempos. Esas conquistas han repercutido muchas veces en reformas legales. Es decir tanto la Constitución como el Código del Trabajo y la Ley Orgánica de Servicio Público, tutelan los derechos de los trabajadores y servidores público.

[13] Según la definición de WordReference.com (sacada del diccionario de la lengua española Espasa-Calpe 2005).
[14] http://es.wikipedia.org/wiki/Intangibilidad

4.1.6 Sumario Administrativo.

"Los funcionarios de la Administración del Estado están sujetos a determinados deberes y obligaciones que derivan directamente de su cargo. En este contexto, es donde el sumario administrativo se transforma en una herramienta destinada a investigar y establecer los hechos que podrían constituir una infracción o falta a estas obligaciones y deberes, junto a aplicar una medida disciplinaria, si los hechos investigados constituyesen efectivamente una infracción o falta punible"[15]

El sumario administrativo es el procedimiento de investigación que se utiliza para establecer responsabilidades derivadas del accionar de un servidor público que ha faltado a sus deberes y obligaciones emanados del cargo que ostenta.

"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,

[15] PINCHEIRA BARROS, Mario (2007): Sumario Administrativo, publicado en: http://www.dudalegal.cl/sumario-administrativo.html

podemos decir que el sumario es el resumido relato de un hecho investigado"[16]

El proceso de sumario es documentar un hecho o acto definido como reñido con la ley y la moral. El propósito de realizar este proceso dentro del campo administrativo. Es reparar el orden constituido, identificar al culpable y sancionarlo conforme a Derecho.

Entonces, el sumario administrativo se puede definir como la forma en la que se investiga si un funcionario ha cometido o no una falta, en relación a las obligaciones que por su cargo le han sido encomendadas, o si dicha falta va contra el Régimen Jurídico vigente en el Estado.

4.1.7 Faltas disciplinarias.

De acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de Servicio Público:

"*Se consideran faltas disciplinarias aquellas acciones u omisiones de las servidoras o servidores públicos que contravengan las disposiciones de esta Ley, reglamentos, así como las leyes y normativa conexa, incurrirán en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho."*[17]

Estas faltas disciplinarias pueden ser leves o graves.

[16] (DOCUMENTOS POLICIALES BLOGSPOT)
[17] LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO. Registro Oficial Nro. 294 de 6 de octubre del 2010. Pág. 14.

De acuerdo a la normativa colombiana,

"Se entiende como falta que promueva la acción disciplinaria y en consecuencia, la aplicación del procedimiento aquí establecido, toda violación a las prohibiciones y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, al correcto ejercicio de la profesión o al cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Código de Ética Profesional adoptado en virtud de la presente ley."[18]

En cuanto a su naturaleza jurídica,

"Las faltas disciplinarias o tipos disciplinarios, surgen de la potestad sancionadora del Estado, en la modalidad de disciplinaria. Son objeto de estudio mayoritariamente del derecho administrativo sancionador disciplinario, que a su vez las estructura constitucional y legalmente, a partir de la función administrativa de los servidores públicos o de los particulares con funciones públicas (…)"[19]

En este sentido, las faltas disciplinarias son definidas como comportamientos que, sean o no delitos, enturbian, entorpecen o desvirtúan la buena marcha de la función pública en cualquiera de sus formas.

En síntesis, se considera falta administrativa a toda acción u omisión, voluntaria o no, que contravenga las obligaciones, prohibiciones y demás normatividad específica sobre los deberes de autoridades, servidores

[18] *www.redes-cepalcala.org/.../FALTAS-DISCIPLINARIAS/FALTAS.ht.*

[19] RIASCOS GOMEZ, Libardo Orlando. Ensayo. Las faltas disciplinarias. Docente Titular de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nariño. Doctor en Derecho Constitucional en la Universidad de Navarra (España) y en Derecho Administrativo en la Universidad de Lleida (España). Pág. 6

públicos, establecidos en la Ley Orgánica del Servicio Público y el Reglamento General a esta Ley.

4.1.8 Sanciones disciplinarias.

Las sanciones disciplinarias son penas e implican, por ende, la pérdida de un bien jurídico como retribución a la ofensa inferida por el infractor en su deber de no violar los deberes y prohibiciones funcionariales.

Puede concluirse en entonces que falta disciplinaria es el hecho del incumplimiento, exteriorizado por acción u omisión, no justificado y culpable, de un deber impuesto por las normas que regulan la relación de empleo público, cometido por un agente imputable.

Los hechos que pueden constituir falta disciplinaria son innumerables, pues dependen de la índole de los comportamientos o conductas de los agentes públicos, que son ilimitados en número dada su posible variedad, y del sector y naturaleza de la actividad en que el agente se desempeñe.

Esto es reflejado por la mayoría de los ordenamientos legales que no contienen una enumeración exhaustiva de lo que ha de considerarse falta, por lo que la propia autoridad administrativa determinará, dentro de un marco de mayor o menor discrecionalidad y limitada siempre por un criterio de razonabilidad, si un hecho debe o no ser sancionado.

"*La determinación por una ley de lo que ha de considerarse falta y de las posibles sanciones asigna al poder disciplinario carácter reglado, por lo que de ser razonable y no comprometer el ámbito de las facultades propias de la administración, el apartamiento de este régimen configuraría un supuesto de arbitrariedad.*

Es decir, si el ordenamiento establece cuáles serán las sanciones posibles, sólo ésas serán las que válidamente puedan aplicarse."[20]

4.1.9 Destitución.

La destitución es una forma de retiro del servicio público, debido a una sanción disciplinaria grave, impuesta por la máxima autoridad nominadora.

"*La destitución exige presupuestos indispensables: que la falta cometida sea grave, que esté debidamente comprobada, que el correspondiente proceso disciplinario se adelante en forma tal que al inculpado se le garantice su legítima defensa.*

La destitución asume la sanción reservada, para quien ha cometido la falta administrativa disciplinaria mas repulsiva, mas grave, lo cual implica la expectoración sin posibilidad de reingreso no sólo de la entidad sino de toda la Administración Pública por un plazo no mayor de 5 tres años."[21]

---

[20] COMADIRA, Julio R, La Responsabilidad Disciplinaria del Funcionario Público, en Responsabilidad del Estado y del Funcionario Público, Pág. 589 a 599, Editorial Ciencias de la Administración División Estudios Administrativos, Bs. As., 2001.

[21] ww.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/listados/tematica2.jsp?subtema=28912

De acuerdo al Diccionario de Manuel Ossorio, la destitución "*es la separación de un servidor público del cargo, como castigo por haber incurrido en una falta grave.*"[22]

En síntesis puedo decir que la destitución, es separación del cargo público de una persona que trabaja en la administración púbica por haber incurrido en una fala disciplinaria grave.

4.1.10 Salud pública.

"La salud pública, este derecho significa que los gobiernos deben crear las condiciones que permitan a todas las personas vivir lo más saludablemente posible. Esas condiciones incluyen la disponibilidad garantizada de servicios de salud, condiciones de trabajo saludable y segura, vivienda adecuada y alimentos nutritivos. El derecho a la salud no debe entenderse como el derecho a estar sano.

"El derecho a la salud está consagrado en tratados internacionales y regionales de derechos humanos y en las constituciones de países de todo el mundo."[23]

La salud es el completo estado de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. Es un derecho humano inalienable, indivisible, irrenunciable e intransigible, cuya protección y garantía es responsabilidad primordial del Estado: y, el resultado de un proceso colectivo de interacción donde Estado, sociedad, familia e individuos convergen para la construcción de ambientes, entornos y estilos de vida saludable.

[22] OSSORIO, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES. Edición 2012. Pág. 340
[23] http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/es/

Indiscutiblemente es uno de los derechos fundamentales y básicos. Sin él, es difícil o imposible acceder a otros derechos más complejos como es el social y el político.

Es por ello que no sólo en las Declaraciones Universales el derecho a la salud aparece entre los primeros derechos fundamentales, sino también en las constituciones o cartas magnas que vertebran las distintas normativas nacionales y que finalmente acaban asumiendo las distintas estructuras de gobiernos regionales y locales, más cercanas al usuario de todo servicio de salud.

En síntesis, puedo decir que el derecho a la salud es parte fundamental de los derechos humanos y de lo que entendemos por una vida digna. El derecho a disfrutar del nivel más alto posible de salud física y mental, por decirlo con todas las palabras, no es nuevo.

4.1.11 Drogodependencia.

El término drogodependencia, se lo define como:

"Es la adicción a las drogas, es decir a sustancia o preparados medicamentosos de efecto estimulante, deprimente, narcótico o alucígeno."[24]

[24]DICCIONARIO DE CIRMINALÍSTICA. LEY, CIENCI Y ARTE. IMPRESO EN ESPAÑA. EDICIÓN 2012. Pág. 749

"Se puede llamar también enfermedad por consumo de sustancias, abuso de fármacos o habituación a fármacos. No es posible una definición precisa, ya que depende del tipo de sustancia y el riesgo de dependencia producido. La adicción se refiere al estilo de vida que supone la drogodependencia, tanto físico como psicológico, pero se caracteriza fundamentalmente por el uso compulsivo y continuo. El abuso de drogas se entiende como desaprobación social e incluye diferentes tipos de comportamiento:

1. *Consumo experimental y recreativo (lúdico).*
2. *Consumo de drogas psicoactivas para aliviar síntomas o problemas.*
3. *Consumo inicial por las razones anteriores pero con desarrollo de dependencia y uso continuado para aliviar las molestias o la abstinencia."*[25]

En síntesis, puedo decir que la drogodependencia se puede considerar una enfermedad. Afecta a toda la salud en general además de aspectos físicos, psicológicos y sociales. Cabe resaltar una peculiaridad y es que la responsabilidad del individuo está presente en todo momento: en el inicio, en el mantenimiento y durante el posible tratamiento de la misma; mientras que, la adicción, drogadicción o farmacodependencia, es una enfermedad crónica producida por el uso recurrente de una sustancia química (droga) la cual afecta al cerebro y a su capacidad para controlar su consumo.

La principal característica de ésta enfermedad es la búsqueda y el uso compulsivo de drogas, a pesar de las consecuencias nocivas.

Se considera una enfermedad porque existe una disfunción orgánica evidenciable, puesto que el consumo de drogas modifica el funcionamiento y la estructura del cerebro. Las consecuencias del abuso

[25]ANMAT. Revista. Administración Nacional de Medicamentos, alimentos y Tecnología Médica.

de drogas son amplias, variadas y afectan a personas de todas las edades.

La adicción tiene como características, las siguientes:

- ✓ *"Enfermedad primaria: La adicción es como tal debido a que presenta un cuadro clínico particular, síntomas propios y consecuencias orgánicas y emocionales inducidas por el consumo de sustancias. En éste sentido Johnson menciona que, más que ser un síntoma de un desorden emocional o psicológico subyacente, la dependencia química provoca muchos problemas de éste tipo o agrava los que ya existen (Johnson, 2006).*
- ✓ *Sigue un curso predecible y progresivo, ya que de no tener un tratamiento, la enfermedad progresa y puede llevar la invalidez parcial, total, e incluso a la muerte.*
- ✓ *Bajo control de impulsos, lo que lleva a la pérdida de control ante el uso de la sustancia (droga) y el consumo prolongado de ésta a pesar de las consecuencias adversas.*
- ✓ *Deseo por el consumo, por experimentar los efectos de la droga; obsesión por la droga, por tenerla, conseguirla o consumirla, lo que lleva al sujeto a presentar conductas propias de la búsqueda de la sustancia, como puede ser el involucrarse en situaciones de riesgo.*
- ✓ *Disminución del juicio, el razonamiento y la solución de problemas, que se refleja en la incapacidad que presenta el consumidor de drogas de identificar que las conductas y emociones que experimenta son inducidas por la sustancia; asimismo, no se logra identificar que la mayor parte de su malestar físico, emocional, así como sus problemas sociales y familiares son debido al consumo de drogas.*
- ✓ *El consumidor de drogas niega que tenga un problema y brinda una serie de razonamientos para tratar de evadir que existe un problema en su manera de beber o de consumir drogas."*[26]

Como se puede apreciar la drogodependencia es la situación en la que se encuentra una persona con adicción al consumo de una sustancia, estupefaciente o psicotrópico, cuyo uso es imposible de dejarlo sin que exista un determinado tratamiento médico.

[26]Portal de Tratamiento de Adicciones MONTE FÉNIX. Tratamiento en Alcoholismo y Drogadicción. Mexico.2010

4.1.12 Alcoholismo.

Manuel Ossorio, define al alcoholismo, como:

"Vicio consistente en abusar de las bebidas alcohólicas productoras de una intoxicación. El estado de embriaguez que llega el alcohólico tiene importancia jurídica no solo por lo que afecta a la sociedad sino también por las repercusiones que presenta con respecto al derecho penal y que el alcoholismo es una causa modificatoria de la responsabilidad penal."[27]

"El alcoholismo es una enfermedad crónica, progresiva y a menudo mortal; es un trastorno primario y no un síntoma de otras enfermedades o problemas emocionales. La química del alcohol le permite afectar casi todo tipo de célula en el cuerpo, incluyendo las que se encuentran en el sistema nervioso central. En el cerebro, el alcohol interactúa con centros responsables del placer y otras sensaciones deseables; después de la exposición prolongada al alcohol, el cerebro se adapta a los cambios producidos por el alcohol y se vuelve dependiente a ellos. Para las personas que sufren de alcoholismo, el tomar se convierte en el medio principal a través del cual pueden interactuar con personas, trabajo y vida. El alcohol domina su pensamiento, emociones y acciones. La gravedad de esta enfermedad está afectada por factores de índole genética, psicológica, cultural y de dolor físico."[28]

"El alcoholismo consiste en un consumo excesivo de alcohol de forma prolongada con dependencia del mismo. Es una enfermedad crónica producida por el consumo incontrolado de bebidas alcohólicas, lo cual interfiere en la salud física, mental, social y/o familiar así como en las responsabilidades laborales."[29]

De lo expresado puedo manifestar que el alcoholismo es un padecimiento que genera una fuerte necesidad de ingerir alcohol, de

[27] OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales. Edición 2012. Pág., 76

[28] http://www2.uah.es/mapa/mayores/Lecturas/Activos/alcoholismo3.pdf

[29] http://www.tuotromedico.com/temas/alcoholismo.htm

forma que existe una dependencia física del mismo, manifestada a través de determinados síntomas de abstinencia cuando no es posible su ingesta. El alcohólico no tiene control sobre los límites de su consumo, el cual va en aumento a medida que se desarrolla tolerancia a esta droga.

Según la normativa de salud pública, tanto el alcoholismo, tabaquismo y drogodependencia, son considerados como problemas de salud pública, por ende el Estado ecuatoriano, debe emprender en campañas a fin de controlar estas adicciones que perjudican a la sociedad ecuatoriana.

4.1.13 Discriminación.

"La discriminación es una forma de violencia pasiva; convirtiéndose, a veces, este ataque en una agresión física. Quienes discriminan designan un trato diferencial o inferior en cuanto a los derechos y las consideraciones sociales de las personas, organizaciones y estados. Hacen esta diferencia ya sea por el color de piel, etnia, sexo, edad, cultura, religión o ideología."[30]

La discriminación consiste en actos de superioridad realizados por una o más personas con la finalidad de ridiculizar a la otra. La discriminación puede darse por diversas causas, ya sean políticas, sociales, económicas, raciales, por enfermedad, etc.

Según Manuel Ossorio, discriminar, significa:

[30] s.wikipedia.org/wiki/Discriminación

“Acción y efecto de discriminar, de separar, distinguir una cosa de otra. Desde el punto de vista social, significa dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos u otros.”[31]

Deduciendo diría que la discriminación consiste en la separación, aislamiento, diferencias, etc. Que realiza una persona o grupo de personas en contra de otra por prejuicios que se derivan de la religión, edad, sexo, raza, discapacidad, enfermedad, trabajo, nivel social etc.

4.1.14 Bebidas alcohólicas.

“Las bebidas alcohólicas son bebidas que contienen etanol (alcohol etílico). Es toda bebida que contenga alguna cantidad de etanol es considerada bebida alcohólica. Las bebidas que abarca este grupo son muchas, e intentando agruparlas, algunas de ellas son: los vinos, cervezas, licores, aguardientes, whiskies, etc. Las contras que presenta el consumo de alcohol son muchas y van desde depresión y descoordinación, la mala absorción de nutrientes hasta la cirrosis, problemas cardíacos y con otros órganos del cuerpo humano.” [32]

---

[31] OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales. Edición 2012. Pág.352

[32] http://www.ecured.cu/index.php/Bebidas_alcoh%C3%B3licas

Ossorio, al referirse a las bebidas alcohólicas, dice:

"Las que se obtienen mediante la destilación o fermentación de ciertas frutas vegetales como uvas, arroz, ciruelas, cebada, etc."[33]

Las bebidas alcohólicas, son aquellos compuestos de etanol y consumidos en exceso causan daños irreversibles en la salud de la persona.

4.1.15 Sustancia Estupefaciente.

Para el Diccionario de Criminalística, Ley Ciencia y Arte, define al estupefaciente como:

"Son aquellas sustancias que cuando consumidas, generan un estado de narcosis o estupor, sueño o adormecimiento en la persona."[34]

Ruy Díaz, define al estupefaciente, como:

"Sustancia que tranquiliza o deteriora la sensibilidad, o produce alucinaciones, y cuyo consumo, no controlado médicamente, generalmente crea hábito, como la morfina o la cocaína, marihuana, heroína, etc.

"Los Estupefacientes son depresores del sistema nervioso que producen una notable reducción de la sensibilidad al dolor, causando somnolencia y aminorando la actividad física."[35]

---

[33] OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales. Edición 2012. Pág.122

[34] DICCIONARIO DE CIRMINALÍSTICA. LEY, CIENCIA Y ARTE. IMPRESO EN ESPAÑA. EDICIÓN 2012. Pág. 750

[35] VALLEJO M. Jaén, "Cuestiones Básicas del Derecho Penal", Editorial Ábaco de Rodolfo. Depalma. 1998, pág. 69, 70

En el campo médico, es cualquier droga que produce somnolencia o insensibilidad y también sirve como calmante de dolor. En el ámbito legal el término abarca las sustancias recogidas en la Convención de 1961.

"Por sustancia Psicotrópica se entiende cualquier droga o agente que presenta una afinidad peculiar que causa efectos sobre la psique, sea esta sustancia natural o sintética, o cualquier material natural de la lista."[36]

En síntesis, las sustancias contenidas por los psicotrópicos y los estupefacientes son aquellas que actúan sobre el sistema nervioso central, ya sea excitándolo o deprimiéndolo.

"Para intentar aproximarse a un mínimo conocimiento sobre este tema, en principio deben tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

Psicotrópico: cualquier sustancia natural o sintética, capaz de influenciar las funciones psíquicas por su acción sobre el Sistema Nervioso Central (SNC).

- ✓ *Psicofármaco: todo producto farmacéutico compuesto por sustancias psicotrópicas, utilizado como objeto del tratamiento de padecimientos psíquicos o neurológicos.*
- ✓ *Estupefacientes: toda sustancia psicotrópica, con alto potencial de producir conducta abusiva y/o dependencia (psíquica/física, con perfil similar a morfina, cocaína, marihuana, etc.), que actúa por sí misma o a través de la conversión en una sustancia activa que ejerza dichos efectos."*[37]

Generalmente, el uso de un psicotrópico puede traer como consecuencias cambios temporales en la percepción, ánimo, estado de conciencia y comportamiento.

---

[36]VALLEJO M. Jaén, "Cuestiones Básicas del Derecho Penal", Editorial Ábaco de Rodolfo. Depalma. 1998, pág. 69, 70

[37]ANMAT. Revista. Administración Nacional de Medicamentos, alimentos y Tecnología Médica.

Pueden ser de tipo estimulante, antipsicótico, tranquilizante, entre otros.

En cambio los estupefacientes o narcóticos, están relacionados por lo general con el tratamiento y control del dolor. Se dice que estas sustancias tienen un índice terapéutico muy pequeño (ventana terapéutica pequeña): es decir que las dosis son muy exactas para cada patología e indicación en particular. Por ejemplo, con una concentración específica se puede producir excitación y con una concentración superior pueden deprimir el Sistema Nervioso Central. Es por ello, que su indicación y prescripción deben ser realizadas exclusivamente por el profesional médico especialista, y deben ser utilizadas bajo estricta vigilancia médica

De lo expuesto y dado el daño que puede sufrir una persona en su salud, es necesario que tanto los psicotrópicos como los estupefacientes, denominados internacionalmente como sustancias controladas son estrictamente fiscalizadas por el Estado, a través de las leyes nacionales

4.1.16 Liquidación de Trabajo.

"La liquidación es el dinero que le corresponde al trabajador cuando este y el empleador dan por terminada la relación laboral. Con este dinero quedan liquidadas todas las obligaciones pendientes."[38]

La liquidación consiste en el pago de los valores que se generan por concepto de la relación laboral que existió y que termina ya sea por

[38] http://www.ecuadorlegalonline.com/laboral/liquidacion-trabajo/

desahucio, visto bueno, despido intempestivo, en el caso de los trabajadores y en el caso de un servidor público por renuncia voluntaria o por terminación del contrato de trabajo.

Al momento de liquidar el contrato de trabajo se deben liquidar las respectivas prestaciones sociales, al igual que pagar todos conceptos relacionados con los aportes parafiscales y de seguridad social.

Sin importar cuál sea la causa, cuando el empleado se retira de su trabajo tiene derecho a algunos beneficios económicos como lo son las prestaciones sociales que corresponden a la prima de servicios, cesantías, intereses sobre cesantías y descanso remunerado durante la lactancia.

Es importante aclarar que las vacaciones no son propiamente una prestación social, sino un pago laboral a cargo del empleador que también debe ser liquidado.

4.2 MARCO DOCTRINARIO:

4.2.1 Origen de administración pública en el Ecuador.

De acuerdo al ensayo de Hugo Tobar,

"La Administración Pública, administración, es conducción, es gobierno de los intereses o bienes, en especial de los públicos. La ciencia de administración es el conjunto de reglas para administrar los negocios e instituciones; y más particularmente para emplear los medios y recursos en la obtención de los fines de un estado, empresa, etc."[39]

La palabra administración está compuesta por los prefijos latinos: AD = Más; MINUS = Menos; TRATOS = Tratado, Materia o Ciencia.

Esto quiere decir, la Ciencia, la Materia, la cosa que trata del más y el menos o sea el orden, la disciplina; uno es más y otro es menos; unos disponen, otros obedecen y hacen las cosas. Este es el principio fundamental que estableció a fines del siglo XVIII Adam Smith; quien dividió el trabajo en dos categorías: supervisión o planificación y operativo o ejecución.

Las normas administrativas; consisten de todos aquellos principios, normas, reglamentos y leyes; que proporciona el marco legal adecuado para lo que

[39] www.derechoecuador.com

es la gestión, conducción; o sea la administración de un organismo público o privado.

La Administración Pública; es por lo tanto, el sistema administrativo de un Estado, de una ciudad, de una comuna o centro poblado; y que existe principalmente para dos cosas:

- Prestar servicios públicos a la comunidad a quien se debe; y
- Ejercitar controles públicos a las personas y la propiedad dentro de su dominio.

Con estos objetivos las normas y leyes que regulan la administración pública deben:

- Establecer las agencias administrativas adecuadas; otorgándoles ciertos poderes, describiendo el alcance y límite de los mismos.
- Proveer de los medios para hacer cumplir las decisiones administrativa hechas en el ejercicio de estos poderes; y
- Proporcionarles un sistema que brinde seguridad contra acciones administrativas arbitrarias, discriminatorias o no autorizadas.

Los poderes o autoridades administrativas establecidas por las normas modernas son de cuatro tipos:

- El Normativo: poder que tiene la capacidad de generar las normas generales o regulaciones.
- El de Patente: poder que puede otorgar el uso, renovación y revocar licencias o permisos para ejercer actividades.
- El Investigativo: poder que obtiene la testificación para producir información y datos para producir una regulación efectiva; y
- El Ejecutivo: poder que emite ordenes administrativas para que sean ejecutadas por la comunidad."[40]

Históricamente hablando, la administración pública ha evolucionado de forma considerable hasta nuestros días, así por ejemplo en la época incaica, la génesis de la Administración Pública podría encontrarse en las formas primarias de organización de los asentamientos indígenas que residieron en lo que hoy constituye el territorio nacional, formas que se caracterizaron más bien por su simplicidad y que nacieron de un sistema autóctono de valores.

La formación del incario si bien determinó ciertos cambios organizativos, "no logró subyugar por completo a los pueblos sometidos de este territorio, a pesar de haber impuesto su lengua, costumbres, autoridades y

[40] TOBAR HUGO. Ing. ENSAYO: LA ADMINSITRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR. Informativo ESPAE. Junio de 1995

normas reguladoras, simultáneamente con la reubicación geográfica de poblaciones enteras".[41]

Posteriormente en la Época Colonial, para el gobierno de América dos fueron los órganos creados por la Corona a fin de centralizadamente administrar no sólo las riquezas de sus pueblos, sino también sus aspectos políticos, jurídicos y hasta de orden moral. Por una parte el Real y Supremo Consejo de Indias, órgano superior, de última instancia en lo político social y la Casa de Contratación, órgano superior, en materia económico financiera, cuyos excesos fueron de tal naturaleza que llegaron a general rupturas sociales contraproducentes aún para los propios intereses de España.

Luego se establecen los Virreynatos y entre ellos el del Perú, al cual perteneció Quito en calidad de Tenencia de Gobernación.

Con la expedición de la Cédula Real de 1563, se establece la organización administrativa de la Real Audiencia de Quito que, aunque regida por las leyes generales de España, adquiere una forma propia al establecer una presidencia bajo la cual se estructuran las gobernaciones de Quito, Esmeraldas, Quijos, Popayán y Yahuarsongo; y varios corregimientos.

---

[41] ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA: "Diez Problemas Básicos" Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo -Quito-Ecuador, 1979. Pág. 34

Parecería oportuno comentar en este punto, la sensible influencia de la administración española en la formación organizativa de nuestro país. Para entonces su rasgo principal era la centralización, estilo administrativo que virtualmente se trasplanta y se impone en América y que de alguna manera ayuda a explicar tal situación en la realidad presente. Cos-Gayón, en "Historia de la Administración Pública de España puntualiza este sentido altamente centralizado:

"*La Administración Pública, y las ideas centralizadoras lo han invadido todo y han tenido por lo tanto que aumentar los medios de acción y de consulta del Gobierno Supremo".*[42]

Finalmente en la Época Republicana, una objetiva presentación de la Administración Pública ecuatoriana durante la época republicana debería sustentarse al menos en dos variables fundamentales: El Estilo de los Gobiernos y la Evolución del Papel del Estado.

En cuanto a los estilo de los gobiernos, el papel y funcionamiento de la Administración Pública en el Ecuador ha estado influenciado directamente por el estilo de los gobiernos que han operado a lo largo de la vida republicana.

Para algunos gobiernos, la Administración Pública, antes que constituir un sistema de gestión gubernamental, ha sido utilizada como un simple medio para consolidar su permanencia en el poder, especialmente a

[42] GUERRERO OMAR "La Teoría de la Administración Pública". Editorial Harla México, 1986, pág. 83.

través de la repartición indiscriminada de los puestos públicos, sin considerar que el ejercicio de los mismos exige requisitos de capacidad, experiencia y conocimiento.

Otros gobiernos la usaron para complacer los intereses de variados grupos de presión que con frecuencia han actuado en el país en función de sus propósitos, generalmente contradictorios de los del Estado, buscando por lo general la conservación del status quo. Tanto un estilo como el otro han contribuido a una progresiva desorganización y a un inorgánico crecimiento del sector público nacional.

Sólo en contados y cortos períodos se observa cierta preocupación por analizar y resolver los problemas administrativos y por vincular a la Administración Pública con los objetivos del desarrollo nacional. Lastimosamente, por distintas razones los esfuerzos desplegados no lograron la prosecución necesaria y, dada la oscilación entre los varios estilos, en su dirección ha sufrido dramáticos cambios de rumbo, así, avances logrados en un período se han visto revertidos en otros. Mirando hacia el futuro sería útil lograr un consenso político respecto de la conveniencia de arraigar en la administración una orientación consistente y continua para su desarrollo.

En lo relacionado a la evolución del papel del Estado, podemos decir que no obstante las variaciones en los estilos de gobierno, la evolución de la Administración Pública, al parecer, han atravesado históricamente tres

etapas marcadas que corresponden al desarrollo del concepto socio-político del papel del Estado en la sociedad.

En el esquema liberal del Estado, caracterizado por una actitud pasiva que respeta los patrones clásicos de una economía de libre mercado, la Administración Pública tuvo igualmente un papel limitado a la preservación deja seguridad, mantenimiento del orden interno, manejo de las relaciones externas y de las finanzas públicas. Si bien se crearon, fusionaron o suprimieron organismos oficiales, se procedió a redistribuir funciones y operar cambios en los cuadros burocráticos, estas acciones no correspondieron a objetivos orientados a transformar estructuralmente al sistema administrativo. Se originaron más bien en presiones muchas veces no sustentadas en necesidades colectivas. Históricamente se puede identificar esta etapa en el período comprendido entre el inicio de la República y el advenimiento de la Revolución Liberal. Este coincide justamente con el establecimiento de los organismos públicos más antiguos: los Ministerios de Defensa, Finanzas, Interior y Relaciones Exteriores.

Otra interpretación del papel del Estado ha conllevado una actitud menos pasiva, involucrando su participación en actividades tradicionalmente asignadas al sector privado pero limitándose a aquellas áreas en las cuales éste no estuvo operando. Así surge la participación más activa del Estado en los campos de la instrucción pública, obras públicas, correos y telégrafos, beneficencia, etc., y en la regulación de la agricultura, comercio, industria y minería.

La tónica de la Administración Pública es prácticamente la misma que en el esquema anterior, pero tiende a ampliar su radio de acción aunque como producto de una simple evolución, sin objetivos claros, principalmente como respuesta al aumento inevitable de responsabilidades. Esta etapa coincide con el período que va desde la Revolución Liberal a fines del siglo XIX hasta el fin de la gran depresión económica mundial de la década de 1930. Es, en el transcurso de esta época que toman cuerpo definitivo los Ministerios de Educación Pública y Obras Públicas y el Estado asume la responsabilidad sobre los programas tradicionales de beneficencia.

Haciendo reminiscencia de sus instituciones públicas, tenemos:

- 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. Hoy en día vigente la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento.
- Actualmente en los diferentes organismos públicos del Estado existen varios empleados públicos, de los cuales la mayoría son profesionales de nivel superior, que ejercen funciones directrices, de supervisión y de planificación.
- Un Estado moderno no puede existir si no dispone de una administración pública también moderna. Esta Administración Moderna por otro lado, tampoco puede existir si no es conducida por funcionarios públicos altamente capacitados y actualizados en las dos funciones básicas de un Estado: suministrar servicios y ejercer control de las personas y de la propiedad.

Más recientemente, el Estado adopta un papel activo, abandona su connotación primordial de consumidor e intenta convertirse en rector del desarrollo, responsabilizándose de nuevas tareas y actividades económicas fundamentales. Así es como surgen los esfuerzos nacionales por planificar el desarrollo, manejar la economía, participar en los procesos estratégicos de la actividad económica tanto de la explotación

de los recursos materiales como de la producción industrial y agropecuaria; en la política de comercialización interna y externa y en la investigación científica. En América Latina los primeros movimientos en esta dirección aparecieron después de la Segunda Guerra Mundial, pero tomaron impulso decisivo a partir de la década de los 60. En el Ecuador durante este período se ve una marcada fermentación institucional alrededor de las nuevas funciones asumidas por el Estado, con la evolución hacia su forma actual de los diversos Ministerios creados por el gobierno actual. Adicionalmente, surgen una variedad de instituciones públicas de carácter autónomo orientadas a cumplir parte del nuevo papel del Estado, cuyo fin primordial es prestar los servicios públicos con calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación.

"*El principal objetivo que persigue la administración pública, es el de planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos.*"[43]

"*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 correctamente, ejecutar las resoluciones y controlar las acciones de los servidores.*"[44]

---

[43] JARAMILLO ORDOÑEZ, **Herman Dr. Revista Judicial. Diario La Hora. J**ueves, 24 de Noviembre de 2005 08:31 Última actualización el Viernes, 04 de Abril de 2008 09:36

[44] JARAMILLO ORDOÑEZ, **Herman Dr. Revista Judicial. Diario La Hora. J**ueves, 24 de Noviembre de 2005 08:31 Última actualización el Viernes, 04 de Abril de 2008 09:36

Otro objeto de la administración pública, es prestar servicios permanentes, regulares, continuos, iguales, eficientes y eficaces para satisfacer las necesidades e intereses generales. El servicio evoca una acción y efecto de servir pero también es la piedra de choque por los criterios políticos que se tienen sobre la buena o mala prestación.

Considero entonces que el objeto de la administración, es cumplir con las necesidades de los pueblos dando prioridad a las necesidades básicas que los habitantes necesitan en primer lugar está el agua potable, la luz eléctrica, la salud, la educación el buen vivir que siempre dice el señor presidente en sus sabatinas de todos los sábados, que supuestamente es parte del compromiso del estado con las colectividades.

Es necesario que todo gobernante este siempre preocupado por el bienestar de los pueblos, sin distinción de raza ni etnia de acuerdo a lo que manifiesta la Constitución de la República devolviendo los tributos que fueron pagados mediante impuestos, tasas, servicios especiales que lo fueron creadas para en lo posterior entregar en obra pública a las colectividades en los diferentes sitios del país.

4.2.3. Principios de la Administración Pública.

Principio, se deriva del vocablo latino "principium", que significa comienzo, el inicio u origen de algo, de un ser, de la vida, por ejemplo. El fundamento de una cosa, una máxima, un aforismo.

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.

Dentro de la administración Pública, tenemos los siguientes principios:

a. "*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 de la República del Ecuador y las demás normas de derecho imperantes."[45]

b. *"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."[46]

[45] RÉGIMEN JURIDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Módulo XI. UNL. MED 2010. Pág. 26
[46] Ibídem.

c. Principio de eficiencia:

Eficiencia, significa "*la virtud y facultad para lograr un efecto determinado*"[47]

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.

d. Principio de eficacia:

"Eficacia, procede del término latino efficacia, que significa virtud, actividad, fuerza y poder."[48]

"Eficaz, del latín efficax, denota lo activo, fervoroso, poderoso para obrar; que logra hacer efectivo un propósito."[49]

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

e. Principio de agilidad:

---

[47] DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Vigésima edición. 2000. Pág. 56
[48] Ibídem.
[49] Ibídem.

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

f. Principio de simplificación:

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

g. 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.

h. Principio de coparticipación:

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

i. 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.

j. 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.

K. 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.

4.2.4 Las adicciones como problema de salud pública.

"Uno de los grandes problemas que afectan a las sociedades de nuestro tiempo es el consumo de diferentes sustancias adictivas, las cuales dañan la salud de quienes las consumen, además de afectar a sus familias, a las personas con las que conviven y a las comunidades a que pertenecen. Por eso, el consumo de sustancias adictivas nos concierne a todos y no sólo a los directamente involucrados; es decir, las adicciones son un problema de salud pública.

El consumo de una sustancia adictiva o droga altera la capacidad de actuar y decidir libre y responsablemente. El daño que puede producirle a quien la consume depende de cómo afecte esa sustancia su salud y de las consecuencias emocionales y sociales que le provoque. Cada individuo tiene una constitución genética diferente, por lo cual, la reacción

a las diversas sustancias adictivas varía de una persona a otra. Por lo mismo, tampoco es posible predecir qué cantidad de sustancia y qué tiempo de uso se requieren para causar una adicción. Lo que sí se sabe es que, en muchos casos, basta con muy poca cantidad.

No existe una causa única que provoque el consumo de alcohol, drogas y la adicción. Es un problema muy complejo en el cual intervienen diversos factores, estrechamente ligados entre sí. Éstos son de tipo personal, familiar y social. Sin embargo, cada persona tiene la posibilidad y la responsabilidad de cuidar su salud no consumiendo sustancias nocivas."[50]

Sin duda alguna puedo manifestar que las adicciones, principalmente las derivadas de bebidas alcohólicas, droga o cualquier tipo de sustancia estupefaciente, conlleva al deterioro en la salud de la persona, incidiendo de manera negativa en su entorno tanto familiar, económico, social y laboral.

Pues pese a las campañas que realizan las autoridades competentes, difícilmente se puede frenar este mal endémico que sufre un buen número de personas en la sociedad ecuatoriana. A ello se suma el escaso apoyo por parte del Estado de incrementar o mejorar los escasos centros para personas con adicciones existentes en el país, debido a que en su mayoría quienes desean rehabilitarse, deben pagar ingentes cantidades de manera mensual, siendo inasequibles para aquellos que no cuentan con recursos económicos.

[50] http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/libros/texto/cn6/u02t04.html

4.3 MARCO JURÍDICO.

4.3.1 Marco jurídico constitucional que garantiza los derechos de los trabajadores.

El Art. 33 de la actual Constitución reconoce y garantiza el trabajo como "un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado."[51]

Como se observa el trabajo constituye un derecho, el cual está garantizado constitucionalmente, de la misma forma que es un deber social, es decir todas las personas en capacidad de trabajar, estamos obligados a contribuir con el desarrollo de país mediante el trabajo y esto nos permitirá obtener medios económico para nuestra subsistencia, razón por la cual la Carta Magna lo denomina derecho económico.

Sin embargo el trabajo como derecho, se constituye solamente teoría por cuanto en la práctica ante la carencia de fuentes de trabajo, el obrero se ve obligado a realizar el trabajo que sea y bajo las condiciones impuestas por el empleador, pues la necesidad de obtener ingresos económicos lo obliga a tal situación.

[51] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizada al 2008. Pág. 29.Art. 33

Concordante con esta disposición legal, el numeral 17 del Art 66 del cuerpo legal en análisis, garantiza el derecho a la libertad de trabajo, es decir ninguna persona puede ser obligada a realizar un trabajo gratuito o forzoso, salvo los casos que determine la ley.

En el numeral 29 del Art 66, ibídem. Los literales a; b; y d, Expresan: "Los derechos de libertad también incluyen:

a) El reconocimiento de que todas las personas nacen libres.
b) La prohibición de la esclavitud, la explotación, la servidumbre y el tráfico y la trata de seres humanos en todas sus formas. El Estado adoptará medidas de prevención y erradicación de la trata de personas, y de protección y reinserción social de las víctimas de la trata y de otras formas de violación de la libertad; y,
d) Que ninguna persona pueda ser obligada a hacer algo prohibido o a dejar de hacer algo no prohibido por la ley."[52]

El Art. 325 de la Constitución, establece: "El Estado garantizará el derecho al trabajo. (….)"[53]

En el Art. 326 de la Constitución nos señala claramente que el "derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:

[52] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizada al 2008.Numeral 29 del Art. 66 , Pág. 47
[53]CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Presidencia de la República. Actualizada al 2008. . Art. 325,Pág. 158

1. Pleno empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo, *no se ha logrado erradicar estas dos figuras, más bien las cifras se acrecientan día a día, somos testigos del alto número de desocupados que se quedaron sin trabajo por el cierre de los casinos, situación que igualmente afecta a los profesionales de las diversas ramas.*

2. Irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos del trabajador. *Es la imposibilidad jurídica de privarse voluntariamente de una o más de las ventajas concedidas por el derecho laboral en beneficio propio.*

3. Principio indubio pro obrero. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras. *Es decir a más de una interpretación entre una misma norma se aplicará la más favorable para el trabajador, extendido a la valoración de la prueba.*

4. A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración.

5. Toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar. *No se cumple este principio en su totalidad puesto que se ha tenido inclusive que tipificar como delito la no afiliación al trabajador a la seguridad social para que se pueda hacer efectivo este derecho, es más al reclamar este derecho el*

trabajador, el empleador simplemente le dice al trabajador, si no está de acuerdo entonces renuncie.

6. Toda persona rehabilitada después de un accidente de trabajo o enfermedad, tendrá derecho a ser reintegrada al trabajo y a mantener la relación laboral, de acuerdo con la ley. *Depende del tipo de accidente que sufrió o la enfermedad que padeció, en muchos de los casos prefieren indemnizarlo que permitir que regrese a seguir laborando.*

7. Se garantizará el derecho y la libertad de organización.

8. El Estado estimulará la creación de organizaciones de las trabajadoras y trabajadores, y empleadoras y empleadores, de acuerdo con la ley; y promoverá su funcionamiento democrático, participativo y transparente con alternabilidad en la dirección.

9. Para todos los efectos de la relación laboral en las instituciones del Estado, el sector laboral estará representado por una sola organización.

10. Se adoptará el diálogo social para la solución de conflictos de trabajo y formulación de acuerdos.

10. Será válida la transacción en materia laboral siempre que no implique renuncia de derechos y se celebre ante autoridad administrativa o juez

competente. *La transacción es una figura jurídica que permite solucionar un conflicto extrajudicialmente que es positivo dada la lenta y tardía administración de justicia imperante.*

11. Los conflictos colectivos de trabajo, en todas sus instancias, serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje.

12. Derecho a la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras; y,

13. Derecho a la huelga y al paro de acuerdo con la ley.

En cuanto a la remuneración el Art. 328 ibídem menciona: "La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos."[54]

Igualmente la Carta Magna en el Art. 330 garantiza "la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad. (…)"[55]

En el Art. 331, el Estado garantiza a "las mujeres igualdad en el acceso al empleo, a la formación y promoción laboral y profesional, a la

[54]CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Presidencia de la República. Actualizada al 2008. Art. 328 Pág. 160
[55] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Presidencia de la República. Actualizada al 2008. Art. 330 de la Pág. 161

remuneración equitativa, y a la iniciativa de trabajo autónomo. Se adoptarán todas las medidas necesarias para eliminar las desigualdades."[56]

Se prohíbe toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo.

En la actualidad lamentablemente existen condiciones denominadas políticas de las empresas que discriminan este derecho, exigiendo como requisito mínimo para ingresar a trabajar la edad de veinticinco años y en otras peor aún que sea soltero, situación ésta que coloca en total discriminación social al trabajador que cada vez ve limitado su posibilidad de obtener un trabajo digno como lo establece la Constitución.

Una función importante y, por ello, una responsabilidad específica y grave, tienen en este ámbito los empresarios indirectos, es decir aquellos sujetos personas o instituciones de diverso tipo que son capaces de orientar, a nivel nacional o internacional, la política del trabajo y de la economía.

Como puedo darme cuenta existe un marco jurídico legal que tutela el derecho al trabajo, inclusive de aquellas personas con capacidades especiales, sin embargo en la práctica los trabajadores se ven obligados a

[56] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Presidencia de la República. Actualizada al 2008. Art. 331 , Pág. 162

renunciar su actividad laboral por cuanto se vulneran sus derechos a diario. Si analizamos la legislación laboral ecuatoriana se establecen algunas causales por las que tanto el empleador como el trabajador pueden dar por terminada la relación laboral, en la práctica los fundamentos son otros. Vemos que por el simple hecho del trabajador reclamar sus derechos como seguridad social, utilidades, pago oportuno de la remuneración, etc., éstos son despedidos, sin que hasta la fecha haya una sanción para el empleador.

Si bien es cierto uno de los compromisos del actual gobierno fue fomentar el empleo, con salarios dignos que cubran las necesidades de la población ecuatoriana, no obstante observamos la serie de despidos que se dan inclusive en el sector público, aumentando con ello la desocupación. Igualmente la serie de impuestos tributarios que frenan el crecimiento de la industria y la inversión fuentes generadoras de empleo.

Estadísticamente se habla que la desocupación ha disminuido, sin embargo puedo ver en nuestra ciudad de Loja, al igual que en el resto del país un elevado índice de vendedores informales (subocupación) que en busca de un medio recorren las calles Lojanas, muchas veces ofreciendo productos que atentan a la salud de los consumidores, con el fin de obtener recursos que les permitan sobrevivir.

4.3.2 Análisis de la Constitución de la República del Ecuador, relacionada a los servidores públicos.

La nueva Constitución del 2008, no existe diferencia alguna entre dignatarios, funcionarios o servidores públicos, ya que las tres denominaciones están consideradas a la presente fecha como servidores púbicos. Los servidores públicos, por definición, son personas que prestan servicios al Estado como miembros de las corporaciones públicas, como funcionarios, empleados o trabajadores del mismo y de sus entidades descentralizadas.

Todo servidor público está al servicio del Estado y de la comunidad y debe ejercer funciones en las formas previstas por la Constitución, la ley o el reglamento, estando su responsabilidad y la manera de hacerlo efectivo determinadas por la ley, sin importar la forma o manera en que se encuentre vinculado ese servidor público, deben existir compromisos mayores consigo mismo, la comunidad, la institución a la que presta sus servicios y por ende con el Estado, lo que importa y le impone por sobre cualquier circunstancia debe ser la lealtad, entrega, vocación, sacrifico, capacidad, disciplina, honorabilidad, voluntad y honradez, entre otras muchas consideraciones y convicciones, mismas que debe ofrecer en beneficio que no en detrimento de las instituciones, la ciudadanía y el Estado.

Las acciones de los servidores públicos deben estar siempre, por siempre y como fórmula de superación, encaminadas urgentemente a borrar de

una vez por todas la visión negativa que los ciudadanos tengan o puedan tener sobre el manejo de las instituciones del estado y en oposición a lo cual, enfrentar con realismo ese posible desprestigio y frustración, en dirección expedita a robustecer ese servicio público mediante sólidos y congruentes fortalecimientos en lo democrático, institucional y estatal, con lo que ganaremos todos los ecuatorianos.

Vale mencionar que por primera vez se hace constar en una Constitución, que los derechos de los servidores públicos son irrenunciables, lo que permitirá que estos ciudadanos tengan más compromiso por cumplir sus deberes y hacer cumplir sus derechos.

En este sentido las instituciones en las que laboran los servidores públicos se encuentran previstas en el art 225 de la Constitución de la República del Ecuador; y son las siguientes:

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."*[57]

"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

[57] COSNTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizada al 2012. Pág. 117. Art. 225

hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución."[58]

La Constitución de la República del Ecuador, señala con absoluta claridad cuáles son las entidades que componen el sector público, limitando también el ámbito de acción de los servidores, organismos y entidades públicos, a las atribuciones que señala la misma Constitución y otras leyes especiales de creación y regulación de las respectivas instituciones.

Se determina también lo concerniente a aquellas instituciones que por mandato constitucional y de leyes especiales son autónomas administrativamente, como por ejemplo, las universidades y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

El Art. 227 de la Constitución de la República del Ecuador, en forma sumamente clara determina como principio sustancial que:

"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."[59]

Es decir, que la administración pública en todo un sistema de apoyo gubernativo que debe desarrollarse en forma sumamente técnica, con recursos humanos altamente calificados y de profunda convicción ética,

[58] Ibídem. Art. 226

[59] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, actualizada al 2012. Pág. 117. Art . 227

de manera que los servicios que se brinden sean absolutamente eficientes.

En la sección tercera, del capítulo de la Constitución referente a la administración pública, inicia por determinar en el Art. 229, que tienen la calidad de servidoras y servidores públicos, señala:

"Las personas que de cualquier forma, a bajo cualquier título, trabajen o 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. Por lo tanto, es necesario que todas las servidoras y servidores de las instituciones y organismos que conforman el sector público se rijan por la Ley que regula el servicio público." [60]

Esto significa que para ser servidor público, lo único que se requiere es la prestación de servicios a cualquier título al sector público, obviamente en el ejercicio de un campo funcional en un puesto de la administración pública.

Conforme al Art. 230 del ordenamiento constitucional, en relación con el servicio público se prohíbe:

[60] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, actualizada al 2012. Pág. 117. Art . 229

1. "*Desempeñar más de un cargo público en forma simultánea a excepción de la docencia universitaria, siempre que su horario lo permita. Es decir, cuando el horario de la cátedra está fuera de las horas de trabajo en el servicio público.*
2. *El nepotismo.*
3. *Las acciones de discriminación de cualquier tipo."*[61]

Además, 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.

Es crucial porque la transparencia y responsabilidad son los fundamentos que llevan a que las organizaciones y liderazgos tengan fuerza moral suficiente para impulsar y fortalecer la escala de valores, la legalidad, el civismo y la justicia en nuestra sociedad. Las preocupaciones se generan tanto de una parte de la sociedad que tiene niveles aceptables de participación ciudadana dado que acceden a buenos niveles de información y conocimiento de la problemática, en tanto en la mayoría de los ciudadanos, si bien tienen la opinión de que hay corrupción, sus posiciones son pasivas frente a dicha problemática. La carencia de transparencia es una creciente preocupación social porque afecta tanto a los países ricos como a los pobres, es una erosión continua de la economía.

[61] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, actualizada al 2012. Pág. 117. Art. 230

Los principales retos de la democracia, en las circunstancias actuales, son la búsqueda de la transparencia, la responsabilidad y la capacidad de respuesta es fundamental para la credibilidad de sus gobernantes.

La corrupción o la falta de ética en nuestras organizaciones es la principal amenaza en el desarrollo del país y su combate exige el apoyo de toda la sociedad. Es un tema común en los discursos presidenciales, las campañas electorales de los políticos, etc., pero falta. Lamentablemente es frecuente que las nuevas iniciativas, no sean aplicadas rigurosamente o no sean provistas de funcionarios y personal idóneo para su implementación, entre otras prácticas tradicionales negativas, como la continua resistencia de los gobiernos de proporcionar información para que se pueda conocer y monitorear el manejo de los fondos públicos y de los casos de corrupción que son expuestos por la sociedad civil o detectados en una investigación gubernamental (caso indemnizaciones).

En cuanto a las prohibiciones para los servidores públicos, tenemos:

"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."[62]

En el Art. 233 del cuerpo legal en análisis, señala:

[62] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, actualizada al 2012. Pág. 117. Art . 232

"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, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas."[63]

Como se puede apreciar son muy claras las prohibiciones establecidas para los servidores públicos, por ende de incurrir en alguna de estas figurad delictivas, son sancionados penalmente conforme lo establece el Código Penal ecuatoriano, lo que considero muy acertado a fin de frenar la serie de artimañas y abusos de algunos servidores públicos que en muchos casos aprovechándose del puesto que ocupan se han aprovechado para enriquecerse a costas de los dineros del pueblos ecuatoriano.

4.3.3 Derechos de los servidores públicos establecidos en la Ley Orgánica del Servicio Público.

La Orgánica del Servicio Público expedida el 6 de octubre del 2010, en el Registro Oficial N° 294.

[63] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, actualizada al 2012. Pág. 117. Art . 233

"El Art. 1 de la Ley Orgánica de Servicio Público, señala que los principios del servicio público son la calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación."[64]

En este sentido la normas constitucionales y legales que regulan el desempeño de los servidores públicos, ya sean funcionarios, empleados o trabajadores, dentro de los organismos públicos, pretenden generar una administración ordenada y eficiente; ya que, en ellas encontramos establecidas y en demasía los procedimientos y los comportamientos a los cuales de forma ineludible tienen que regirse quienes son parte de la función pública. Sin embargo, es conocido por todos que aunque un minoritario sector de servidores públicos, se caracteriza por la ineficacia, ineficiencia y la negligencia en el desempeño de sus funciones, lo que a la vez produce descontento y desconfianza de la ciudadanía.

Esta situación se debe al gran número de personal improvisado ubicado por compromisos políticos, que carecen de perfiles idóneos en el desempeño de cargos públicos; y, a la falta de establecer sanciones a los servidores que no cumplen sus funciones a cabalidad, por parte de las autoridades respectivas.

---

[64] LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizada al 2013. Registro Oficial N° 294.

El Art. 41 de la Ley Orgánica de Servicio Público, en cuanto a la responsabilidad administrativa de la servidora o el servidor público que incumpliere sus obligaciones o incurra en responsabilidad administrativa que sanciona disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho.

Así este cuerpo legal invocado, establece clasifica a las faltas disciplinaria en faltas leves el 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, para las cuales se impone sanciones como: amonestación verbal, amonestación escrita o sanción pecuniaria administrativa o multa.

En cuanto a las faltas graves, en cambio las define como 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.

Señala la normativa jurídica de este cuerpo legal invocado que la reincidencia del cometimiento de faltas leves se considerará falta grave y que dan lugar a la imposición de sanciones de suspensión o destitución, previo el correspondiente sumario administrativo.

El Art. 43. Al referirse a las sanciones disciplinarias, establece 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.

De lo expuesto se evidencia que para el caso de las faltas graves, la Ley Orgánica del Servicio Público, no establece ninguna medida de coerción o cautelar que efectivamente garantice el cumplimiento de la sanción que se impondrá al servidor público, luego de seguirse el correspondiente sumario administrativo, y por ende el pago de la sanción pecuniaria impuesta, deja igual vacíos por cuanto no se señala el monto de del diez

por ciento si se fija de acuerdo a la remuneración actual del servidor o del salario vigente, por ende he considerado la necesidad de regular en la Ley Orgánica de Servicio Público, lo relacionado a la creación de medidas coercitivas a fin de por un lado asegurar el cumplimiento de la sanción impuesta al servidor público y de otro lado, garantizar los principios constitucionales de eficiencia y eficacia de los servicios públicos.

En el Art. 3 de la citada Ley dice:

"Las disposiciones de la presente Ley son de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública, que comprende:

1. *"Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Justicia Indígena, Electoral, Transparencia y Control Social, Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional";*
2. *"Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales."*[65]

Por consiguiente, la acción de funcionarios y empleados se halla regulada por la Ley del Servicio Público que reemplazó a la anterior Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Esta nueva Ley tiene el propósito de garantizar la estabilidad, ascensos, remuneraciones, capacitación, régimen disciplinario de los servidores públicos.

[65]LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Actualizada a enero del 2010. Pág. 1, Art. 3

La LOSEP, define expresamente el concepto de servidor público, cosa que si se puede observar en el Art. 4, que estipula:

"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. Las trabajadoras y trabajadores del sector público estarán sujetos al Código del Trabajo."[66]

La Ley Orgánica del Servicio Público, al referirse al ámbito de aplicación, incluye a los funcionarios y empleados de los organismos de los gobiernos descentralizados, entre los que se hallan los municipios, consejos provinciales, seguro social, entre otros; de tal manera que, nuestros empleados deben responder a las regulaciones y control que establece el Art. 6 de aquella Ley Orgánica para garantizar la transparencia e imparcialidad de los actos públicos.

En este aspecto, es necesario citar al autor Guillermo Cabanellas de Torres que define a la disciplina en los siguientes términos:

"Observancia de las Leyes y ordenamientos de una profesión o instituto. Tiene relación con la obediencia jerárquica y por ello es importante en la organización militar y en la eclesiástica, pues en ella establece superiores e inferiores."[67]

El Art. 22 de la Ley Orgánica del servicio Público, al referirse a los deberes y atribuciones de los servidores públicos, el literal b) expresa:

"Cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia, calidez, solidaridad y en función del bien colectivo con la

---

[66] LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Actualizada a enero del 2010. Pág. 1, Art. 4

[67] CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico de Derecho Elemental. Editorial Heliasta. Buenos Aires. 2005. Pág. 22

diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades"[68]

Esta norma obliga a los servidores públicos a prestar servicios a la colectividad con eficiencia, diligencia y prontitud, dando un trato amable y cálido al usuario, aunque en la práctica en el desarrollo de las actividades burocráticas observamos actitudes de desprecio y negligencia hacia los administrados.

Por lo tanto la palabra solidaridad ha quedado como simple enunciado porque todos los días asistimos a conocer comportamientos de rechazo por parte de los funcionarios y empleados. Ellos no han comprendido que son nuestros mandatarios y que el esfuerzo que hace el pueblo para financiar sus remuneraciones no tienen la retribución, por lo menos, con un trato cordial.

El mismo artículo en su literal f) establece la obligatoriedad de que los servidores públicos cumplan en forma permanente, en el ejercicio de sus funciones, con atención debida al público y que lo asista con la información oportuna y pertinente, garantizando el derecho a la población a servicios públicos de óptima calidad. Constituye entonces obligación de los servidores públicos garantizar un derecho de toda la ciudadanía a recibir servicios de buena calidad.

[68]LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Actualizada a enero del 2010. Pág. 10 Art. 22, Lit. b.

El literal b) del Art. 24 de la misma Ley Orgánica del Servicio Público al referirse a las prohibiciones dice:

"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."[69]

Al respecto, debemos tener en cuenta que el Estado se preocupa de dar a los servidores públicos todas las facilidades para el cumplimiento de sus funciones, solo con la excepción para con los profesores universitarios. Además, obliga a los funcionarios y empleados a no defraudar los intereses populares, por lo cual exige el cumplimiento estricto de las jornadas laborales, ello en correspondencia con el literal a) del mismo artículo, que indica la prohibición de que los servidores abandonen injustificadamente su trabajo.

El Art. 24 establece en su literal c) la prohibición de retardar o negar, sin justificación alguna el despacho oportuno de los asuntos o la prestación de servicio al que está obligado; y, de acuerdo al literal d) tampoco podrá privilegiar en la prestación de servicios a familiares y personas recomendadas por superiores.

El. Art. 41 de la LOSEP relacionado con la responsabilidad administrativa previene al servidor público que incumpliere las disposiciones de esta Ley, incurrirá en aquella figura jurídica que puede ser objeto de una

[69]LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Actualizada a enero del 2010. Pág. 10, Art. 24, Lit. b.

sanción disciplinaria, sin perjuicio de una posible acción civil o penal que de ella se derive.

Inmediatamente, el Art. 42 de la LOSEP clasifica a las faltas disciplinarias en leves y graves como resultado de acciones u omisiones, ya sea por descuidos o desconocimientos leves o que alteren gravemente el orden institucional. Como es lógico, las faltas graves cometidas por los servidores públicos pueden ser objeto de sanciones disciplinarias que pueden llegar hasta la suspensión y la destitución del cargo.

En cambio, el Art. 43 determina las sanciones disciplinarias a los que pueden ser acreedores los servidores públicos de acuerdo a la gravedad de las faltas. Las sanciones van desde la amonestación verbal, amonestación escrita, sanción pecuniaria administrativa hasta la suspensión temporal sin remuneración y la destitución, previo a la realización del respectivo Sumario Administrativo.

El Art. 44 que se refiere al Sumario Administrativo explica que:

"En su realización deben aplicarse las garantías del debido proceso, el respeto a la defensa y la aplicación del principio de que "en caso de duda, prevalecerá lo más favorable a la servidora o servidor."[70]

El Art. 48 de la LOSEP enumera los dieciséis (16) causales que pueden conducir a la destitución del cargo de las servidoras y servidores públicos.

[70]LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Actualizada a enero del 2010. Pág. 15 Art. 22, Lit. b, Art. 44

El Art. 49 que establece la inhabilidad especial para el ejercicio de puestos públicos por sanciones disciplinarias concluye con la denominada "muerte civil" cuando afirma:

"Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiera 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."[71]

4.3.4 Faltas y sanciones disciplinarias establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público.

La Ley Orgánica del Servicio Público, en el artículo 41 y siguientes, establece el régimen disciplinario de los servidores públicos, así:

"Responsabilidad administrativa. La servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniere a las disposiciones de esta ley o su reglamento, así como a la normativa conexa, incurre en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente sin perjuicio de acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho.

La sanción administrativa se aplicara conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y al debido proceso."[72]

Es decir todo servidor público debe cumplir de manera cabal sus deberes al encomendados, de lo contrario será sancionado disciplinariamente por esta Ley y su Reglamento, como posteriormente analizaré.

---

[71] Ibídem

[72] LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO. CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. ACTUALIZADO AL 2014. PÁG.

En cuanto a las faltas disciplinarias, tenemos que son aquellas acciones u omisiones, es decir los actos hechos y los no realizados, de los servidores públicos que contravengan y sean contrarios a la Constitución y a las disposiciones legales del Ecuador.

Las faltas pueden ser leves o graves.

Entre las faltas leves, tenemos: el incumplimiento a horarios de trabajo durante una jornada, desarrollo inadecuado de las labores encomendadas, salidas no autorizadas, uso inadecuado del uniforme, desobediencia, uno inadecuado de los bienes, equipos, materiales, medios de comunicación y otras similares.

La sanción para este tipo de faltas es de amonestación verbal, escrita o multa pecuniaria.

En cuanto a las faltas consideradas como graves, son aquellas que alteran de manera grave el orden institucional y están encaminadas a preservar la probidad, competencia, lealtad honestidad, moralidad de actos realizados por los servidores públicos.

Cabe indicar que la reincidencia, es decir dos faltas leves, se sanciona como fala grave.

En el caso de las faltas graves se sancionan con suspensión o destitución del cargo, siempre y cuando se haya iniciado el sumario administrativo.

Las sanciones disciplinarias, son:

"Amonestación verbal;
Amonestación escrita;
Sanción pecuniaria administrativa;
Suspensión temporal sin goce de remuneraciones; y,
Destitución."[73]

Como indiqué en líneas anteriores, cabe la aplicación de las sanciones graves cuando se haya seguido el correspondiente sumario administrativo, el mismo que debe iniciarse primero con la fase de investigación, luego la notificación al sumariado de dar por iniciado el sumario; posteriormente iniciado el mismo, se cita, luego se abre un término de prueba y finamente se resuelve. De esta resolución cabe apelación ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, ya sea planteando un recurso de plena jurisdicción o subjetivo o un recurso de anulación u objetivo. El primero tiene una plazo de hasta 90 días de resuelto el sumario y el segundo de hasta tres años. Si se trata de materia contractual, hasta de 5 años, fechas en las cuales prescribe la acción.

[73] LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO. CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. ACTUALIZADO AL 2014. PÁG.

4.3.5 Análisis de la Ley Orgánica del Servicio Público relacionado a las causales de destitución.

De acuerdo al Art. 47 de la Ley Orgánica del Servicio Público, un servidor público cesa en sus funciones, por las siguientes causas:

a) "Por renuncia voluntaria, formalmente presentada;
b) Por incapacidad absoluta o permanente declarada judicialmente;
c) Por supresión del supuesto;
d) Por perdida de los derechos de ciudadanía declarada judicialmente;
e) Por remoción tratándose de servidores de libre nombramiento y remoción de periodo fijo en caso de cesación del nombramiento provisional y por falta de trámite o requisitos 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 voluntario por jubilación;
k) Por compra de renuncias con indemnización;
l) Por muerte;
m) El los demás casos previstos en esta ley."[74]

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 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;

[74] LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO. CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. ACTUALIZADO AL 2014. PÁG.

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.

Es deber de los servidores públicos respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la Ley. Los deberes se encuentran establecidos en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Servicio Público, los cuales tenemos la obligación de cumplirlos, puesto que su incumplimiento, generaría sanciones y multas e inclusive la destitución del cargo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a la que hubiere lugar.

En este caso la institución notificará con el correspondiente sumario administrativo al Ministerio de Relaciones Laborales y a los organismos de control.

Como veo en los enunciados de la presente ley, la responsabilidad de los servidores públicos, acarrea la sanción correspondiente, la misma que se regula en cuanto a las faltas leves o graves, dependiendo de la trascendencia de la misma en el normal desenvolvimiento dela institución pública.

Las faltas graves tienen como máxima sanción dentro del campo administrativo la destitución del cargo a través de los sumarios administrativos, las mismas que deben guardar conformidad de acuerdo a las normas del debido proceso.

El procedimiento del sumario administrativo, se regula mediante el Reglamento a esta Ley, en análisis.

La destitución del servidor público como ya he enunciado es por cualquiera de las causales establecidas en el Art. 48 de la citada ley, es decir por el cometimiento de una falta grave, que reviste características de atentatoria al normal desenvolvimiento del órgano público, lo que quiere decir que, si bien la sanción conlleva a la separación del cargo, esta es impuesta por culpa o negligencia del servidor en cumplimiento de sus funciones, no obstante el hecho puede englobar no solo la culpa grave, sino estar subsumido dentro de la figura jurídica del dolo, por lo que el

orden disciplinario no implica necesariamente que con cualquier sanción se le inculpe de cualquier otro tipo de responsabilidad como es la civil o mucho peor la penal.

4.3.6 Reglamento de LOSEP.

"*CAPÍTULO V*
DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO
Sección 1a.
Responsabilidad administrativa
Artículo 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 a 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.
Artículo 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.

Sección 2a.
Sección 2a.
De las Sanciones
Artículo 80.- Sanciones Disciplinarias.- Todas las sanciones disciplinarias determinadas en el artículo 43 de la LOSEP, serán impuestas por la autoridad nominadora o su delegado, y ejecutadas por la UATH, previo el cumplimiento del procedimiento establecido en este Reglamento General.

Todas sanciones administrativas que se impongan a las o los servidores serán incorporadas a su expediente personal y se registrarán en el sistema informático integrado del talento humano y remuneraciones, administrado por el Ministerio de Relaciones Laborales.

Si la o el servidor en el ejercicio de sus funciones cometiere dos o más faltas simultáneas, se aplicará la sanción que corresponda a la más grave.

Artículo 81.- De faltas leves.- Son aquellas acciones u omisiones realizadas por error, descuido o desconocimiento menor sin intención de causar daño y que no perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público.

Las faltas leves son las determinadas en el artículo 42 de la LOSEP y en los reglamentos internos, por afectar o contraponerse al orden interno de la institución, considerando la especificidad de su misión y de las actividades que desarrolla.

Los reglamentos internos en cumplimento con lo dispuesto en el inciso anterior, conforme a la valoración que hagan de cada una de las faltas leves, determinarán la sanción que corresponda, pudiendo ser amonestación verbal, amonestación escrita y sanción pecuniaria administrativa.

Artículo 82.- De la amonestación verbal.- Las amonestaciones verbales se impondrán a la o el servidor, cuando desacate sus deberes, obligaciones y/o las disposiciones de las autoridades institucionales.

Artículo 83.- De la amonestación escrita.- Sin perjuicio de que las faltas leves según su valoración sean sancionadas con amonestación escrita, la o el servidor que en el período de un año calendario haya sido sancionado por dos ocasiones con amonestación verbal, será sancionado por escrito por el cometimiento de faltas leves.

Artículo 84.- De la sanción pecuniaria administrativa.- Sin perjuicio de que las faltas leves según su valoración sean sancionadas directamente con sanción pecuniaria administrativa, a la o el servidor que reincida en el cometimiento de faltas que hayan provocado amonestación escrita por dos ocasiones, dentro de un año calendario, se impondrá la sanción pecuniaria administrativa, la que no excederá del diez (10%) por ciento de la remuneración mensual unificada.

Artículo 85.- De la reincidencia en faltas leves.- La reincidencia en el cometimiento de faltas leves que hayan recibido sanción pecuniaria administrativa dentro del período de un año calendario, será considerada falta grave y constituirán causal para sanción de suspensión temporal sin goce de remuneración o destitución, previa la instauración del sumario administrativo correspondiente.

Artículo 86.- De las faltas graves.- Son aquellas acciones u omisiones que contrarían gravemente el orden jurídico o que alteran gravemente el orden institucional, su cometimiento será sancionado con suspensión temporal sin goce de remuneración o destitución y se impondrá previa la realización de un sumario administrativo.

Artículo 87.- De la suspensión temporal sin goce de remuneración.- A más de las causales señaladas en los dos artículos precedentes de este Reglamento General, la o el servidor podrá ser sancionado con suspensión temporal sin goce de remuneración, que no exceda de treinta días, cuando incumpliere con los deberes determinados en el artículo 22 o incurriere en las prohibiciones señaladas en el artículo 24 de la LOSEP; siempre y cuando el incumplimiento de tales deberes o prohibiciones no sea causal de destitución.
En caso de reincidir en una falta que haya merecido sanción de suspensión temporal sin goce de remuneración, dentro del período de un año consecutivo, esta falta será sancionada con la destitución, previa la realización del sumario administrativo correspondiente.
Artículo 88.- Efectos de la suspensión.- La sanción de suspensión temporal sin goce de remuneración, tendrá los siguientes efectos para las y los servidores sancionados:

a)No asistirán a su lugar de trabajo, ni ejercerán sus funciones durante el tiempo de la suspensión;
b) No percibirán remuneración mensual unificada, durante el tiempo de la suspensión;
c) Habrá lugar al pago de aportes patronales al IESS, sin embargo, la o el servidor suspendido deberá efectuar de su propio peculio, el pago por concepto de aporte individual;
d) El Estado no generará el pago de fondos de reserva por el período de la suspensión;
e) El período de la suspensión no será considerado para el pago de la décima tercera
remuneración y décima cuarta remuneración;
f) El período de la suspensión no será considerado para la concesión de vacaciones;
g)El puesto podrá ser llenado provisionalmente, por el tiempo que dure la suspensión, si se presenta la necesidad institucional;
h)No se considerará el período de la suspensión para efectos de devengación por formación o capacitación; y,
i) No se autorizará el intercambio de puestos cuando uno de los servidores se encuentre suspendido.

Artículo 89.- De la destitución.- La destitución de la o el servidor constituye la máxima sanción administrativa disciplinaria, dentro del servicio público y será impuesta únicamente por la autoridad nominadora o su delegado, en los casos señalados en el artículo 48 de la LOSEP, previo el cumplimiento del procedimiento del sumario administrativo.
Sección 3a."[75]

[75] REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO. CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. ACTUALIZADO AL 2014. PÁG.

4.3.7 Análisis de la Ley Orgánica de Salud Pública, relacionado a las adicciones.

La ley Orgánica de la Salud dispone en su Artículo 3, señala lo siguiente:

"La salud es el completo estado de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. Es un derecho humano inalienable, indivisible, irrenunciable e intransigible, cuya protección y garantía es responsabilidad primordial del Estado: y, el resultado de un proceso colectivo de interacción donde Estado, sociedad, familia e individuos convergen para la construcción de ambientes, entornos y estilos de vida saludables"

Estas normas constitucionales y legales, obliga al Estado y sus instituciones a asumir la responsabilidad no solo del tratamiento de las drogodependencias, sino también garantizar la recuperación, mediante el restablecimiento de sus derechos; y esos derechos, son: el derecho a la educación, a la salud y el derecho al trabajo. "La educación es decisiva para superar la pobreza, igualar oportunidades productivas, y promover mayor equidad de género y de acceso al bienestar de las nuevas generaciones.

4.4 LEGISLACIÓN COMPARADA.

4.4.1 Legislación de Venezuela.

Ley del Estatuto de la Función Pública.

Según el art 86 de la Ley del estatuto de la Función Pública, son causales de destitución, las siguientes:

"1*. Haber sido objeto de tres amonestaciones escritas en el transcurso de seis meses.*
2. El incumplimiento reiterado de los deberes inherentes al cargo o funciones encomendadas.
3. La adopción de resoluciones, acuerdos o decisiones declarados manifiestamente ilegales por el órgano competente, o que causen graves daños al interés público, al patrimonio de la Administración Pública o al de los ciudadanos o ciudadanas. Los funcionarios o funcionarias públicos que hayan coadyuvado en alguna forma a la adopción de tales decisiones estarán igualmente incursos en la presente causal.
4. La desobediencia a las órdenes e instrucciones del supervisor o supervisora inmediato, emitidas por éste en el ejercicio de sus competencias, referidas a tareas del funcionario o funcionaria público, salvo que constituyan una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto constitucional o legal.
5. El incumplimiento de la obligación de atender los servicios mínimos acordados que hayan sido establecidos en caso de huelga.
6. Falta de probidad, vías de hecho, injuria, insubordinación, conducta inmoral en el trabajo o acto lesivo al buen nombre o a los intereses del órgano o ente de la Administración Pública.
7. La arbitrariedad en el uso de la autoridad que cause perjuicio a los subordinados o al servicio.
8. Perjuicio material severo causado intencionalmente o por negligencia manifiesta al patrimonio de la República.
9. Abandono injustificado al trabajo durante tres días hábiles dentro del lapso de treinta días continuos.
10. Condena penal o auto de responsabilidad administrativa dictado por la Contraloría General de la República.
11. Solicitar o recibir dinero o cualquier otro beneficio, valiéndose de su condición de funcionario o funcionaria público.
12. Revelación de asuntos reservados, confidenciales o secretos de los cuales el funcionario o funcionaria público tenga conocimiento por su condición de tal.
13. Tener participación por sí o por interpuestas personas, en firmas o sociedades que estén relacionadas con el respectivo órgano o ente

cuando estas relaciones estén vinculadas directa o indirectamente con el cargo que se desempeña.

14. Haber recibido tres evaluaciones negativas consecutivas, de conformidad con lo previsto en el artículo 58 de esta Ley."[76]

Noto que las causales de destitución de esta legislación son muy similares a las establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público de nuestro país, pues se nota la drasticidad de la administración pública en sancionar al servidor que ha incurrido en este tipo de faltas.

4.4.2 Legislación de Paraguay

ESTATUTO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO.

En cuanto al régimen disciplinario de los servidores públicos de Paraguay, tenemos:

"*CAPITULO VI - DEL REGIMEN DISCIPLINARIO*

Art.46.- *El funcionario que falta al cumplimiento de sus deberes será sancionado conforme a las disposiciones de este capítulo.*

Art.47.- *Las medidas disciplinarias son de primer y segundo grados.*

Art.48.- *Son medidas disciplinarias de primer grado:1°) amonestación verbal.*

2°) apercibimiento por escrito.

3°) multa del importe de uno a cinco días de sueldo.

76

ΛΕΨ ΔΕΛ ΕΣΤΑΤΥΤΟ ΔΕ ΛΑ ΦΥΝΧΙΟΝ ΠνΒΛΙΧΑ. ΛΑ ΑΣΑΜΒΛΕΑ ΝΑΧΙΟΝΑΛ ΔΕ ΛΑ ΡΕΠνΒΛΙΧΑ ΒΟΛΙçΑΡΙΑΝΑ ΔΕ çΕΝΕΖΥΕΛΑ. Γαχετα Οφιχιαλ Νο. 37.522 δε φεχηα 06 δε σεπτιεμβρε δε 2002 .

Art.49.- *Son medidas disciplinarias de segundo grado:*

1°) Suspensión de los derechos a promoción por un período de un año;

2°) Traslado;

3°) Suspensión en el trabajo sin goce de sueldo hasta noventa días.

4°) Separación del cargo.

5°) Destitución, con inhabilitación para ocupar cargos públicos de dos a cinco años.

Art.50.- *Las medidas disciplinarias de primer grado serán aplicados por el jefe de la repartición sin necesidad de instruir sumario administrativo y las de segundo grado serán aplicadas por la autoridad que produjo el nombramiento previo sumario administrativo, sin perjuicio de pasar los antecedentes a la jurisdicción ordinaria en los casos de hechos considerados como delitos comunes.*

Art.51.- *Serán pasibles de las medidas disciplinarias de primer grado los funcionarios que incurran en una o varias de las siguientes faltas:*

1°) Asistencia tardía o irregular a la oficina;

2°) Negligencia;

3°) Falta de respeto a los superiores o al público.

4°) Ausencia injustificada que no exceda de tres días.

Art.52.- *Serán pasibles de las medidas disciplinarias de segundo grado los funcionarios culpables de una o varias de las siguientes faltas:*

1°) Ausencia injustificada por más de tres días.

2°) Abandono de cargo.

3°) Insubordinación al superior jerárquico.

4°) Violación del secreto profesional.

5°) Incitación o participación en paros o huelgas de funcionarios.

6°) ***Percibir gratificaciones, dádivas o ventajas de cualquier índole en función del cargo.***

7°) Ineptitud moral para desempeñar útilmente las funciones del cargo.

8°) ***Malversación de caudales públicos.***

9°) Reiteración o reincidencia en las causas pasibles de penas de primer grado.

10°) Inobservancia de las obligaciones.

La falta de los incisos 6 y 8 será sancionada con la pena prevista en el artículo 49° inciso 5° de esta ley.

Art.53.- *El sumario administrativo será instruido por un juez instructor designado por el jefe de la repartición y quedará terminado dentro de los sesenta días de su iniciación. La resolución definitiva será dictada dentro de los treinta días de hallarse la causa en estado de resolución. Transcurrido el plazo indicado, sin que hubiere pronunciamiento, se considerará automáticamente concluída la causa sin que afecte la honorabilidad del funcionario.*

CAPITULO VII - DE LA TERMINACION DE FUNCIONES

Art.58.- *Los funcionarios podrán ser removidos de sus cargos sólo por motivos establecidos en esta ley.*

Art.59.- *El funcionario termina sus funciones por: a) muerte; b) renuncia; c) jubilación; d) expiración del plazo para el cual fuera nombrado; e) separación del cargo; f) destitución; g) supresión o fusión de cargos legalmente dispuestas; y*

h) incapacidad debidamente comprobada.

Art.60.- *En el caso previsto en el inciso g) del artículo anterior, el funcionario de más de un año de antigüedad tendrá derecho a una indemnización equivalente a dos meses del último sueldo percibido. Además durante un período de seis meses desde la fecha de su cesantía, el funcionario tendrá derecho para ocupar la primera vacancia que hubiere en la repartición conforme a su categoría anterior.*

Art.61.- *Cuando judicialmente es revocada la decisión condenatoria de cesantía el funcionario tendrá derecho a reingresar al servicio en la primera vacancia producida en la repartición o en cualquier otro cargo de categoría similar de la administración pública. Si a los seis meses no reingresare al servicio de la función pública el afectado tendrá derecho a*

una indemnización equivalente a cuatro meses del último sueldo si tuviere una antigüedad hasta de cinco años, y un mes más de sueldo por cada año de servicio prestado. La indemnización no tendrá lugar si el afectado tuviere derecho a la jubilación." [77]

En la presente legislación la destitución de un cargo público se da cuando el servidor público ha percibido gratificaciones, dádivas o ventajas de cualquier índole en función del cargo; o a malversado los caudales públicos, por lo que considero que de alguna forma se garantiza el derecho al trabajo de los servidores públicos. Pienso que en estos dos casos existen perjuicios económicos en contra del Estado ecuatoriano, por ende es necesario la destitución o separación del cargo del servidor público.

4.4.3 Legislación de Colombia.

Ley de responsabilidades de los servidores públicos.

CAPÍTULO II

DE LAS SANCIONES POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Artículo 51.- Se incurre en responsabilidad administrativa por incumplimiento de cualquiera de las obligaciones generales a que se refiere el Artículo anterior y dará lugar a la instrucción del procedimiento de responsabilidades establecido en esta Ley y, en su caso, a la sanción correspondiente, independientemente de las obligaciones específicas inherentes a su empleo, cargo o comisión y de los derechos y obligaciones laborales de los servidores públicos.

---

[77] tp://www.google.com.ec/search?q=causas+de+destitución+del+cargo+de+los+servidores+publicos+en+paraguay&hl=es-EC&gbv=2&oq=causas+de+destitución+del+cargo

Artículo 52.- Las sanciones por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos establecidas en este Título serán de naturaleza disciplinaria, administrativa y económica.

Artículo 53.- Las sanciones disciplinarias consistirán en el apercibimiento y en la amonestación.

El apercibimiento es la llamada de atención dirigida al responsable, conminándolo a que evite la repetición de la falta cometida. La amonestación es la advertencia hecha al infractor, sobre las consecuencias de la conducta cometida, excitándolo a la enmienda y advirtiéndole la imposición de una sanción mayor en caso de reincidencia.

Ambas sanciones podrán ser públicas o privadas. Las públicas se harán constar en el expediente personal del sancionado y se inscribirán en el Registro señalado en el artículo 94 de esta Ley. Las privadas se comunicarán de manera verbal o por escrito y no se harán constar en el expediente y registro antes aludidos.

Artículo 54.- Las sanciones administrativas consistirán en:

I.- Suspensión del empleo, cargo o comisión conferidos y, en consecuencia, de la remuneración correspondiente. La suspensión se decretará por un término hasta de tres
II.- Destitución del puesto, empleo, cargo o comisión de los servidores públicos tanto de confianza como de base, la cual se aplicará por la autoridad que substancie el procedimiento de responsabilidad; para los servidores públicos sindicalizados, la destitución se demandará administrativamente por la autoridad mencionada y se resolverá en forma definitiva por el Tribunal de Arbitraje del Estado, conforme a lo dispuesto en la Ley del Servicio Civil del Estado; e
III.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público, por un período de uno hasta veinte años.

Artículo 55.- Las sanciones económicas consistirán en resarcitorias y multas.

Las sanciones resarcitorias tienen como propósito reparar o indemnizar los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Estatal o Municipal o al patrimonio de sus respectivos organismos del sector paraestatal. La multa es la sanción pecuniaria que se impone por la infracción de cualquiera de las disposiciones de la presente Ley, sin el propósito de resarcir los daños y perjuicios causados.

Artículo 56.- Las sanciones económicas se pagarán una vez determinadas en cantidad líquida, de acuerdo a su equivalencia en salarios mínimos vigentes al día que fue impuesta, conforme al siguiente procedimiento:

I. La cantidad líquida de la sanción económica impuesta se dividirá entre el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado el día de su imposición y,

II. El cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en la capital del Estado al día del pago de la sanción.

Para los efectos de esta Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo diario vigente en la capital del Estado.

Artículo 57.- Para la aplicación de las sanciones administrativas, disciplinarias y económicas, independientemente de la individualización de los aspectos y circunstancias señalados en el Artículo 86 de esta Ley, la autoridad competente se sujetará a los siguientes lineamientos:

I.- Cuando exista lucro o beneficio personal o de las personas señaladas en la fracción XIII del artículo 50 de esta Ley y simultáneamente daños y perjuicios al erario público estatal o municipal o al patrimonio de sus respectivos organismos del sector paraestatal, se impondrá una multa de hasta dos tantos del lucro o beneficio obtenido y una sanción resarcitoria equivalente hasta el monto de los daños y perjuicios causados. En este caso se impondrá además, ***la destitución y la inhabilitación hasta de veinte años;***

II.- Cuando exista lucro o beneficio personal y no existan daños y perjuicios al erario público estatal o municipal o al patrimonio de sus respectivos organismos del sector paraestatal, se impondrá una multa de hasta dos tantos del lucro o beneficio obtenido o suspensión del empleo, cargo o comisión hasta de tres meses. En los casos graves se podrá imponer además la destitución del cargo o la inhabilitación de hasta de diez años;

III.- Cuando no exista lucro o beneficio personal pero si existan daños y perjuicios al erario público estatal o municipal o al patrimonio de sus respectivos organismos del sector paraestatal, se impondrá una sanción resarcitoria equivalente al monto de los daños o perjuicios causados. En los casos graves se podrá imponer además, ***la destitución del cargo o la inhabilitación hasta de diez años; y***

IV.- Cuando se trate del incumplimiento de las obligaciones a cargo del servidor público que establece el artículo 50 de esta ley, que no implique lucro o beneficio personal ni daño o perjuicio al erario público estatal o municipal o al patrimonio de sus respectivos organismos del sector

paraestatal, se impondrá el apercibimiento o la amonestación o una multa de hasta noventa veces la percepción diaria del empleo, cargo o comisión del servidor público.

En los casos graves se podrá imponer además, la suspensión del empleo, cargo o comisión hasta de tres meses o la destitución o inhabilitación del cargo hasta de diez años.

Cuando la revelación de información a que hace referencia la fracción IV del Artículo 50 de esta Ley, tenga relación con datos personales de denunciantes de actos de corrupción o testigos, la falta se considerará grave.

Artículo 58.- A quien cometa las infracciones señaladas en la fracción LXIV del artículo 50 de esta Ley, se impondrá una multa de uno hasta cuatro tantos del lucro o beneficio obtenido y una sanción resarcitoria equivalente hasta el monto de los daños y perjuicios causados. En este caso se impondrá además, la destitución y la inhabilitación para el desempeño de un empleo, cargo o comisión públicos hasta de veinte años.

Artículo 59.- Cuando el incumplimiento de obligaciones sea cometido por servidores públicos miembros de alguna corporación de seguridad pública, de readaptación social, o de vialidad y de tránsito, las sanciones previstas serán aumentadas hasta en una mitad, sin exceder del máximo establecido para las mismas, cuando sean cometidas con dolo.

Artículo 60.- (DEROGADO, P.O. 30 DE DICIEMBRE DE 2004)

Artículo 61.- El incumplimiento de las obligaciones a cargo del servidor público será considerado grave cuando sea cometido con dolo.

Artículo 62.- Quienes infrinjan las disposiciones contenidas en el Artículo 50 de esta Ley y que causen con dolo daños y perjuicios al Erario Público Estatal o Municipal, adicionalmente serán sancionados con una multa de cincuenta a trescientas veces el salario mínimo general vigente en la capital del Estado elevado al mes de la fecha de la infracción.

Artículo 63.- De los criterios para la aplicación de sanciones.- La aplicación de las sanciones se realizará teniendo en consideración los siguientes criterios:

1. *El perjuicio ocasionado a los administrados o a la administración pública.*
2. *Afectación a los procedimientos.*

3. *Naturaleza de las funciones desempeñadas así como el cargo y jerarquía del infractor.*
4. *El beneficio obtenido por el infractor.*
5. *La reincidencia o reiteración.* ”[78]

Puedo apreciar que en esta legislación, se aplica la destitución del servidor público, en casos como el lucro personal o beneficios obtenidos con el patrimonio del Estado. Además la multa.

Para el efecto existen circunstancias que la autoridad sancionadora debe tomar en cuenta para la aplicación de la respectiva sanción.

No existe mayor drasticidad en esta legislación para destituir a un servidor público, no así en nuestro país, las causales por destitución son mínimas, como sucede con la falta de probidad, que en la mayoría de instituciones del Estado, las aplican.

Del estudio realizado a las legislaciones de Derecho Comparado, puedo apreciar que efectivamente la legislación de Venezuela tiene mucha similitud con nuestra legislación, en lo relacionado a las causales de destitución de los servidores públicos, pues existe drasticidad en el contenido de dicha disposición legal. En lo relacionado a las legislaciones de Paraguay y Colombia, en cambio, las causales de destitución son por que el servidor a malversado los fondos del Estado o ha lucrado el patrimonio o los bienes del Estado, el resto de faltas se sancionan con

[78] *w.hcnl.gob.mx/.../LEY%20DE%20RESPONSABILIDADES%20DE%20LOS%20**SE***

multas. Pienso por ende que de alguna manera se respeta el derecho al trabajo en estas legislaciones, así como la estabilidad laboral de los mismos.

Pues en ninguna de las tres legislaciones del Derecho Comparado, se establece que el hecho de haber asistido al trabajo con evidente estado de haber ingerido bebidas alcohólicas o sustancias estupefacientes o psicotrópicas sea causal de destitución del servidor público, por lo que considero que el marco jurídico ecuatoriano que sanciona con destitución a los servidores públicos, debe reformarse, estableciendo una multa pecuniaria en vez de la destitución al servidor público, a fin de tutelar lo derechos de los servidores públicos que tanto e pregonan en la Norma Suprema.

5. MATERIALES Y MÉTODOS.

5.1 Materiales.

Entre los materiales utilizados, tenemos: laptos, flash memory, papel bond A4, impresora, calculadora, grabadora, perforadora, grapadora y esferográficos; material bibliográfico: Constitución de la República del Ecuador; Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento, Diccionarios Jurídicos y Libros inherentes al tema.

5.2 Métodos.

Se aplicaron los métodos científicos como: el inductivo, deductivo, analítico y estadístico, que nos servirán para aclarar las inquietudes planteadas y alcanzar los objetivos formulados.

Método Inductivo-Deductivo.

Siendo un proceso de análisis en donde tiene lugar el estudio de hechos y fenómenos particulares para llegar al descubrimiento de un principio general, se aplicó como base en el momento de tabular y analizar la información obtenida de la aplicación de la encuesta.

Método Hipotético Deductivo.

Se aplicó desde el planteamiento de la hipótesis, para luego contrastar los resultados obtenidos, comprobar la aseveración realizada y, poder llegar a las conclusiones y recomendaciones respectivas.

Método Analítico, sintético.

Se utilizó desde el planteamiento del problema, la justificación, en el planteamiento de objetivos para tener claridad sobre las variables e indicadores, sobre los cuales se investigó. Además fue de utilidad práctica durante todo el proceso de búsqueda de las fuentes bibliográficas, la selección fuentes pertinentes y extracción de la síntesis respectiva para luego iniciar en la redacción y análisis del marco teórico.

Método Descriptivo.

Mediante el cual procedí a la tabulación e interpretación de los datos los mismos que sirvieron para la contrastación de la hipótesis y para el planteamiento de las conclusiones y recomendaciones.

Finalmente, todo el trabajo se realizó bajo los conceptos y análisis del Método Científico con el cual retomé las fuentes científicas y contrasté con los resultados de la investigación de campo.

5.3 Procedimientos y Técnicas.

Se utilizó los procedimientos de análisis y síntesis que requiere la investigación jurídica propuesta, auxiliados de técnicas de acopio teórico como el fichaje bibliográfico o documental; y, de técnicas de acopio empírico, como la encuesta y la entrevista.

El estudio de casos reforzó la búsqueda de la verdad objetiva sobre la problemática.

La investigación de campo se concretó mediante encuestas a 30 personas conocedoras de la problemática, como son los profesionales de la rama del Derecho en libre ejercicio, así como tres entrevistas a servidores públicos.

6. RESULTADOS.

6.1. Resultados de la aplicación de Encuestas.

Para la investigación de campo, se elaboró y aplicó una encuesta la cual se aplicó a treinta profesionales del Derecho en libre ejercicio en la ciudad de Quito, quienes con conocimiento de causa emitieron sus respuestas acordes con la realidad administrativa que en la actualidad son sancionados los servidores públicos que incurren en faltas disciplinarias, mediante el sumario administrativo.

PRIMERA PREGUNTA.

1. ¿Conoce usted sobre el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador como en la Ley Orgánica de Servicio Público?

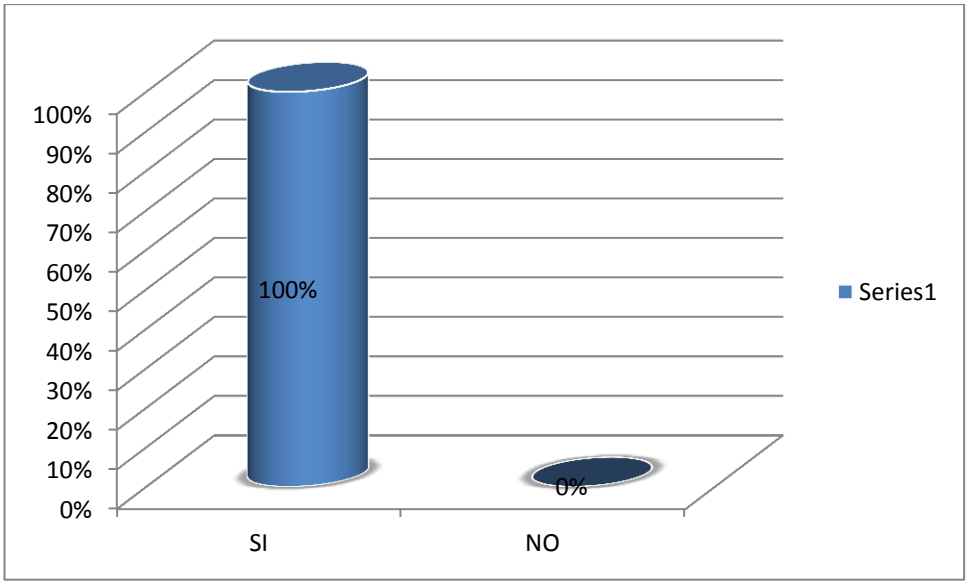
CUADRO NOR 1

CRITERIO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SÍ CONOCEN	30	100%
NO CONOCEN	0	0%
TOTAL:	30	100%

Fuente: Servidores Públicos de la Corte Provincial de Justicia de la ciudad de Ambato.

Autor: Juan Manuel Yucailla Baltazar

GRÁFICO NRO 1



INTERPRETACIÓN.

A la interrogante planteada, de treinta profesionales del Derecho encuestados, esto es el 100%, tienen pleno conocimiento sobre derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos establecidos en la Constitución de la República del Ecuador como en la Ley Orgánica de Servicio Público.

ANÁLISIS.

En efecto los profesionales del Derecho tienen pleno conocimiento del derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos establecidos

en la Constitución de la República del Ecuador como en la Ley Orgánica de Servicio Público.

Los encuestados, consideran que este derecho lamentablemente hoy en día no se lo garantiza de manera adecuada, pues en las diversas instituciones y particularmente haciendo referencia en la Corte Provincial de Justicia de Ambato, los servidores públicos señalan que so pretexto de garantizar la eficiencia de los servicio públicos, se los controla de manera extremada y por la mínima situación en la que incurran son destituidos de su trabajo.

Señalan que ni el servidor público con nombramiento, peor aún el contratado está exento de ser destituido por mínimas situaciones, pues inclusive se aplican actos que ni siquiera se encuentran bien legisladas en la LOSEP, tal es el caso de servidores públicos que por providenciar mal los destituyen cuando no se le ha brindado una adecuada capacitación. Estiman que al aplicarse además sistemas rotativos, es decir seis meses providenciando, otros seis meses ingresando causas, etc., se lesiona la estabilidad laboral, puesto que al cambiarlos de actividad, se disminuye notablemente su rendimiento, al estar adaptados a una función y ser cambiados de manera repentina a otra, por ende no hay tal estabilidad laboral que tanto se pregona en la Constitución.

SEGUNDA PREGUNTA.

2.¿ Conoce Usted sobre las causales de destitución de los servidores públicos, establecido en la Ley Orgánica de Servicio Público?

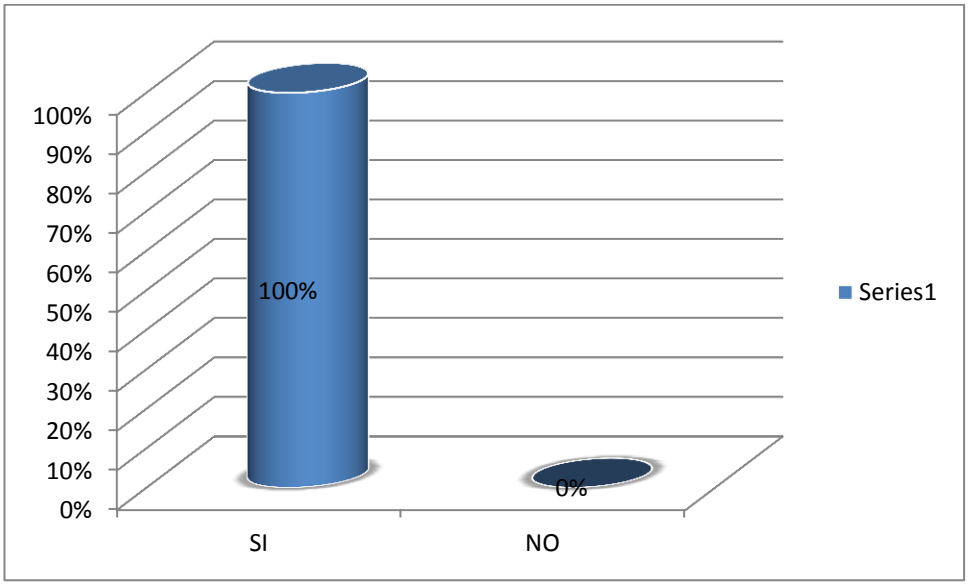
CUADRO NRO 2

CRITERIO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SÍ	30	100%
NO	0	0%
TOTAL:	30	100%

Fuente: Servidores Públicos de la Corte Provincial de Justicia ciudad de Ambato.

Autor: Juan Manuel Yucailla Baltazar

GRÁFICO NRO 2



INTERPRETACIÓN.

A la interrogante planteada, de treinta profesionales del Derecho encuestados, esto es el 100%, conocen sobre las causales de destitución de los servidores públicos, establecido en la Ley Orgánica de Servicio Público.

ANÁLISIS.

En efecto la totalidad de los encuestados por ser servidores públicos, profesionales del derecho, tienen pleno conocimiento en lo relacionado a las causales de destitución establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público, las cuales a su criterio las consideran algunas de ellas inadecuadas, como sucede con la ineptitud, que en algunos casos se aplica al servidor, cuando no se le ha brindado ninguna capacitación. En otros casos como el que se hace mención en la presente tesis, a la asistencia al trabajo en estado etílico o bajo el efecto se sustancias psicotrópicas, pienso que primero debe hacerse una amonestación escrita con multa y si reincide aplicare el correspondiente sumario administrativo. Es decir brindarle la oportunidad al menos de que se corrija, de lo contrario se lo destituirá.

TERCERA PREGUNTA.

3.¿ Considera usted adecuado que el hecho que el servidor público asistencia al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas del servidor público, sea causal de destitución del servidor público**?**

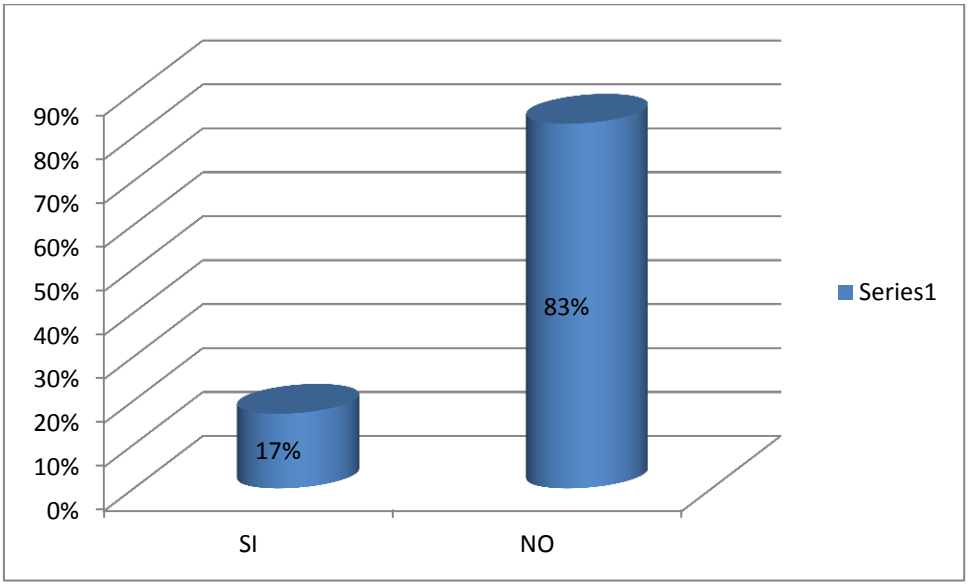
CUADRO NRO 3

CRITERIO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SÍ	5	17%
NO	25	83%
TOTAL:	30	100%

Fuente: Servidores Públicos de la Corte Provincial de Justicia de Ambato.

Autor: Juan Manuel Yucailla.

GRÁFICO NRO 3



INTERPRETACIÓN.

En la presente interrogante, el 17% de la población encuestada, considera adecuado que el hecho que el servidor público asistencia al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas del servidor público, sea causal de destitución del servidor público; mientras que, el 83% estiman que no.

ANÁLISIS.

Noto en la presente interrogante que la mayoría de la población encuestada manifiesta que no es adecuado que por el hecho de asistir bajo el efectos de alcohol o de estupefacientes o sicotrópicas sea causal de destitución. Los investigados consideran que debe aplicarse en casos de reincidencia y si es una vez, sancionarse con multas.

CUARTA PREGUNTA.

4.¿ Considera usted que al establecerse en el literal g) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, que el hecho de que el servidor público asista al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas no se tutela los derechos laborales de las y los servidores públicos**?**

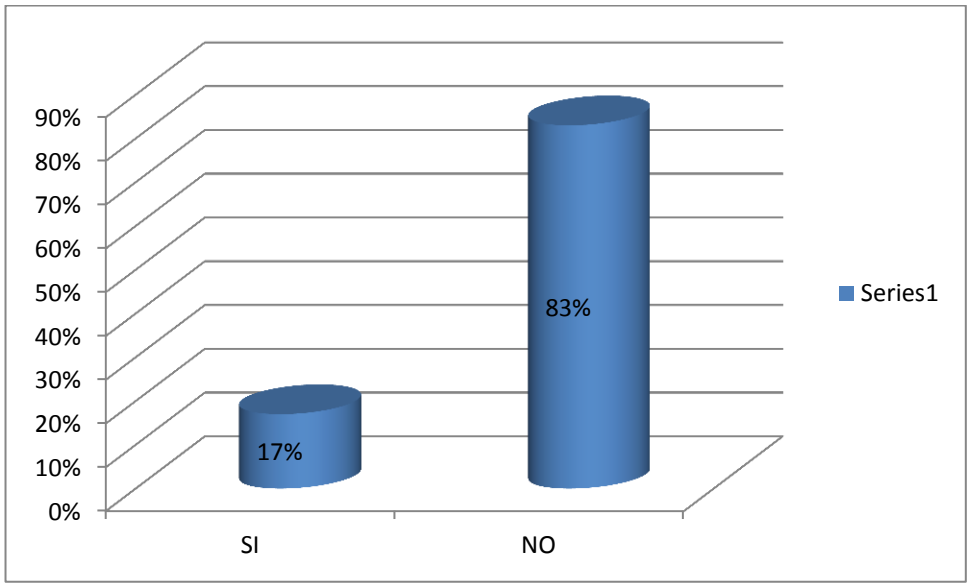
CUADRO NRO 4

CRITERIO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SÍ se tutela NO se tutela	5 25	17% 83%
TOTAL:	30	100%

Fuente: Abogados en Libre Ejercicio de la ciudad de Quito.

Autor: Hernán Soria.

GRÁFICO NRO 4



INTERPRETACIÓN.

A la presente interrogante, el 17 % de la población encuestada, consideran que al establecerse en el literal g) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, que el hecho de que el servidor público

asista al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas si se tutela los derechos laborales de las y los servidores públicos; mientras que el 83%, estiman que no.

ANÁLISIS.

La población encuestada en esta interrogante al igual que en la anterior estima que en su mayoría contestan de manera positiva, estiman que no se tutelan los derechos laborales del servidor público, estiman que al destituirlo por esta causa, sin posibilidad alguna a que se rehabilite, se le deja en total desprotección jurídica. Piensan que debe dársele una oportunidad a que se rehabilite, puesto que bien claro señala la Ley Orgánica de la Salud, que tanto el alcoholismo como la drogodependencia son problemas de salud público y el Estado debe brindarles ayuda con la finalidad de que se recuperen de tal adicción, cosa que jamás se la cumple, sino más bien con dicho literal se le hunde más al abismo.

QUINTA PREGUNTA.

5.¿ Considera usted que es necesario proponer un Proyecto de Reformas al literal g) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, estableciendo sanciones más leves como la suspensión temporal sin goce de remuneración.?

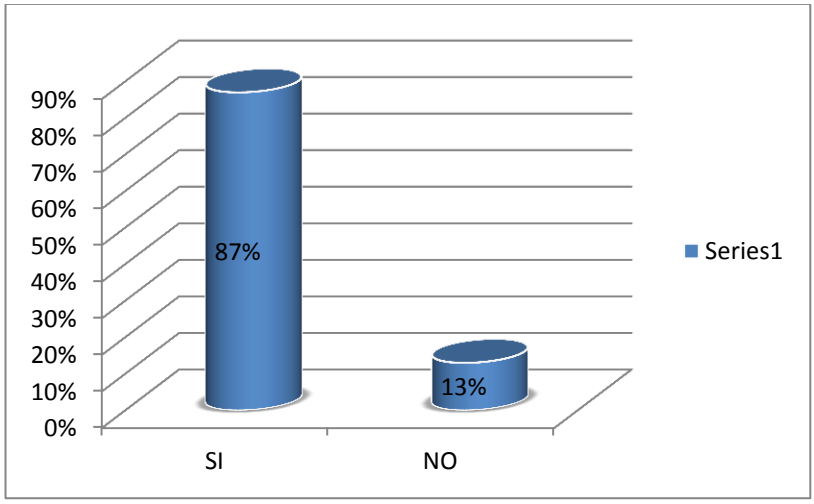
CUADRO NRO 5

CRITERIO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SÍ NO	26 4	87% 13%
TOTAL:	30	100%

Fuente: Servidores Públicos de la Corte Provincial de Justicia de Ambato.

Autor: Juan Manuel Yucailla Batlazar

GRÁFICO NRO 5



INTERPRETACIÓN.

A la interrogante planteada, el 87% de la población encuestada, estima que necesario proponer un proyecto de reforma legal al literal g) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, estableciendo sanciones más leves como la suspensión temporal sin goce de remuneración; mientras que el 13% considera que no es necesario.

ANÁLISIS.

En efecto los encuestados manifiestan que las sanciones para el servidor público que asista en estado de embriaguez o bajo el consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, debe ser suspendido de sus funciones por un tiempo de al menos seis meses en que cual debe asistir a terapias y obviamente rehabilitarse. Estiman que sería drástico aplicar la destitución de este servidor público sin consideran su tiempo de servicio, si ha sido o no sancionado por haber incurrido en otras faltas, etc.

Consideran los encuestados que con la finalidad de garantizar el derecho al trabajo, la salud, la no discriminación, la estabilidad laboral del servidor público, debe modificarse este literal, para que en lugar de que se destituya al servidor público, se le aplique una sanción más leve.

En efecto de las opiniones vertidas por los profesionales del derecho puedo decir que es necesario formular una reforma urgente a la citada disposición legal a fin de garantizar derechos reconocidos constitucionalmente por la Norma Suprema, como son el derecho al trabajo y la estabilidad laboral. Recordemos que quien tiene la atribución para iniciar el sumario administrativo es la máxima autoridad nominadora de la institución pública y bien podría darse el caso que a este proceso se sumen situaciones de políticas, de afinidad, de apatía u otros, dejándole en total desprotección jurídica a dicho servidor público.

7. DISCUSIÓN.

7.1 Verificación de Objetivos.

Los Objetivos planteados en la presente tesis, fueron los siguientes:

OBJETIVO GENERAL.

“Realizar un estudio jurídico, doctrinario y crítico relacionado a la asistencia al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas del servidor público, como causal de destitución.”

Este objetivo se verificó, mediante el desarrollo de la revisión de la literatura, así como con la aplicación de las preguntas dos y tres de la encuesta a los profesionales del derecho, los cuales consideran extremado que se establezca en la Ley Orgánica del Servicio Público como causal de destitución el hecho que el servidor público asista al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas del servidor público, como causal de destitución.

En cuanto a los objetivos específicos, tenemos:

OBJETIVOS ESPECIÍFICOS.

“Determinar que el literal g) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, no tutela los derechos laborales de las y los servidores públicos.”

Este objetivo se verificó con la aplicación de la pregunta 4 de la encuesta, donde efectivamente los profesionales del derecho consideran que con la destitución del servidor público, se lesiona el derecho al trabajo y a la estabilidad laboral. Piensan que debería establecerse una sanción menos rigurosa como por ejemplo la suspensión temporal del servidor sin goce de remuneración.

"Realizar un estudio comparativo del Derecho Comparado, relacionado a las causas por las que se pude destituir a un servidor público."

Este objetivo se verificó, con el desarrollo del numeral 4.4 de la Revisión de la Literatura, donde efectivamente en las legislaciones de los países de Venezuela, Paraguay y Colombia, solamente por casusa considerada como graves y que atenten contra la económica de la administración pública, se destituye al servidor.

"Proponer un Proyecto de Reformas al literal g) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, estableciendo sanciones más leves como la suspensión temporal sin goce de remuneración, a fin de tutelar el derecho a la salud pública, al trabajo, la estabilidad laboral y la no discriminación."

El presente objetivo se verifica con la propuesta jurídica de reforma legal que presento en el numeral 9.1 de la presente tesis, así como con la aplicación de la pregunta 5 de la encuesta, donde los encuestados

estiman que es drástico aplicar la destitución de este servidor público sin consideran su tiempo de servicio, si ha sido o no sancionado por haber incurrido en otras faltas, etc.

Consideran los encuestados que con la finalidad de garantizar el derecho al trabajo, la salud, la no discriminación, la estabilidad laboral del servidor público, debe modificarse este literal, para que en lugar de que se destituya al servidor público, se le aplique una sanción más leve.

En efecto de las opiniones vertidas por los profesionales del derecho puedo decir que es necesario formular una reforma urgente a la citada disposición legal a fin de garantizar derechos reconocidos constitucionalmente por la Norma Suprema, como son el derecho al trabajo y la estabilidad laboral, por ende debe aplicarse una sanción más leve, como es la suspensión temporal sin goce de remuneración, en vez de la destitución.

7.2 Contrastación de hipótesis.

La hipótesis, formulada fue la siguiente:

“Al destituirse a un servidor público por la causal de asistencia al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas del servidor público, establecido en el literal g) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, no brindan

una adecuada protección jurídica a los servidores públicos, atentando flagrantemente a los principios y derechos laborales, como son el derecho al trabajo y la estabilidad laboral, establecidos en el Art. 33 de la Constitución de la República del Ecuador, así como el derecho a la salud pública, establecido en la Ley Orgánica de Salud Pública."

La presente hipótesis se contrató positivamente, pues de los resultados obtenidos mediante la aplicación de la encuesta he podido corroborar que efectivamente, esta causal de destitución deja en total desprotección jurídica al servidor público, pues no se considera el tiempo del servicio prestado y ha sido o no sancionado anteriormente u otras situaciones. Por lo que se atenta a los derechos tanto constitucionales como laborales establecidos en la Constitución como en la Ley Orgánica del Servicio Público.

7.3 Fundamentación Jurídica para la Propuesta de Reforma Legal.

El Art. 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público, al referirse a los servidores públicos, señala:

"Ámbito.- Las disposiciones de la presente ley son de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública, que comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Justicia Indígena, Electoral, Transparencia y Control Social, Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional;

2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales;

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; y,

4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales para la prestación de servicios públicos.

Todos los organismos previstos en el artículo 225 de la Constitución de la República y este artículo se sujetarán obligatoriamente a lo establecido por el Ministerio de Relaciones Laborales en lo atinente a remuneraciones e ingresos complementarios.

Las escalas remunerativas de las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales, se sujetarán a su real capacidad económica y no excederán los techos y pisos para cada puesto o grupo ocupacional establecidos por el Ministerio de Relaciones Laborales, en ningún caso el piso será inferior a un salario básico unificado del trabajador privado en general.

De conformidad con lo establecido en los artículos 160, 170 y 181 numeral 3 de la Constitución de la República, los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y el personal de carrera judicial se regirán en lo previsto en dichas disposiciones por sus leyes específicas y subsidiariamente por esta ley en lo que fuere aplicable.

En razón de las especificidades propias de la naturaleza de sus actividades, y la implementación de regímenes particulares que su actividad implica, el Ministerio de Relaciones Laborales establecerá y regulará lo atinente a remuneraciones y supervisará y controlará la aplicación de los regímenes especiales de administración de personal establecidos en las leyes que regulan a la Función Legislativa, Magisterio, Servicio Exterior y a los miembros activos de la Comisión de Tránsito del Guayas; en lo relacionado con el personal ocasional la Función Legislativa observará lo previsto en su ley específica; los docentes del Magisterio y docentes universitarios se regularán en lo atinente a ascensos, evaluaciones y promociones por sus leyes específicas, excluyéndose de dichos procesos al personal técnico docente y administrativo que se regulará por esta ley al igual que se regulará por las disposiciones de este cuerpo normativo el personal administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y de la Comisión de Tránsito del Guayas.

Estarán comprendidos en el ámbito de esta ley a efecto de remuneraciones, derechos y obligaciones en lo que fuere aplicable, nepotismo y procedimientos disciplinarios en lo que fuere aplicable, las corporaciones, fundaciones, sociedades civiles o mercantiles, con o sin fines de lucro, con o sin finalidad social o pública, cuya participación en el

capital o patrimonio esté compuesto por más del cincuenta por ciento por aporte de las instituciones del Estado, de los gobiernos autónomos descentralizados o de recursos públicos. Respecto de los organismos establecidos en la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación se observará lo previsto en la misma y esta ley en lo que fuere aplicable.

En las empresas públicas, sus filiales, subsidiarias o unidades de negocio, se aplicará lo dispuesto en el Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas."[79]

Como se puede apreciar entonces los servidores públicos son, todas las personas que prestan un servicio en la administración pública, excepto aquellos, obreros de limpieza por ejemplo, que están regulados por el Código del Trabajo.

El Art. 4 de la LOSEP, señala:

"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."[80]

El personal de la Administración Pública está regido por reglas especiales, diferentes de las que regulan a los trabajadores en general en lo relacionado a sistemas de ingreso, prohibiciones, deberes y atribuciones, etc.

En cuanto a los requisitos para el ingreso de los servidores públicos, los detalla el Art, 5 de la LOSEP:

"*Art. 5. Para ingresar al servicio público se requiere:*

[79] LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizado al 2012. Pág. 1
[80] Ibídem.

a) Ser mayor de 18 años y estar en el pleno ejercicio de los derechos previstos por la Constitución de la República y la Ley para el desempeño de una función pública;

b) No encontrarse en interdicción civil, no ser el deudor al que se siga proceso de concurso de acreedores y no hallarse en de estado insolvencia fraudulenta declarada judicialmente;

c) No estar comprendido en alguna de las causales de prohibición para ejercer cargos públicos;

d) Cumplir con los requerimientos de preparación académica y demás competencias exigibles previstas en esta Ley y su Reglamento;

e) Haber sufragado, cuando se tiene obligación de hacerlo, salvo las causas de excusa previstas en la Ley;

f) No encontrarse en mora del pago de créditos establecidos a favor de entidades u organismos del sector público, a excepción de lo establecido en el Artículo 9 de la presente Ley;

g) Presentar la declaración patrimonial juramentada en la que se incluirá lo siguiente:

> *1.- Autorización para levantar el sigilo de sus cuentas bancarias;*
>
> *2.- Declaración de no adeudar más de dos pensiones alimenticias; y,*
> *3.- Declaración de no encontrarse incurso en nepotismo, inhabilidades o prohibiciones previstas en la Constitución de la República y el ordenamiento jurídico vigente.*

h) Haber sido declarado triunfador en el concurso de méritos y oposición, salvo en los casos de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción; e,

i) Los demás requisitos señalados en la Constitución de la República y la Ley."[81]

Es decir no cualquier ciudadano puede ingresar a prestar servicios públicos en la Administración Pública, sino que debe cumplir con

[81] LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizado al 2012. Pág. 7

requisitos estrictos señalados en este artículo como son principalmente tener amplios conocimientos con título profesional en determinada área de acorde al trabajo que debe desempeñar, es decir si se trata de prestar servicios de salud, debe ser un médico; etc.; así como también haber sido declarado ganador del concurso de méritos y oposición.

En el Art 23 de la LOSEP, se establecen algunos derechos a los servidores públicos, tales como:

"Son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos:

a) Gozar de estabilidad en su puesto;

b) Percibir una remuneración justa, que será proporcional a su función, eficiencia, profesionalización y responsabilidad. Los derechos y las acciones que por este concepto correspondan a la servidora o servidor, son irrenunciables;

c) Gozar de prestaciones legales y de jubilación de conformidad con la Ley;

d) Ser restituidos a sus puestos luego de cumplir el servicio cívico militar; este derecho podrá ejercitarse hasta treinta días después de haber sido licenciados de las Fuerzas Armadas;

e) Recibir indemnización por supresión de puestos o partidas, o por retiro voluntario para acogerse a la jubilación, por el monto fijado en esta Ley;

f) Asociarse y designar a sus directivas en forma libre y voluntaria;

g) Gozar de vacaciones, licencias, comisiones y permisos de acuerdo con lo prescrito en esta Ley;

h) Ser restituidos en forma obligatoria, a sus cargos dentro del término de cinco días posteriores a la ejecutoria de la sentencia o resolución, en caso de que la autoridad competente haya fallado a favor del servidor suspendido o destituido; y, recibir de haber sido declarado nulo el acto administrativo impugnado, las remuneraciones que dejó de percibir, más los respectivos intereses durante el tiempo que duró el proceso judicial respectivo si el juez hubiere dispuesto el pago de remuneraciones, en el respectivo auto o sentencia se establecerá que deberán computarse y descontarse los valores percibidos durante el tiempo que hubiere

prestado servicios en otra institución de la administración pública durante dicho periodo;

i) Demandar ante los organismos y tribunales competentes el reconocimiento o la reparación de los derechos que consagra esta Ley;

j) Recibir un trato preferente para reingresar en las mismas condiciones de empleo a la institución pública, a la que hubiere renunciado, para emigrar al exterior en busca de trabajo, en forma debidamente comprobada;

k) Gozar de las protecciones y garantías en los casos en que la servidora o el servidor denuncie, en forma motivada, el incumplimiento de la ley, así como la comisión de actos de corrupción;

l) Desarrollar sus labores en un entorno adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar;

m) Reintegrarse a sus funciones después de un accidente de trabajo o enfermedad, contemplando el período de recuperación necesaria, según prescripción médica debidamente certificada;

n) No ser discriminada o discriminado, ni sufrir menoscabo ni anulación del reconocimiento o goce en el ejercicio de sus derechos;

ñ) Ejercer el derecho de la potencialización integral de sus capacidades humanas e intelectuales;

o) Mantener su puesto de trabajo cuando se hubiere disminuido sus capacidades por enfermedades catastróficas y/o mientras dure su tratamiento y en caso de verse imposibilitado para seguir ejerciendo efectivamente su cargo podrá pasar a desempeñar otro sin que sea disminuida su remuneración salvo el caso de que se acogiera a los mecanismos de la seguridad social previstos para el efecto. En caso de que se produjere tal evento se acogerá al procedimiento de la jubilación por invalidez y a los beneficios establecidos en esta ley y en las de seguridad social;

p) Mantener a sus hijos e hijas, hasta los cuatro años de edad, en un centro de cuidado infantil pagado y elegido por la entidad pública;

q) Recibir formación y capacitación continua por parte del Estado, para lo cual las instituciones prestarán las facilidades; y,

r) Los demás que establezca la Constitución y la ley."[82]

[82] LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizado al 2012. Pág. 20

Hago énfasis en estos tres derechos que he subrayado, pues como se aprecia esta ley garantiza el derecho a la estabilidad laboral del servidor público, a mantener su puesto de trabajo cuando sus capacidades se hayan disminuido y a recibir capacitación de manera continua, por ende considero que no podría ser causa de destitución del cargo, la incapacidad.

Sin embargo, el Art. 15 del cuerpo de leyes en análisis establece que la servidora o servidor público legalmente destituido no podrá reingresar al sector público en un período de dos años, contados desde la fecha de su destitución, pero su reingreso no podrá darse a la institución del Estado, de la que fue destituido, no sabemos si aplica igualmente al declarado incapaz o a qué servidores púbicos tendrían este derecho.

Según lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, el Estado ecuatoriano garantiza a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

Es decir este precepto legal tutela tanto el derecho a los trabajadores sujetos al Código del Trabajo como a los servidores públicos, cuyos derechos además se encuentran establecidos en la Ley Orgánica de Servicio Público.

La Carta Magna, garantiza algunos principios del derecho al trabajo, los cuales tienen el carácter de ser irrenunciables, así puedo citar los

siguientes: el derecho al trabajo; la libertad de trabajo; el impulso del empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo; la intangibilidad de los derechos; remuneraciones justas y la estabilidad laboral, etc.

De igual forma el Artículo 23 de la Ley Orgánica de Servicio Público, al referirse a los derechos de las servidoras y los servidores públicos, señala que son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos: a) Gozar de estabilidad en su puesto; y, n) No ser discriminada o discriminado, ni sufrir menoscabo ni anulación del reconocimiento o goce en el ejercicio de sus derechos.

Al analizar el literal g) del artículo 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público al referirse a las causales de destitución del cargo hacer referencia a asistir al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, lesionando de manera flagrante derechos y principios constitucionales descritos en líneas anteriores.

De acuerdo a lo establecido en el Art. 38 de la Ley Orgánica de Salud Pública, declara como problema de salud pública al consumo de tabaco y al consumo excesivo de bebidas alcohólicas, así como al consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, fuera del ámbito terapéutico, por ende es responsabilidad de la autoridad sanitaria nacional, en coordinación con otros organismos competentes, adoptar medidas para evitar el consumo del tabaco y de bebidas alcohólicas, en todas sus

formas, así como dotar a la población de un ambiente saludable, para promover y apoyar el abandono de estos hábitos perjudiciales para la salud humana, individual y colectiva.

Los servicios de salud ejecutarán acciones de atención integral dirigidas a las personas afectadas por el consumo y exposición al humo del tabaco el alcoholismo, o por el consumo nocivo de psicotrópicos, estupefacientes y otras substancias que generan dependencia, orientadas a su recuperación, rehabilitación y reinserción social.

"*El derecho a la salud significa que los gobiernos deben crear las condiciones que permitan a todas las personas vivir lo más saludablemente posible. Esas condiciones incluyen la disponibilidad garantizada de servicios de salud, condiciones de trabajo saludable y segura, vivienda adecuada y alimentos nutritivos. El derecho a la salud no debe entenderse como el derecho a estar sano.*

"El derecho a la salud está consagrado en tratados internacionales y regionales de derechos humanos y en las constituciones de países de todo el mundo."[83]

Indiscutiblemente es uno de los derechos fundamentales y básicos. Sin él, es difícil o imposible acceder a otros derechos más complejos como es el social y el político.

Es por ello que no sólo en las Declaraciones Universales el derecho a la salud aparece entre los primeros derechos fundamentales, sino también en las constituciones o cartas magnas que vertebran las distintas normativas nacionales y que finalmente acaban asumiendo las distintas

[83] http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/es/

estructuras de gobiernos regionales y locales, más cercanas al usuario de todo servicio de salud.

En síntesis, puedo decir que el derecho a la salud es parte fundamental de los derechos humanos y de lo que entendemos por una vida digna. El derecho a disfrutar del nivel más alto posible de salud física y mental, por decirlo con todas las palabras, no es nuevo.

Así la Ley Orgánica de la Salud Pública, considera al alcoholismo como la adicción a las drogas como un problema de salud pública, entendida a la adicción como:

"U*na enfermedad primaria, crónica con factores genéticos, psicosociales y ambientales que influencian su desarrollo y manifestaciones. La enfermedad es frecuentemente progresiva y fatal. Es caracterizada por episodios continuos o periódicos de: descontrol sobre el uso, a pesar de consecuencias adversas, y distorsiones del pensamiento, más notablemente negación."*[84]

Adicción es la necesidad imperiosa de consumir droga regularmente, la persona no es capaz de moderar el consumo o suprimirlo y viene determinada por fenómenos psíquicos y físicos. Si bien cualquier droga puede provocar una adicción, hay drogas que producen una dependencia física que se manifiesta ante su falta.

De lo expuesto, noto la drasticidad del citado literal de esta disposición legal, por cuanto no se considera el tiempo que ha laborado el servidor público en la entidad estatal, sino el mero hecho de padecer una

[84]http://www.adicciones.org/enfermedad/definicion.htm

enfermedad como es el alcoholismo y la adición a las drogas, es causal suficiente para destituirlo del cargo. En este sentido considero que debe reformarse el literal g) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, a fin de establecer sanciones más leves, para estos servidores públicos como la suspensión temporal sin goce de remuneraciones establecido en el literal d) del Art 43 ibídem, a fin de tutelar los derechos constitucionales como son el derecho a la salud pública, el derecho al trabajo, la estabilidad laboral y la no discriminación.

8. CONCLUSIONES.

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

PRIMERA:

La Constitución de la República del Ecuador, como la Ley Orgánica de Servicio Público reconocen y garantizan el derecho al trabajo así como la estabilidad laboral, de los servidores públicos; sin embargo, estos se conculcan debido a que en el literal g) del artículo 48 de la LOSEP la asistencia al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas del servidor público, es causal de destitución.

SEGUNDA:

En las legislaciones de Venezuela, Paraguay y Colombia, solamente por causas graves como cuando el servidor público incurra en delitos contra la administración pública, es causal de destitución del servidor público.

TERCERA:

Al destituirse a un servidor público por la causal de asistencia al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas del servidor público, establecido en el literal g) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, no se brinda

una adecuada protección jurídica a los servidores públicos, atentando flagrantemente a los principios y derechos laborales, como son el derecho al trabajo y la estabilidad laboral, establecidos en el Art. 33 de la Constitución de la República del Ecuador, así como el derecho a la salud pública, establecido en la Ley Orgánica de Salud Pública.

CUARTA:

Es necesario legislar reformado el literal g) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, estableciendo sanciones más leves como la suspensión temporal sin goce de remuneración, a fin de tutelar el derecho a la salud pública, al trabajo, la estabilidad laboral y la no discriminación.

9. RECOMENDACIONES.

Como producto de la investigación puedo establecer las siguientes recomendaciones:

PRIMERA:

Que el Estado ecuatoriano, como garante de los derechos de las personas, haga efectivo el cumplimiento de los derechos establecidos en la Constitución, con estricto apego a la equidad y justicia para todos los ecuatorianos.

SEGUNDA:

Que los Asambleístas expidan Leyes incluyentes, democráticas, equitativas, que propicien el bienestar de todos los ecuatorianos con el fin de hacer efectivos los derechos del buen vivir, sumak kawsay.

TERCERA:

Que la Asamblea Nacional del Ecuador, expida normas legales congruentes, garantizando los principios y derechos constitucionales de las personas y en particular de los servidores públicos sumariados.

CUARTA:

Que se legisle en la Ley Orgánica del Servicio Público en lo relacionado la destitución del servidor público por asistencia bajo estado etílico o consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas.

QUINTA:

Que se reforme el literal g) del Art. 48 de la Ley Orgánica del Servicio Público, para garantizar el derecho al trabajo y la estabilidad laboral de los servidores públicos, estableciendo sanciones menos leves, en lugar de la destitución.

9.1 Propuesta de Reforma Jurídica.

REPÚBLICA DEL ECUADOR
ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

EL PLENO

CONSIDERANDO:

QUE, el numeral 1 del Art. 3 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

QUE, el numeral 3 del Art 11, de la Constitución de la República del Ecuador, señala que los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos

serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

QUE, el art 225 de la Constitución de la República del Ecuador establece que los servidores públicos son:

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.

QUE, el Art. 229, de la Constitución de la República del Ecuador, señala, que tienen la calidad de servidoras y servidores públicos las personas que de cualquier forma, a bajo cualquier título, trabajen o 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.

QUE, en el Art. 233 de la Constitución de la República del Ecuador, señala que 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 (…)

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

QUE, el Art. 1 de la Ley Orgánica de Servicio Público, señala que la presente Ley se sustenta en los principios de: calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación.

QUE, el Art 42 de la Ley Orgánica del Servicio Público, al referirse a las faltas disciplinarias, expresa que 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. Serán sancionadas por la autoridad nominadora o su delegado.

De conformidad a las atribuciones y competencias de la Asamblea Nacional, y en ejercicio de sus facultades constitucionales que le confiere el numeral 6 del Art, 120 expide el siguiente:

LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO.

DERÓGASE.- Derogase el literal g) del Art 48 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

Art. Final.- La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, a los 25 días del mes de septiembre del dos mil trece.

Sra. Gabriela Rivadeneira.

Presidente de la Asamblea Nacional

Dra. Livia Rivas

Secretaria General.

10 BIBLIOGRAFÍA.

- ALFONSO GUZMÁN, Rafael. Nueva didáctica del derecho del trabajo. Décima primera Edición. Caracas, editorial Melvin. 2000.
- ALEXY, Robert, Teoría de los Derechos Fundamentales, CEC, Madrid, 1997.
- ARANGO RIVADENEIRA, Rodolfo, El concepto de Derechos Sociales Fundamentales, Editorial Legis, 2005.
- BARRETTO, Hugo, El Derecho Laboral Minimalista del MERCOSUR, Revista Crítica de Derecho Social, Buenos Aires, Nro 2. 1999.
- BARASSI, Ludovico. Tratado de derecho del trabajo. Madrid, España: Editorial Alfa, 1953.
- BAYÓN CHACÓN, G. y E. Pérez Botija. Manual de derecho del trabajo. 1 Tomo, Madrid,España: Editorial. D. Marcial Pons-Libros Jurídicos, 1969.
- BAYLOS GRAU, Antonio, Derecho del Trabajo y Política de Empleo en España, en Revista Pistas. Instituto del Mundo del Trabajo, Buenos Aires, N° 1, noviembre. 2000.
- BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel. Derecho del trabajo. 1ª. Edición.; San Rafael, México:Ed. Oxford University Press. 2004.
- BERLIN, Isaac, Dos Conceptos de Libertad y otros escritos, Editorial Ariel, 2001.

- BORRAJO DACRUZ, Efrén, Nueva Sociedad y Derecho del Trabajo, Editorial La Ley, Primera Edición, España, 2004.
- BOYER, Robert, La Flexibilidad del Trabajo en Europa, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1986.
- BULNES ALDUNATE, Luz, La Libertad de Trabajo y su Protección en la Constitución de 1980, en Revista de Derecho Público, 1980, Nº 28, Universidad de Chile.
- CAAMAÑO ROJO, Eduardo, Conciliación de Trabajo y Vida Familiar, un Análisis desde la Perspectiva del Derecho del Trabajo Chileno, Revista de Derecho Universidad Austral, Vol. XVI, Julio 2004
- CAAMAÑO ROJO, Eduardo, Seguro de Cesantía y Promoción del Empleo, en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de del Ecuador, Nº XXIV, 2003.
- CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta S.R.L. 2005
- CABANELLAS Guillermo.- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.
- CALDERA, Rafael. Derecho del trabajo, Segunda edición, Buenos Aires: Ed. El Ateneo.1960.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. 2008
- CÓDIGO PENAL. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizado a 2010.
- CÓDIGO DEL TRABAJO. Corporación de Estudios y

Publicaciones. Actualizado a 2010.

- REVISTA. DECLARCIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 10 DE DICIEMBRE DE 1948.
- DÍAZ, Ruy. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Sociales y Políticas.2006.
- DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO. Editorial Océano. Quito 2004
- DOCUMENTO GUÍA DEL VII Y IX MÓDULO DE LA CARRERA DE DERECHO. Universidad Nacional de Loja. 2010
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Editorial Bibliográfica Argentina Buenos Aires. 1978.
- LEY DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS. Registro Oficial 490, Codificación 2004.
- LEY ORGÁNICA DE LA SALUD, Registró Oficial 423, Codificación 2006.
- LÓPEZ SÁNCHEZ, Luis Alberto. Derecho del trabajo para el trabajador. 1ª. Edición. Guatemala: Editorial Impresos Industriales. 1985.
- Malinowsky, B. [1985]. Crimen y costumbre en la sociedad salvaje. Barcelona. Editorial Planeta — Agostini.
- MORGENSTERN, Sara, La Crisis de la Sociedad Salarial y las Políticas de la Formación de la Fuerza de Trabajo, Revista.
- SALINAS ORDOÑEZ, Manuel. Guía Práctica de Investigación Jurídica. Segunda Edición. Loja, Marzo de 2010.
- Organización Panamericana de la Salud para la Organización Mundial de la Salud. [2002]. Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud: Resumen. Washington, D.C.

- Subsecretaria de Prevención y Participación Ciudadana. Dirección General de Prevención del Delito y la Participación Ciudadana. [2012]. Estudio Especial: Homicidio doloso. México D.F.
- Segundo Suplemento. Registro Oficial Nro. 19, 20 junio del 2013.

Páginas WEB.

- http://www.es.wikipedia.org/wiki/Derecho_laboral (28 de septiembre de 2008).
- www.bibliojuridica.org
- www.gacetaoficial.cu
- www.tribunalpr.org
- www.javeriana.edu.com
- www.eluniverso.com
- Wikipedia enciclopedia

11 ANEXOS.

- **Anexo 1. Proyecto.**

1. TEMA:

“NECESIDAD DE ESTABLECER SANCIONES MÁS LEVES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE HAN INCURRIDO EN LA CAUSAL DE DESTITUCIÓN DETERMINADA EN EL LITERAL (G) DEL ART. 48 DE LA LOSEP”

2. PROBLEMÀTICA.

Según lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, el Estado ecuatoriano garantiza a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

Es decir este precepto legal tutela tanto el derecho a los trabajadores sujetos al Código del Trabajo como a los servidores públicos, cuyos derechos además se encuentran establecidos en la Ley Orgánica de Servicio Público.

La Carta Magna, garantiza algunos principios del derecho al trabajo, los cuales tienen el carácter de ser irrenunciables, así puedo citar los siguientes: el derecho al trabajo; la libertad de trabajo; el impulso del

empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo; la intangibilidad de los derechos; remuneraciones justas y la estabilidad laboral, etc.

De igual forma el Artículo 23 de la Ley Orgánica de Servicio Público, al referirse a los derechos de las servidoras y los servidores públicos, señala que son derechos irrenunciables delas servidoras y servidores públicos: a) Gozar de estabilidad en su puesto; y, n) No ser discriminada o discriminado, ni sufrir menoscabo ni anulación del reconocimiento o goce en el ejercicio de sus derechos.

Al analizar el literal g) del artículo 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, al referirse a las causales de destitución del cargo, hacer referencia a asistir al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, lesionando de manera flagrante derechos y principios constitucionales descritos en líneas anteriores.

De acuerdo a lo establecido en el Art. 38 de la Ley Orgánica de Salud Pública, declara como problema de salud pública al consumo de tabaco y al consumo excesivo de bebidas alcohólicas, así como al consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, fuera del ámbito terapéutico, por ende es responsabilidad de la autoridad sanitaria nacional, en coordinación con otros organismos competentes, adoptar medidas para evitar el consumo del tabaco y de bebidas alcohólicas, en todas sus formas, así como dotar a la población de un ambiente saludable, para

promover y apoyar el abandono de estos hábitos perjudiciales para la salud humana, individual y colectiva.

Los servicios de salud ejecutarán acciones de atención integral dirigidas a las personas afectadas por el consumo y exposición al humo del tabaco el alcoholismo, o por el consumo nocivo de psicotrópicos, estupefacientes y otras substancias que generan dependencia, orientadas a su recuperación, rehabilitación y reinserción social.

Noto la drasticidad del citado literal de esta disposición legal, por cuanto no se considera el tiempo que ha laborado el servidor público en la entidad estatal, sino el hecho de padecer una enfermedad como es el alcoholismo y la adición a las drogas, es causa suficiente para destituirlo del cargo. En este sentido considero que debe reformarse el literal g) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, a fin de establecer sanciones más leves, para estos servidores públicos como la suspensión temporal sin goce de remuneración establecido en el literal d) del Art. 43 ibídem, a fin de tutelar los derechos constitucionales como son el derecho a la salud pública, el derecho al trabajo, la estabilidad laboral y la no discriminación.

3. JUSTIFICACIÒN.

La Universidad Nacional de Loja, constituida por distintas áreas, permite en su ordenamiento jurídico vigente, la ejecución de investigaciones que coadyuven a la solución de un problema determinado, con la finalidad de buscar alternativas de solución.

Como Egresado de la Carrera de Derecho y futuro profesional en la materia, considero que el marco jurídico ecuatoriano presenta una serie de incongruencias jurídicas originadas por problemas y vacíos legales que ameritan reformarse.

Considero que el problema jurídico relacionado a **"NECESIDAD DE ESTABLECER SANCIONES MAS LEVES PARA LOS SERVIDORES PÙBLICOS QUE HAN INCURRIDO EN LA CAUSAL DE DESTITUCION DETERMINADA EN EL LITERAL (g) DEL Art. 48 DE LA LOSEP";** no brinda una adecuada protección jurídica a los servidores públicos, atentando flagrantemente a los principios y derechos de laborales como son el derecho al trabajo, derecho a la salud pública y la estabilidad laboral, establecidos en el Art. 33 de la Constitución de la República del Ecuador, así como en la LOSEP.

Considero que el tema a investigarse, es de notoria trascendencia y relevancia, toda vez que pienso que es necesario regular en la Ley Orgánica de Servicio Público, lo relacionado a no considerar el consumo de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, tomando en consideración que es un problema de salud pública, por ende

en lugar de destituirlo de su trabajo, se le debe aplicar una sanción mas leve como es la suspensión temporal sin goce de remuneraciones, toda vez que en algunos casos se inician sumarios administrativos amparándose en esta causal y por ende destituyendo a los servidores públicos, causando graves daños psicológicos, traumas, angustia, depresión, agudizándose aún más el problema.

De la misma manera estoy plenamente convencido que la investigación que me propongo realizar, presenta la factibilidad desde el punto de vista jurídico, ya que se hace necesario la reforma alas citadas disposiciones legales de la Ley Orgánica de Servicio Público, y en el aspecto social con la culminación de este trabajo aportaré con al posible solución a este problema, puesto que en el diario vivir se observa una serie de y arbitrariedades cometidas en contra de los servidores públicos destituidos por consumo de alcohol o sustancias estupefacientes o psicotrópicas, violando derechos constitucionales como son el derecho al trabajo, la estabilidad laboral y el derecho a la salud pública.

Además lo realizo con la finalidad de dar cumplimiento en el Reglamento Académico de la Universidad Nacional de Loja, previa a optar por el Título de Abogado.

Debo indicar que cuento con el material bibliográfico y de campo necesario para desarrollar con éxito este trabajo investigativo.

4. **OBJETIVOS.**

OBJETIVO GENERAL.

- Realizar un estudio jurídico, doctrinario y crítico relacionado a la asistencia al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas del servidor público, como causal de destitución.

OBJETIVOS ESPECIÍFICOS.

- Determinar que el literal g) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, no tutela los derechos laborales de las y los servidores públicos.

- Realizar un estudio comparativo del Derecho Comparado, relacionado a las causas por las que se pude destituir a un servidor público.

- Proponer un Proyecto de Reformas al literal g) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, estableciendo sanciones más leves como la suspensión temporal sin goce de remuneración, a fin de tutelar el derecho a la salud pública, al trabajo, la estabilidad laboral y la no discriminación.

5. HIPÓTESIS.

Al destituirse a un servidor público por la causal de asistencia al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas del servidor público, establecido en el literal g) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, no brindan una adecuada protección jurídica a los servidores públicos, atentando flagrantemente a los principios y derechos laborales, como son el derecho al trabajo y la estabilidad laboral, establecidos en el Art. 33 de la Constitución de la República del Ecuador, así como el derecho a la salud pública, establecido en la Ley Orgánica de Salud Pública.

6. MARCO TEÓRICO.

Iniciaré con una definición de trabajo es decir, se refiere a una actividad propia del ser humano. También otros seres actúan dirigiendo sus energías coordinadamente y con una finalidad determinada. Sin embargo, el trabajo propiamente dicho, entendido como proceso entre la naturaleza y el hombre, es exclusivamente humano.

"*El trabajo es considerado como un factor de producción que supone el intercambio de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades humanas, este hecho social crea la necesidad de regulación y es por ello que surge dentro de la rama del derecho, siendo así que el derecho de trabajo, no es más que el conjunto de normas de orden público que regulan las relaciones jurídicas que tiene por causa el trabajo como hecho y que por gozar de un sistema homogéneo, además de un sistema administrativo y judicial propio, lo hacen ser autónomo de las demás ramas."*[85]

El concepto del **trabajo** puede ser abordado desde diversos enfoques. Su definición básica indica que es la **medida del esfuerzo hecho por los seres humanos.** Para la visión neoclásica de la economía, por ejemplo, es uno de los tres **factores de la producción**, junto a la**tierra**y al**capital.**

Para el Diccionario de Ciencias Jurídicas de Ruy Díaz:

"El término trabajo se deriva del término latino, "tripalium, que significa tres palos, que se empleaban como instrumento de tortura. El castellano

[85]BARRETTO, Hugo, El Derecho Laboral Minimalista del MERCOSUR, Revista Crítica de Derecho Social, Buenos Aires, Nro. 2. 1999. Pág. 89

arcaico cambió el vocablo a trebejare, y de allí pasó a nuestro idioma como trabajo."[86]

Cabanellas, define al trabajo como:

"El esfuerzo humano, físico o intelectual, aplicado a la producción u obtención de la riqueza (….)"[87]

Puede definirse como toda actividad humana lícita, remunerada, que expresa la capacidad creativa del hombre, manifestada como esfuerzo físico, intelectual o artístico. Extensivamente puede usarse el término para designar la acción de la herramienta, utensilio, o máquina que la persona utiliza para realizar su propio trabajo personal.

En síntesis puedo decir que el trabajo, en un sentido amplio es toda actividad humana que transforma la naturaleza a partir de cierta materia dada, es decir es toda tarea desarrollada sobre una materia prima por el hombre, generalmente con ayuda de instrumentos, con la finalidad de producir bienes o servicios.

El trabajo entonces es la actividad realizada por el hombre, con la meta de recibir algo a cambio, es decir, una remuneración; así tanto el que contrata al trabajador para determinada tarea (empleador), como el trabajador mismo, se benefician mutuamente. Cuando el trabajo se efectúa involuntariamente, se está hablando de trabajo forzoso.

---

[86]**ROMBOLÁ, Néstor y REBOIRAS, Lucio**. *DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES RUY DIAZ. Editorial RUY DIAZ. 2007. Pág.*

[87] CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico de Derecho Elemental. Editorial Heliasta. Edición 2005. Pág. 387

Es decir el término trabajo, es aplicable tanto al trabajador sujeto al Código del Trabajo, como al servidor público, que presta sus servicios en la Administración Pública.

Para entender mejor el término servidor público, haré referencia a algunas definiciones:

De acuerdo a la Guía Legal de la Procuraduría General del Estado, servidor público, es:

"La persona que presta sus servicios públicos en cualquier institución del Estado."[88]

De acuerdo a la Ley Orgánica de Servicio Público:

"Serán servidoras o servidores públicos las personas que en cualquier formas y a cualquier título, trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público."[89]

En este sentido diría que los servidores públicos, son recursos humanos calificados que prestan servicios personales a la administración central, institucional o seccional para satisfacer necesidades generales.

En síntesis, un servidor público es una persona natural que brinda un servicio de utilidad social. Esto quiere decir que aquello que realiza beneficia a otras personas y no genera ganancias privadas (más allá del sueldo que pueda percibir por su trabajo).

[88] GUIA LEGAL. Vol. II. Procuraduría General del Estado. Año. 2005. Pág. 15
[89] LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO. Registro Oficial Nro. 294. Miércoles 6 de octubre del 2010. Pág. 5

Los servidores públicos, por lo general, prestan servicios al Estado. Las instituciones estatales (como hospitales, escuelas o fuerzas de seguridad, etc.) son las encargadas de hacer llegar el servicio público a toda la comunidad.

El servidor público suele administrar recursos estatales y por lo tanto, pertenecen a la sociedad, por ende debe desempeñar su trabajo con estricto apego a los principios establecidos en la LOSEP, principalmente con eficiencia, eficacia, lealtad, igualdad, responsabilidad y no discriminación.

El Art. 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público, señala:

"Ámbito.- Las disposiciones de la presente ley son de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública, que comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Justicia Indígena, Electoral, Transparencia y Control Social, Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional;

2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales;

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; y,

4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales para la prestación de servicios públicos.

Todos los organismos previstos en el artículo 225 de la Constitución de la República y este artículo se sujetarán obligatoriamente a lo establecido por el Ministerio de Relaciones Laborales en lo atinente a remuneraciones e ingresos complementarios.

Las escalas remunerativas de las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales, se sujetarán a su real capacidad económica y no excederán los techos y pisos para cada puesto

o grupo ocupacional establecidos por el Ministerio de Relaciones Laborales, en ningún caso el piso será inferior a un salario básico unificado del trabajador privado en general.

De conformidad con lo establecido en los artículos 160, 170 y 181 numeral 3 de la Constitución de la República, los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y el personal de carrera judicial se regirán en lo previsto en dichas disposiciones por sus leyes específicas y subsidiariamente por esta ley en lo que fuere aplicable.

En razón de las especificidades propias de la naturaleza de sus actividades, y la implementación de regímenes particulares que su actividad implica, el Ministerio de Relaciones Laborales establecerá y regulará lo atinente a remuneraciones y supervisará y controlará la aplicación de los regímenes especiales de administración de personal establecidos en las leyes que regulan a la Función Legislativa, Magisterio, Servicio Exterior y a los miembros activos de la Comisión de Tránsito del Guayas; en lo relacionado con el personal ocasional la Función Legislativa observará lo previsto en su ley específica; los docentes del Magisterio y docentes universitarios se regularán en lo atinente a ascensos, evaluaciones y promociones por sus leyes específicas, excluyéndose de dichos procesos al personal técnico docente y administrativo que se regulará por esta ley al igual que se regulará por las disposiciones de este cuerpo normativo el personal administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y de la Comisión de Tránsito del Guayas.

Estarán comprendidos en el ámbito de esta ley a efecto de remuneraciones, derechos y obligaciones en lo que fuere aplicable, nepotismo y procedimientos disciplinarios en lo que fuere aplicable, las corporaciones, fundaciones, sociedades civiles o mercantiles, con o sin fines de lucro, con o sin finalidad social o pública, cuya participación en el capital o patrimonio esté compuesto por más del cincuenta por ciento por aporte de las instituciones del Estado, de los gobiernos autónomos descentralizados o de recursos públicos. Respecto de los organismos establecidos en la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación se observará lo previsto en la misma y esta ley en lo que fuere aplicable.

En las empresas públicas, sus filiales, subsidiarias o unidades de negocio, se aplicará lo dispuesto en el Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas."[90]

Como se puede apreciar entonces los servidores públicos son, todas las personas que prestan un servicio en la administración pública, excepto

[90] LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizado al 2012. Pág. 1

aquellos, obreros de limpieza por ejemplo, que están regulados por el Código del Trabajo.

El Art. 4 de la LOSEP, señala:

"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."[91]

El personal de la Administración Pública está regido por reglas especiales, diferentes de las que regulan a los trabajadores en general en lo relacionado a sistemas de ingreso, prohibiciones, deberes y atribuciones, etc.

En cuanto a los requisitos para el ingreso de los servidores públicos, los detalla el Art, 5 de la LOSEP:

"*Art. 5. Para ingresar al servicio público se requiere:*

a) Ser mayor de 18 años y estar en el pleno ejercicio de los derechos previstos por la Constitución de la República y la Ley para el desempeño de una función pública;

b) No encontrarse en interdicción civil, no ser el deudor al que se siga proceso de concurso de acreedores y no hallarse en de estado insolvencia fraudulenta declarada judicialmente;

c) No estar comprendido en alguna de las causales de prohibición para ejercer cargos públicos;

d) Cumplir con los requerimientos de preparación académica y demás competencias exigibles previstas en esta Ley y su Reglamento;

e) Haber sufragado, cuando se tiene obligación de hacerlo, salvo las causas de excusa previstas en la Ley;

[91] Ibídem.

f) No encontrarse en mora del pago de créditos establecidos a favor de entidades u organismos del sector público, a excepción de lo establecido en el Artículo 9 de la presente Ley;

g) Presentar la declaración patrimonial juramentada en la que se incluirá lo siguiente:

> *1.- Autorización para levantar el sigilo de sus cuentas bancarias;*
>
> *2.- Declaración de no adeudar más de dos pensiones alimenticias; y,*
> *3.- Declaración de no encontrarse incurso en nepotismo, inhabilidades o prohibiciones previstas en la Constitución de la República y el ordenamiento jurídico vigente.*

h) Haber sido declarado triunfador en el concurso de méritos y oposición, salvo en los casos de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción; e,

i) Los demás requisitos señalados en la Constitución de la República y la Ley.”[92]

Es decir no cualquier ciudadano puede ingresar a prestar servicios públicos en la Administración Pública, sino que debe cumplir con requisitos estrictos señalados en este artículo como son principalmente tener amplios conocimientos con título profesional en determinada área de acorde al trabajo que debe desempeñar, es decir si se trata de prestar servicios de salud, debe ser un médico; etc.; así como también haber sido declarado ganador del concurso de méritos y oposición.

En el Art 23 de la LOSEP, se establecen algunos derechos a los servidores públicos, tales como:

“Son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos:

[92] LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizado al 2012. Pág. 7

a) Gozar de estabilidad en su puesto;

b) Percibir una remuneración justa, que será proporcional a su función, eficiencia, profesionalización y responsabilidad. Los derechos y las acciones que por este concepto correspondan a la servidora o servidor, son irrenunciables;

c) Gozar de prestaciones legales y de jubilación de conformidad con la Ley;

d) Ser restituidos a sus puestos luego de cumplir el servicio cívico militar; este derecho podrá ejercitarse hasta treinta días después de haber sido licenciados de las Fuerzas Armadas;

e) Recibir indemnización por supresión de puestos o partidas, o por retiro voluntario para acogerse a la jubilación, por el monto fijado en esta Ley;

f) Asociarse y designar a sus directivas en forma libre y voluntaria;

g) Gozar de vacaciones, licencias, comisiones y permisos de acuerdo con lo prescrito en esta Ley;

h) Ser restituidos en forma obligatoria, a sus cargos dentro del término de cinco días posteriores a la ejecutoria de la sentencia o resolución, en caso de que la autoridad competente haya fallado a favor del servidor suspendido o destituido; y, recibir de haber sido declarado nulo el acto administrativo impugnado, las remuneraciones que dejó de percibir, más los respectivos intereses durante el tiempo que duró el proceso judicial respectivo si el juez hubiere dispuesto el pago de remuneraciones, en el respectivo auto o sentencia se establecerá que deberán computarse y descontarse los valores percibidos durante el tiempo que hubiere prestado servicios en otra institución de la administración pública durante dicho periodo;

i) Demandar ante los organismos y tribunales competentes el reconocimiento o la reparación de los derechos que consagra esta Ley;

j) Recibir un trato preferente para reingresar en las mismas condiciones de empleo a la institución pública, a la que hubiere renunciado, para emigrar al exterior en busca de trabajo, en forma debidamente comprobada;

k) Gozar de las protecciones y garantías en los casos en que la servidora o el servidor denuncie, en forma motivada, el incumplimiento de la ley, así como la comisión de actos de corrupción;

l) Desarrollar sus labores en un entorno adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar;

m) Reintegrarse a sus funciones después de un accidente de trabajo o enfermedad, contemplando el período de recuperación necesaria, según prescripción médica debidamente certificada;

n) No ser discriminada o discriminado, ni sufrir menoscabo ni anulación del reconocimiento o goce en el ejercicio de sus derechos;

ñ) Ejercer el derecho de la potencialización integral de sus capacidades humanas e intelectuales;

o) Mantener su puesto de trabajo cuando se hubiere disminuido sus capacidades por enfermedades catastróficas y/o mientras dure su tratamiento y en caso de verse imposibilitado para seguir ejerciendo efectivamente su cargo podrá pasar a desempeñar otro sin que sea disminuida su remuneración salvo el caso de que se acogiera a los mecanismos de la seguridad social previstos para el efecto. En caso de que se produjere tal evento se acogerá al procedimiento de la jubilación por invalidez y a los beneficios establecidos en esta ley y en las de seguridad social;

p) Mantener a sus hijos e hijas, hasta los cuatro años de edad, en un centro de cuidado infantil pagado y elegido por la entidad pública;

q) Recibir formación y capacitación continua por parte del Estado, para lo cual las instituciones prestarán las facilidades; y,

r) Los demás que establezca la Constitución y la ley."[93]

Hago énfasis en estos tres derechos que he subrayado, pues como se aprecia esta ley garantiza el derecho a la estabilidad laboral del servidor público, a mantener su puesto de trabajo cuando sus capacidades se hayan disminuido y a recibir capacitación de manera continua, por ende considero que no podría ser causa de destitución del cargo, la incapacidad.

Sin embargo, el Art. 15 del cuerpo de leyes en análisis establece que la servidora o servidor público legalmente destituido no podrá reingresar al

[93] LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizado al 2012. Pág. 20

sector público en un período de dos años, contados desde la fecha de su destitución, pero su reingreso no podrá darse a la institución del Estado, de la que fue destituido, no sabemos si aplica igualmente al declarado incapaz o aqué servidores púbicos tendrían este derecho.

Según lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, el Estado ecuatoriano garantiza a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

Es decir este precepto legal tutela tanto el derecho a los trabajadores sujetos al Código del Trabajo como a los servidores públicos, cuyos derechos además se encuentran establecidos en la Ley Orgánica de Servicio Público.

La Carta Magna, garantiza algunos principios del derecho al trabajo, los cuales tienen el carácter de ser irrenunciables, así puedo citar los siguientes: el derecho al trabajo; la libertad de trabajo; el impulso del empleo y la eliminación del subempleo y del desempleo; la intangibilidad de los derechos; remuneraciones justas y la estabilidad laboral, etc.

De igual forma el Artículo 23 de la Ley Orgánica de Servicio Público, al referirse a los derechos de las servidoras y los servidores públicos, señala que son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos: a) Gozar de estabilidad en su puesto; y, n) No ser discriminada o

discriminado, ni sufrir menoscabo ni anulación del reconocimiento o goce en el ejercicio de sus derechos.

Al analizar el literal g) del artículo 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público al referirse a las causales de destitución del cargo hacer referencia a asistir al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes opsicotrópicas, lesionando de manera flagrante derechos y principios constitucionales descritos en líneas anteriores.

De acuerdo a lo establecido en el Art. 38 de la Ley Orgánica de Salud Pública, declara como problema de salud pública al consumo de tabaco y al consumo excesivo de bebidas alcohólicas, así como al consumo de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, fuera del ámbito terapéutico, por ende es responsabilidad de la autoridad sanitaria nacional, en coordinación con otros organismos competentes, adoptar medidas para evitar el consumo del tabaco y de bebidas alcohólicas, en todas sus formas, así como dotar a la población de un ambiente saludable, para promover y apoyar el abandono de estos hábitos perjudiciales para la salud humana, individual y colectiva.

Los servicios de salud ejecutarán acciones de atención integraldirigidas a las personas afectadas por el consumo y exposición al humo deltabaco el alcoholismo, o por el consumo nocivo de psicotrópicos,estupefacientes y

otras substancias que generan dependencia, orientadas a su recuperación, rehabilitación y reinserción social.

"*El derecho a la salud significa que los gobiernos deben crear las condiciones que permitan a todas las personas vivir lo más saludablemente posible. Esas condiciones incluyen la disponibilidad garantizada de servicios de salud, condiciones de trabajo saludable y segura, vivienda adecuada y alimentos nutritivos. El derecho a la salud no debe entenderse como el derecho a estar sano.*

"El derecho a la salud está consagrado en tratados internacionales y regionales de derechos humanos y en las constituciones de países de todo el mundo."[94]

Indiscutiblemente es uno de los derechos fundamentales y básicos. Sin él, es difícil o imposible acceder a otros derechos más complejos como es el social y el político.

Es por ello que no sólo en las **Declaraciones Universales** el derecho a la salud aparece entre los primeros derechos fundamentales, sino también en las constituciones o cartas magnas que vertebran las distintas normativas nacionales y que finalmente acaban asumiendo las distintas estructuras de gobiernos regionales y locales, más cercanas al usuario de todo servicio de salud.

En síntesis, puedo decir que el derecho a la salud es parte fundamental de los derechos humanos y de lo que entendemos por una vida digna. El derecho a disfrutar del nivel más alto posible de salud física y mental, por decirlo con todas las palabras, no es nuevo.

[94] http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs323/es/

Así la Ley Orgánica de la Salud Pública, considera al alcoholismo como la adicción a las drogas como un problema de salud pública, entendida a la adicción como:

"U*na enfermedad primaria, crónica con factores genéticos, psicosociales y ambientales que influencian su desarrollo y manifestaciones. La enfermedad es frecuentemente progresiva y fatal. Es caracterizada por episodios continuos o periódicos de: descontrol sobre el uso, a pesar de consecuencias adversas, y distorsiones del pensamiento, más notablemente negación."*[95]

Adicción es la necesidad imperiosa de consumir droga regularmente, la persona no es capaz de moderar el consumo o suprimirloy viene determinada por fenómenos psíquicos y físicos.Si bien cualquier droga puede provocar una adicción, hay drogas que producen una dependencia física que se manifiesta ante su falta.

De lo expuesto, noto la drasticidad del citado literal de esta disposición legal, por cuanto no se considera el tiempo que ha laborado el servidor público en la entidad estatal, sino el mero hecho de padecer una enfermedad como es el alcoholismo y la adición a las drogas, es causal suficiente para destituirlo del cargo. En este sentido considero que debe reformarse el literal g) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, a fin de establecer sanciones más leves, para estos servidores públicos como la suspensión temporal sin goce de remuneraciones establecido en el literal d) del Art 43 ibídem, a fin de tutelar los derechos constitucionales como son el derecho a la salud pública, el derecho al trabajo, la estabilidad laboral y la no discriminación.

[95]http://www.adicciones.org/enfermedad/definicion.htm

7. METODOLOGÍA.

La presente investigación la desarrollaré basándome en los procesos de investigación científica con sus consecuentes métodos derivados inductivo - deductivo, por medio del cual profundizaré en el conocimiento de derecho y la naturaleza jurídica las causas para dar por terminada la relación laboral y el monto de las indemnizaciones, a través de los métodos analítico, científico fundamentaré mis criterios respecto a los contenidos teóricos.

Utilizaré el método dialéctico y materialista histórico que me permitirá ejercitar una investigación sobre la base de la realidad y la transformación social que el avance de la tecnología implica, desde luego, con un enfoque crítico y progresista, ya que por medio de ellos se obtendrá el análisis jurídico crítico como base real para la elaboración de éste proyecto.

Así también emplearé técnicas necesarias que todo tipo de investigación científica requiere, para el acopio de los contenidos teóricos y para la ejecución de la investigación de campo.

Elaboraré fichas bibliográficas que me permitan identificar, seleccionar y obtener la información requerida; mientras que, para la investigación de campo aplicaré treinta encuestas y cinco entrevistas entre profesionales de Derecho y a ciudadanos de la ciudad de Ambato.

Finalmente los resultados de la investigación recopilada durante el desarrollo serán presentados en el informe final, el cual por mandato reglamentario de la Universidad contendrá:

En páginas preliminares: declaración de autoría, agradecimiento, dedicatoria, resumen en castellano traducido al inglés (abstract) e introducción.

Desarrollaré el trabajo investigativo, para lo cual realizaré el acopio de la información teórica o revisión de la Literatura, la cual contendrá las siguientes temáticas: a) MARCO CONCEPTUAL) MARCO DOCTRINARIO; c) MARCO JURÍDICO; y, LEGISLACIÓN COMPARADA.

La investigación de campo y entrevistas, serán realizadas aplicando las técnicas de investigación y procedimientos correspondientes, que me permitirán el análisis de la información, orientado a verificar los objetivos formulados, para tomar como base jurídica de los fundamentos para la reforma legal.

Finalmente formularé las respectivas conclusiones y recomendaciones, a las que llegaré en el presente trabajo investigativo, lo cual me permitirá plantear la propuesta jurídica de reforma a la temática planteada.

8. CRONOGRAMA.

2014

ACTIVIDADES	Mayo				Junio				Julio				Septiembre				Octubre			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1. Problematización	X																			
2. Elaboración del Proyecto		X																		
3. Presentación del Proyecto			X																	
4. Acopio de la información bibliográfica.				X	X	X	X	X	X											
5. Investigación de Campo										X	X	X								
6. Análisis de información													X	X						
7. Elaboración del borrador del informe final															X	X	X			
8. Sesión Reservada																		X		
9. Defensa Pública y Graduación.																			X	

9. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO.

9.1 Recursos Humanos.

PROPONENTE DEL PROYECTO: WILSON BECERRA

DIRECTOR DE TESIS: Por designarse.

Población investigada: Población civil, Jueces de lo Laboral, Abogados, Servidores públicos, Médicos.

9.2 Recursos Materiales.

MATERIALES DE ESCRITORIO	$	300,00
MATERIAL BIBLIOGRÁFICO	$	200,00
FOTOCOPIAS	$	100,00
TRANSPORTE Y MOVILIZACIÓN	$	200,00
IMPRESIÓN Y EMPASTADO		300,00
IMPREVISTOS	$	300,00
TOTAL	$	1,400,00

El total de los costos materiales asciende a MIL CUATROCIENTOS DÓLARES AMERICANOS.

8.2 Presupuesto.

Los gastos de la presente investigación los cubriré con recursos propios, sin perjuicio de recurrir a créditos educativos.

10. BLIBLIOGRAFÍA.

- ALFONSO GUZMÁN, Rafael. Nueva didáctica del derecho del trabajo. Décima primera Edición. Caracas, editorial Melvin. 2000.
- ALEXY, Robert, Teoría de los Derechos Fundamentales, CEC, Madrid, 1997.
- ARANGO RIVADENEIRA, Rodolfo, El concepto de Derechos Sociales Fundamentales, Editorial Legis, 2005.
- BARRETTO, Hugo, El Derecho Laboral Minimalista del MERCOSUR, Revista Crítica de Derecho Social, Buenos Aires, Nro 2. 1999.
- BARASSI, Ludovico. Tratado de derecho del trabajo. Madrid, España: Editorial Alfa, 1953.
- BAYÓN CHACÓN, G. y E. Pérez Botija. Manual de derecho del trabajo. 1 Tomo, Madrid,España: Editorial. D. Marcial Pons-Libros Jurídicos, 1969.
- BAYLOS GRAU, Antonio, Derecho del Trabajo y Política de Empleo en España, en Revista Pistas. Instituto del Mundo del Trabajo, Buenos Aires, N° 1, noviembre. 2000.
- BERMÚDEZ CISNEROS, Miguel. Derecho del trabajo. 1ª. Edición.; San Rafael, México:Ed. Oxford University Press. 2004.
- BERLIN, Isaac, Dos Conceptos de Libertad y otros escritos, Editorial Ariel, 2001.
- BORRAJO DACRUZ, Efrén, Nueva Sociedad y Derecho del Trabajo, Editorial La Ley, Primera Edición, España, 2004.

- BOYER, Robert, La Flexibilidad del Trabajo en Europa, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1986.
- BULNES ALDUNATE, Luz, La Libertad de Trabajo y su Protección en la Constitución de 1980, en Revista de Derecho Público, 1980, Nº 28, Universidad de Chile.
- CAAMAÑO ROJO, Eduardo, Conciliación de Trabajo y Vida Familiar, un Análisis desde la Perspectiva del Derecho del Trabajo Chileno, Revista de Derecho Universidad Austral, Vol. XVI, Julio 2004
- CAAMAÑO ROJO, Eduardo, Seguro de Cesantía y Promoción del Empleo, en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de del Ecuador, Nº XXIV, 2003.
- CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta S.R.L. 2005
- CABANELLAS Guillermo.- Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.
- CALDERA, Rafael. Derecho del trabajo, Segunda edición, Buenos Aires: Ed. El Ateneo.1960.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. 2008
- CÓDIGO PENAL. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizado a 2010.
- CÓDIGO DEL TRABAJO. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizado a 2010.
- REVISTA. DECLARCIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS

HUMANOS. 10 DE DICIEMBRE DE 1948.

- DÍAZ, Ruy. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Sociales y Políticas.2006.
- DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO. Editorial Océano. Quito 2004
- DOCUMENTO GUÍA DEL VII Y IX MÓDULO DE LA CARRERA DE DERECHO. Universidad Nacional de Loja. 2010
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA. Editorial Bibliográfica Argentina Buenos Aires. 1978.
- LEY DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS. Registro Oficial 490, Codificación 2004.
- LEY ORGÁNICA DE LA SALUD, Registró Oficial 423, Codificación 2006.
- LÓPEZ SÁNCHEZ, Luis Alberto. Derecho del trabajo para el trabajador. 1ª. Edición. Guatemala: Editorial Impresos Industriales. 1985.
- Malinowsky, B. [1985]. Crimen y costumbre en la sociedad salvaje. Barcelona. Editorial Planeta — Agostini.
- MORGENSTERN, Sara, La Crisis de la Sociedad Salarial y las Políticas de la Formación de la Fuerza de Trabajo, Revista.
- SALINAS ORDOÑEZ, Manuel. Guía Práctica de Investigación Jurídica. Segunda Edición. Loja, Marzo de 2010.
- Organización Panamericana de la Salud para la Organización Mundial de la Salud. [2002]. Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud: Resumen. Washington, D.C.
- Subsecretaria de Prevención y Participación Ciudadana. Dirección General de Prevención del Delito y la Participación Ciudadana.

[2012]. Estudio Especial: Homicidio doloso. México D.F.

- Segundo Suplemento. Registro Oficial Nro. 19, 20 junio del 2013.

Páginas WEB.

- http://www.es.wikipedia.org/wiki/Derecho_laboral (28 de septiembre de 2008).
- www.bibliojuridica.org
- www.gacetaoficial.cu
- www.tribunalpr.org
- www.javeriana.edu.com
- www.eluniverso.com
- Wikipedia enciclopedia

- **Anexo 2. Encuesta.**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

CARRERA DE DERECHO

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

ENCUESTA:

Señor encuestado, con la finalidad de dar cumplimiento a uno de los requisitos establecidos por la Universidad Nacional de Loja, Modalidad de Estudios a Distancia, Carrera de Derecho, dígnese contestar la siguientes interrogantes, las cuales servirán de sustento para el desarrollo de la presente tesis de Abogado, titulada: **"NECESIDAD DE ESTABLECER SANCIONES MAS LEVES PARA LOS SERVIDORES PÙBLICOS QUE HAN INCURRIDO EN LA CAUSAL DE DESTITUCION DETERMINADA EN EL LITERAL (g) DEL Art. 48 DE LA LOSEP."**

2. ¿Conoce usted sobre el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos establecidos en la Ley Orgánica de Servicio Público?

   SI ( ) NO ( )

2. ¿Conoce Usted sobre las causales de destitución de los servidores públicos, establecido en la Ley Orgánica de Servicio Público?

SI ( ) NO ( )

3. ¿Considera usted adecuado que el hecho que el servidor público asistencia al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas del servidor público, sea causal de destitución del servidor público?

SI ( ) NO ( )

4. ¿Considera usted que al establecerse en el literal g) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, que el hecho de que el servidor público asista al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas no se tutela los derechos laborales de las y los servidores públicos?

SI ( ) NO ( )

5.¿Considera usted que es necesario proponer un Proyecto de Reformas al literal g) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, estableciendo sanciones más leves como la suspensión temporal sin goce de remuneración?

SI ( ) NO ( )

ÍNDICE

PORTADA.....i

CERTIFICACIÓN.....ii

AUTORÍA.....iii

CARTA DE AUTORIZACIÓN iv

DEDICATORIA v

AGRADECIMIENTO vi

1. TÍTULO 1

2. RESUMEN..... 2

2.1. Abstract..... 5

3. INTRUDUCCIÓN 8

4. REVISIÓN DE LITERATURA..... 10

5. MATERIALES Y MÉTODOS 93

6. RESULTADOS..... 96

7. DISCUSIÓN 107

8. CONCLUSIONES 121

9. RECOMENDACIONES..... 123

9.1. Propuesta de reforma 125

10. BIBLIOGRAFÍA 130

11. ANEXOS..... 134

ÍNDICE..... 164