



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

TÍTULO:

“REFORMAR EL ART. 155 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, EN CUANTO A INSERTAR NUEVAS SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES Y OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES O FUNCIONARIOS PÚBLICOS”

Tesis previa a la obtención
del Título de Abogada

AUTORA:

CILVIA ALISANDRA CARREÑO LOAIZA

DIRECTOR:

DR. MG. SC. MARCELO ARMANDO COSTA CEVALLOS

LOJA - ECUADOR

2016

CERTIFICACIÓN

Dr. Marcelo Armando Costa Cevallos Mg. Sc.

DIRECTOR DE TESIS.

CERTIFICA:

En mi calidad de Director de la Tesis titulada: “REFORMAR EL ART. 155 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, EN CUANTO A INSERTAR NUEVAS SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES Y OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES O FUNCIONARIOS PÚBLICOS” de autoría de la postulante **CILVIA ALISANDRA CARREÑO LOAIZA** certifico que cumple todos los requisitos establecidos por la Universidad Nacional de Loja.

Loja, Febrero del 2016



Dr. Marcelo Armando Costa Cevallos Mg. Sc.

DIRECTOR DE TESIS

CARTA DE AUTORIZACIÓN AUTORIA POR PARTE DE LA AUTORA PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.

Yo, Cílvia Alisandra Carreño Loaiza declaro ser autora del presente trabajo de tesis y eximo a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

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

Autora: Cílvia Alisandra Carreño Loaiza

Firma: 

Cédula: 1710282839

Fecha: Loja, febrero del 2016

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

Yo, Cílvía Alisandra Carreño Loaiza, declaro ser autora de la tesis titulada: **“REFORMAR EL ART. 155 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, EN CUANTO A INSERTAR NUEVAS SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES Y OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES O FUNCIONARIOS PÚBLICOS”** Como requisito para optar el Grado de: Abogada, autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional.

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

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

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los 25 días del mes de febrero del dos mil dieciséis, firma la Autora:

FIRMA..... 

AUTORA: Cílvía Alisandra Carreño Loaiza

CEDULA: 1710282839

DIRECCION: Canton Catamayo, Parriqa Zambí, Frente al UPC.

CORREO ELECTRONICO: cívialisandra@hotmail.com

TELÉFONOS: 072 197030 **CELULAR:** 0986294160

DATOS COMPLEMENTARIOS.

Director de Tesis: Dr. Marcelo Armando Costa Cevallos Mg. Sc.

Tribunal de Grado:

Dr. Carlos Manuel Rodríguez Mg. Sc.

Dr. Darwin Quiroz Castro Mg. Sc.

Dr. Sebastián Díaz Páez Mg. Sc.

PRESIDENTE

VOCAL

VOCAL

DEDICATORIA

La realización de este trabajo de investigación lo dedico a Dios, A mis hijos Edison Fernando Cevallos Carreño, Susana Priscila Ríos Carreño y Flavio Rodrigo Ríos Carreño; así como también a mi Padre José Norberto Carreño, por estar conmigo en todo momento guiándome, cuidándome y dándome la fortaleza necesaria para continuar y lograr mis metas

Cilvia Alisandra Carreño Loaiza

AGRADECIMIENTO

Mi mi agradecimiento infinito a Dios y mi familia, así también a la Universidad Nacional de Loja por formarme y permitirme culminar con esta meta; de igual forma a mi Director de Tesis Dr. Marcelo Armando Costa Cevallos, por haberme guiado de forma desinteresada con sus valiosos conocimientos.

La Autora

1. TÍTULO

“REFORMAR EL ART. 155 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, EN CUANTO A INSERTAR NUEVAS SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES Y OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES O FUNCIONARIOS PÚBLICOS”

2. RESUMEN

De acuerdo a lo establecido en las normas Constitucionales y específicamente en el Art. 229, de la Constitución de la República del Ecuador, tenemos que tienen la calidad de servidoras y servidores públicos las personas que de cualquier forma, o bajo cualquier título, trabajen o presten servicios, o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Sin embargo, es conocido por todos que un buen sector de servidores municipales se caracteriza por la ineficacia, ineficiencia y la negligencia en el desempeño de sus funciones, lo que a la vez produce descontento y animadversión, llegando a provocar una ineludible 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.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el art. 155, dice: “Las autoridades o funcionarios públicos que no cumplan con las disposiciones y obligaciones señaladas, dentro de los plazos determinados en la Constitución, este Código y por el Consejo Nacional de Competencias, serán sancionados con la destitución de sus funciones por parte de la autoridad nominadora correspondiente, a solicitud del Consejo Nacional de Competencias, siguiendo el procedimiento

administrativo correspondiente y respetando las garantías del debido proceso. Esta sanción se comunicará a la Contraloría General del Estado para los fines legales respectivos.

El incumplimiento de las obligaciones contempladas en este Código, será motivo de enjuiciamiento político por parte de la Función Legislativa, si se tratase de autoridades sometidas a fiscalización por parte de esta función del Estado".es decir que se establecen sanciones para las autoridades o funcionarios públicos que no cumplan con las disposiciones y obligaciones señaladas, en la Constitución en el Código y por el Consejo Nacional, pero estas sanciones son de tipo administrativo, y no han podido cumplir el cometido para el que fueron creadas, por lo que la sanción coercitiva es una medida en la que el funcionario no solo pone en riesgo su trabajo sino también un bien mucho máspreciado como es la libertad, así como también a más de la responsabilidad penal también la civil, en cuanto se haya trasgredido derechos individuales, en el ejercicio de sus funciones. Ante ello, se hace necesario, el establecer nuevas medidas sancionatorias, de tal manera que pueda exigir un cabal cumplimiento de las funciones de los servidores municipales, ya que con las actuales no se ha logrado eficiencia en el servicio; en razón de que, la carencia de calidad, eficacia y eficiencia en el desempeño de un gran número de funcionarios de los organismos municipales, actualmente han generado un desequilibrio en las obligaciones que los ayuntamientos deben realizar en beneficio de sus mandantes.

2.1 ABSTRACT

Accordance with the constitutional rules and specifically in article 229, of the Constitution of the Republic of Ecuador, we have that persons who in any way or under any title, work or provide services, or exercising a position, function or dignity within the public sector have the quality of servants and public servants.

However, it is known to all that a good servers municipal sector is characterized by inefficiency, inefficiency and negligence in the performance of their functions, at the same time causing discontent and hostility, to cause an inevitable distrust of citizenship

This situation is due to the large number of improvised staff located by political commitments, which lack suitable profiles in the discharge of public office; and, the lack of establishing sanctions to servers that do not meet their duties fully, by the respective authorities

The organic code of Territorial Organization, autonomy and decentralization, in article 155, says: "the authorities or public officials who fail to comply with the provisions and indicated obligations, within certain deadlines in the Constitution, this code and by the National Council's competencies, shall be punished by the removal of duties by the appointing authority, at the request of the National Council's competencies following the corresponding administrative procedure and respecting the guarantees of due process. This

sanction will be communicated to the General Comptroller of the State for the respective legal purposes.

Failure to comply with the obligations referred to in this code, shall be reason prosecution political by the legislative function, if it were authorities controlled by this role of the State"just say that sanctions are established for the authorities or public officials who fail to comply with the provisions and obligations indicated, in the Constitution in the code and by the National Council, but these sanctions are administrative, and not been able to comply the role for which were created, so the coercive sanction is a measure which not only official jeopardizes their work but also a lot more precious asset as it is freedom, as well as more than criminal liability also the civilas it has broken individual rights, in the exercise of their functions

To do this, it is necessary, establish new disciplinary measures, in such a way that may require a full implementation of the functions of municipal servers, since with the current has not achieved efficiency in service; because of that, the lack of quality, effectiveness and efficiency in the performance of a large number of officials of municipal bodies, they have currently generated an imbalance in obligations that councils should be for the benefit of its constituents.

3. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se encuentra estructurado según lo determinado en el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, esto es en la parte inicial, se encuentran desarrolladas las páginas preliminares o introductorias, esto es certificación del director, donde se autoriza la presentación y sustentación del presente trabajo de investigación jurídica; continuando con la declaración de autoría; agradecimiento; dedicatoria.

En la siguiente parte del cuerpo de la investigación se presenta en primer lugar el título que es la esencia del trabajo, luego de ello detallo lo más importante del trabajo en un resumen donde se convergen las ideas principales vertidas del proceso investigativo el cual se lo presenta en primer lugar en español y luego en inglés; y para finalizar esta parte de la investigación la introducción que es donde detallo todas los componentes del trabajo.

Para continuar se presenta toda la información literaria, las cuales se presentan en tres partes o marcos esto es marco conceptual, donde se detallan todas los conceptos de términos de uso frecuente; marco doctrinario donde presento el criterio de diferentes autores sobre temática relacionada al tema y el marco jurídico donde presento todas las disposiciones legales necesarias, relacionadas y concordantes con el título.

Ya para la parte del trabajo campo, detallo los materiales y métodos utilizados en la ejecución del trabajo, luego de ello se presentan los resultados de la investigación de campo, esto es los resultados de las encuestas y los resultados de las entrevista; la discusión que comprenden algunas actividades esto es, la contratación de hipótesis y la verificación de objetivos.

En la parte final presento las conclusiones a las cuales llego luego del desarrollo del presente trabajo; las recomendaciones que realizo a las diferentes instituciones, organismos y autoridades con el fin de transformar la problemática donde además se presentan la propuesta de reforma al Art. 155 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la bibliografía utilizada, y los anexos.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1 MARCO CONCEPTUAL

4.1.1 Administración Pública

“El concepto de Administración Pública puede entenderse desde dos puntos de vista. Desde un punto de vista formal, se entiende a la entidad que administra, es decir, al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde un punto de vista material, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea, la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión. También se puede entender como la disciplina encargada del manejo científico de los recursos y de la dirección del trabajo humano enfocada a la satisfacción del interés público, entendido este último como las expectativas de la colectividad.”¹

De conformidad con la definición anotada puedo decir que la administración pública es el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin, esto es el bienestar general, a través de los servicios públicos, que se constituye en el medio de que dispone la

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

administración pública para lograr su objetivo, regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo.

El Dr. Aníbal Guzmán Lara, sostiene que: *"La Administración Pública es la acción del gobierno encaminada en forma ordenada y técnica al cumplimiento y aplicación de leyes y reglamentos, a promover el bien público en todas sus manifestaciones, económica, de seguridad, de protección, de integridad territorial, educación, vialidad, etc., como a dar resoluciones oportunas a las reclamaciones y peticiones que se susciten o presentaren."*²

Se argumenta también que es un conjunto de órganos e instituciones jerárquicas o funcionalmente subordinadas y coordinadas de acuerdo con la Ley, que tiene como misión constitucional el asegurar las prestaciones públicas necesarias para el desarrollo de la vida en común. Se define también como la Actividad del Estado, encaminada al cumplimiento de las leyes y fomento de los intereses públicos. Para realizar tales fines dispone de órganos centrales, provinciales y locales.

En el escenario jurídico, *"El Derecho proporciona, a la administración, la estructura jurídica indispensable para que cualquier organismo social pueda ser administrado. La administración, a su vez da al Derecho la eficacia jurídica de sus normas, sobre toda aquellas que directamente tienden a la organización de la sociedad". "Lo que importa principalmente al Derecho son los derechos; a la Administración de los resultados; el Derecho a la liberta y*

² GUZMÁN Lara, Aníbal. citado por Jaramillo Ordóñez, Ob. Cit., 67

la seguridad, en tanto que la Administración fomenta la eficacia y rapidez y el estancamiento.”³

La administración pública es la unión de esfuerzos coordinados para el logro de un objetivo común. Es el medio por el que el Estado se vale para organizar las distintas instituciones dentro de la sociedad. Es el conjunto de medios para llegar a un fin. Es ejecución, es servir o estar al servicio. Y este servicio está canalizado a la ciudadanía, de ahí que se diga que los administradores sean servidores públicos. Y es aquí donde la administración pública encuentra su esencia, su razón de ser.

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

4.1.2 Administración Pública Central

“El Estado garantiza la tranquilidad social indispensable para que los particulares pudieran realizar actividades de tipo económico. Campo que en lo general está prescrito para el Estado. Bajo esta concepción filosófico-

³ OSORNIO Corres, Francisco; La administración pública en el mundo; UNAM; p. 4

política del Estado, la administración pública se encargaba de realizar las acciones necesarias para garantizar el mantenimiento de la paz interna y el respeto de la soberanía nacional.”⁴

Es decir, que el principal centro de fricciones entre el Estado y los particulares se produce en las relaciones entre éstos y la administración pública. La intensidad y frecuencia con que la acción administrativa se hace presente en la vida social depende, en gran medida, del tipo del Estado de que se trate.

La Administración Pública Central “es la actividad política, jurídica y técnica que ejerce jerárquica e Imperativamente el Presidente de la República, de acuerdo con las funciones constitucionales, legales y reglamentarias, para satisfacer necesidades generales dentro de un organismo social, valiéndose de diferentes procedimientos, órganos e instituciones públicas, semipúblicas y privadas, y de acuerdo con los principios de eficiencia, agilidad, transparencia, descentralización, desconcentración, racionalización y economía de los servicios; y la coparticipación y solidaridad social”⁵

La administración pública central, es la principal actividad que corresponde desarrollar al Poder Ejecutivo para la prestación de los servicios públicos. El presidente de la república para auxiliarse en el desarrollo de la actividad administrativa del Estado, cuenta con una serie de entidades administrativas

⁴ OSORNIO Corres, Javier. La administración pública en el mundo. México. UNAM.1986.

⁵ JARAMILLO O. Herman Dr. Obra Citada. Pág. 21

que le prestan auxilio y que, por razón de jerarquía, dependen de él, bien sea de manera directa o indirecta.

“La administración pública centralizada es el conjunto de dependencias administrativas integrado por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Departamentos Administrativos que determine el titular del Ejecutivo Federal.”⁶

La centralización administrativa es la forma fundamental en la cual se encuentran organizadas las entidades públicas de carácter administrativo. La principal cualidad de la centralización de administrativa, es que las entidades centralizadas se encuentran relacionadas entre sí por un vínculo jerárquico constante.

En sí, la administración pública central son las instituciones que dependen totalmente del poder ejecutivo para realizar sus actividades, y forman justamente el aparato administrativo del ejecutivo; como son las secretarías de Estado.

En dicha administración central los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de

⁶ GUZMÁN Lara, Aníbal. citado por Jaramillo Ordóñez, Ob. Cit..

ese orden , los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.

4.1.3 Administración Pública Institucional

“Es una rama de los servicios generales del Estado o del Municipio que se han desprendido de su organización para erigirse en entidades dotadas con personería jurídica, autonomía propia, patrimonio independiente y grado de especialidad y responsabilidad”⁷

Es aquel sector de las Administraciones Públicas formado por Administraciones de base institucional con personalidad jurídica propia y fines especiales. Están vinculadas a una Administración Territorial y son creadas para la realización de parte de los fines de esa Administración que les crea.

“Son el resultado de un proceso descentralización funcional (descentralizar parte de las funciones de la Administración Estatal). La dependencia es lógica porque son fines propios de la Administración que los crea. La Administración Estatal que les crea se denomina Administración Matriz. También las Comunidades Autónomas y los Entes Locales pueden crear Administraciones Institucionales para el desarrollo de determinados fines.”⁸

⁷ JARAMILLO O. Herman Dr. Obra Citada. Pág. 23

⁸ OSORNIO Corres, Javier. La administración pública en el mundo. México. UNAM.1986.

Es una rama de los servicios generales del Estado o del Municipio que se han desprendido de su organización para erigirse en entidades dotadas con personería jurídica, autonomía propia, patrimonio independiente y grado de especialidad y responsabilidad.

En este sentido la institución pública representa el grado más alto de descentralización por servicio; a su vez, es una ventaja y una garantía porque tiende a tecnificar y especializar a la administración. Por ejemplo, el Municipio y la Universidad son instituciones públicas descentralizadas, especializadas, con características particulares propias dentro de la administración. Las instituciones públicas de carácter científico, educativas, deportivas, son muestra palpable del grado de desarrollo económico y cultural de un país.

“Se denomina así a un sector de la Administración Pública integrado por entes que desarrollan fines específicos de servicio público o actividades administrativas concretas. Este elemento de la Administración Pública persigue agilizar las funciones del Estado, así como para que determinados sectores económicos y profesionales colaboren con el Estado.”⁹

En este sentido la institución pública representa el grado más alto de descentralización por servicio; a su vez, es una ventaja y una garantía porque tiende a tecnificar y especializar a la administración.

⁹ OSORNIO Corres, Javier. La administración pública en el mundo. México. UNAM.1986.

Por ejemplo, el Municipio y la Universidad son instituciones públicas descentralizadas, especializadas, con características peculiares propias dentro de la administración. Las instituciones públicas de carácter científico, educativas, deportivas, son muestra palpable del grado de desarrollo económico y cultural de un país.

4.1.4 El servicio público.

“Es toda actividad que ejerce directa e indirectamente la Administración Pública para satisfacer necesidades colectivas, sujeto a un régimen jurídico especial y al control de autoridad competente.”¹⁰

De los conceptos expresados puedo manifestar que las organización política de la sociedad ecuatoriana, a través del Estado, tiene como finalidad el bien común de sus habitantes, es decir la satisfacción de las necesidades generales de la colectividad, y que lo realiza mediante los denominados servicios públicos.

Cabanellas, define al servicio público como “(...) el que satisface una necesidad colectiva por medio de una organización administrativa regida por la administración pública”¹¹

¹⁰ Documento Guía del XI Módulo de la Carrera de Derecho. Modalidad de Estudios a Distancia.2009.

¹¹ CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta. Edición 2005. Pág.364

Los diversos servicios públicos que asume el Estado ecuatoriano, tales como: defensa nacional, seguridad interna, justicia, salud, educación, vialidad, agua, luz, teléfono, etc., hasta los elementales servicios sociales y de beneficencia, etc.

Según el Dr. César Montaña, en su aporte a diario la Hora de Loja, nos dice:

“Los servicios públicos pueden ser:

- *Servicios Públicos Esenciales. Los esenciales se vinculan con la existencia como el agua potable, luz eléctrica, vivienda; y,*
- *Servicios Públicos No-esenciales. Los no esenciales son de carácter secundario, como museos, teatros estadios, etc.*
- *Servicios Públicos Propios. Son prestados directamente por el Estado.*
- *Servicios Públicos Impropios. Son prestados por intermedio de otros órganos o personas particulares de acuerdo a disposiciones reglamentarias establecidas por la Administración Pública.*
- *Además, los servicios pueden ser nacionales, provinciales, cantonales y parroquiales.”¹²*

Deduciendo, el servicio público, es toda actividad que ejecuta el Estado ecuatoriano a través de sus instituciones públicas, cuyo fin es la satisfacción de las necesidades de la población, los mismos que deben ser cumplidos de

¹² MONTAÑO, Galarza, César. Los Servicios Públicos. Diario La Hora. Publicado el día 15 de julio del año 2008. Pág. B14. Sección Judicial.

forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público. 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”*¹³

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.”*¹⁴

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.

Los servidores públicos llamados también "agentes públicos" se los ha llegado a identificar como "funcionarios" y "empleados".

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).

¹³ OSORNIO Corres, Javier. La administración pública en el mundo. México. UNAM.1986.

¹⁴ GUIA LEGAL. Vol. II. Procuraduría General del Estado. Año. 2005. Pág. 15

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.

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.

4.1.5 Funcionario Público

El Funcionario, es una persona natural que ejerce constitucional, legal y reglamentariamente una "función", y que se encuentra investido de un poder de decisión y de mando; mientras que, el empleado, es una persona natural, que debido a la jerarquía administrativa cumple órdenes de los funcionarios mediante la ejecución de determinadas actividades.

Tanto el funcionario como el empleado se encuentran incorporados legalmente en los cuadros de la organización Administrativa. La organización y disciplina administrativa impone la obediencia y subordinación jerárquica. Cuando hablamos de conceptualizar, hacemos referencia a la

acción del razonamiento que supone dar una definición, que en definitiva concluye en delinear con palabras el contenido de determinado término.

Si nosotros recurrimos al Diccionario de la Real Academia Española podemos apreciar que por Funcionario Público se entiende “Persona que desempeña un empleo público”¹⁵

Desde el punto de vista técnico, el Dr. Sayagués Laso define al funcionario público como “Todo individuo que ejerce funciones públicas en una entidad estatal, incorporado mediante designación u otro procedimiento legal”¹⁶

Es funcionario público todo individuo que, incorporado mediante un procedimiento legal, ejerce funciones públicas en un organismo del Poder Ejecutivo bajo una relación de subordinación y al servicio del interés general.

Si nosotros recurrimos al Diccionario de la Real Academia Española podemos apreciar que por Funcionario Público se entiende “Persona que desempeña un empleo público”¹⁷

Cuando hablamos de conceptualizar, hacemos referencia a la acción del razonamiento que supone dar una definición, que en definitiva concluye en delinear con palabras el contenido de determinado término.

¹⁵ Sayagués Laso, E. (2010). Tratado de Derecho Administrativo. (9ª. ed.). Montevideo: FCU

¹⁶ IBIDEM

¹⁷ OSORNIO Corres, Javier. La administración pública en el mundo. México. UNAM.1986.

Desde el punto de vista técnico, el Dr. Sayagués Laso define al funcionario público como: “Todo individuo que ejerce funciones públicas en una entidad estatal, incorporado mediante designación u otro procedimiento legal”¹⁸

Se puede decir que dentro de una institución pública, se encuentran un sin número de personas que trabajan para el Estado, en diferentes áreas, con diferentes responsabilidades y amparados por diferentes normas, hago esta observación debido a que dentro de una institución pública podemos encontrar tanto, empleados, como también trabajadores, si bien la Constitución de la República del Ecuador reconoce derechos irrenunciables, intangibles, una remuneración justa e inembargable a favor de las personas trabajadoras, estos dos grupos se rigen por leyes absolutamente diferentes en el caso de los trabajadores se encuentran regulados por el Código de Trabajo.

Siguiendo una línea de definición amplia, el Prof. Dr. Daniel Hugo Martins entiende que funcionario público es “Todo individuo que ejerce Función Pública en virtud de una relación funcional”¹⁹.

El servicio público ecuatoriano comprende a los ciudadanos que ejerzan funciones públicas remuneradas en las instituciones, entidades y organismos del Estado, corporaciones, fundaciones, empresas, compañías y sociedades

¹⁸ MONTAÑO, Galarza, César. Los Servicios Públicos. Diario La Hora. Publicado el día 15 de julio del año 2008. Pág. B14. Sección Judicial.

¹⁹ ORTIZ HIDALGO, Gustavo, Los desafíos del nuevo modelo constitucional de descentralización en el Ecuador, Loja-Ecuador, 2011, pág. 46

en las cuales las Entidades del Estado tengan mayoría de acciones o un apoyo total o parcial de capital o bienes de su propiedad de por lo menos en un cincuenta por ciento.

4.1.6 Régimen Disciplinario

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

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

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

Si bien la estabilidad laboral es un derecho constitucional, la administración pública debe realizar el seguimiento, control y sanción a aquellos servidores que han incumplido mediante el inicio de un trámite sumario administrativo

por los incumplimientos cometidos, esto en el caso de los servidores de carrera, mientras que en el caso de los funcionarios que laboren mediante la suscripción de contratos ocasionales, posee la facultad de terminar de manera inmediata y unilateral el contrato.

La Ley ha hecho una clasificación de las faltas disciplinarias definiéndolas como “acciones u omisiones de las servidoras o servidores públicos que contravengan las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en la República y esta ley”²⁰, en relación a derechos y prohibiciones constitucionales o legales. Serán sancionadas por la autoridad nominadora o su delegado.

4.1.7 Sanciones

Es necesario antes de entrar al estudio de las sanciones administrativas, conocer a que se refiere el término jurídico de sanción. García Maynez la define como:

“La consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al manejo legal”.²¹

²⁰ ORTIZ HIDALGO, Gustavo, Los desafíos del nuevo modelo constitucional de descentralización en el Ecuador, Loja-Ecuador, 2011, pág. 46

²¹ García Maynez, Eduardo. “INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO”. 47ª edición. Editorial Porrúa; México, 1995, p. 301.

Aplicado a la materia en estudio, podemos considerar a las sanciones administrativas como el castigo que imponen las autoridades administrativas a aquellos servidores públicos que en el desempeño de su empleo, cargo, o comisión incumplen con las obligaciones establecidas por la legislación administrativa de los servidores públicos, afectando los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben vigilar durante el cumplimiento de sus funciones.

Los empleados públicos tienen diferentes tipos de responsabilidad por el incumplimiento de sus deberes. Hay una responsabilidad administrativa o disciplinaria, cuyas sanciones se limitan al ámbito laboral; civil, si ocasiona daños o perjuicios a la Administración o a terceros, que le pueden llevar a afrontar indemnizaciones con su patrimonio; y penal, en el caso de que su actuación suponga un delito o una falta que puede estar castigada incluso con la cárcel. Una misma actuación puede dar lugar a estos tres tipos de responsabilidad porque son independientes entre sí y compatibles.

Es decir, por una misma infracción el trabajador se puede enfrentar a una sanción laboral, al pago de una indemnización por la vía civil y a penas de prisión por lo penal. Junto con el código que se aplica a los empleados públicos, cada sector cuenta con una normativa que puede endurecer las penas a las que se enfrentan los trabajadores.

Jesús Orozco Henríquez resalta. “Los servidores públicos, contribuya no sólo a desterrar la prepotencia, negligencia y desdén con que suelen conducirse diversos servidores públicos de cualquier nivel, sino a hacer conciencia en la propia comunidad sobre la función de servicio que los mismos desempeñan y la conveniencia de exigirles el estricto cumplimiento de sus obligaciones, así como el correspondiente respeto a los derechos e intereses de los gobernados, en beneficio de la plenitud de nuestro Estado de Derecho”.²²

Las sanciones que se le pueden aplicar al infractor dependen del grado en que haya vulnerado la legalidad, la gravedad de los daños causados al interés público o el descrédito generado para la imagen de la Administración. Al igual que para el resto de los trabajadores, la ley contempla despidos, el pago de indemnizaciones e, incluso, penas de cárcel.

En el ejercicio de sus funciones, el empleado público puede realizar actos que afecten a terceros y a la propia Administración por los que se le pueda exigir una responsabilidad civil que le lleve a afrontar con su patrimonio las indemnizaciones que los ciudadanos le soliciten al Estado.

Los ciudadanos tienen derecho a que las administraciones públicas les indemnicen si se les lesiona en sus bienes y derechos, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

²² JARAMILLO Herman: “Manual de Derecho Administrativo” -Loja Ecuador, 1999

Este daño tendrá que ser evaluable económicamente. Para hacer efectiva esta responsabilidad patrimonial, los particulares deben exigir a la Administración las indemnizaciones por daños y perjuicios causados por el personal a su servicio.

4.1.8 Amonestación

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

Amonestación verbal: La amonestación verbal se impondrá al servidor público y en nuestro tema al empleado público, por el desacato de los deberes obligaciones y/o disposiciones de las autoridades institucionales. Según lo determine el reglamento institucional de personal.

Amonestación escrita: Se aplicará la amonestación escrita, cuando el servidor público en un mismo mes calendario haya merecido dos o más amonestaciones verbales, por el cometimiento de faltas leves. Sin perjuicio de que la falta leve cometida, según la valoración respectiva, pueda ser sancionada directamente con amonestación escrita.”²³

Se entiende que la amonestación, es una corrección disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y el buen funcionamiento en el servicio público, consistente en la advertencia que se hace al servidor

²³ ZABALA EGAS, Jorge, Derecho Administrativo, Tomo I, Tercera edición, editorial Edino, Guayaquil Ecuador, 2011, pág. 110

público, haciéndosele ver las consecuencias de la falta que cometió, mediante la cual se pretende encauzar la conducta del servidor público en el correcto desempeño de sus funciones, exhortándolo a la enmienda y conminándolo con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere, que a diferencia del apercibimiento, ya no es una simple llamada de atención, pues su objeto es prevenir la posible comisión de un ilícito.

La Ley señala que tanto el apercibimiento y la amonestación pueden ser privado o público, entendiéndose por privado el apercibimiento o amonestación que realiza la autoridad en forma verbal, quedando únicamente constancia documental de su imposición por considerarlo conveniente en el expediente del servidor público sancionado, en virtud de la escasa importancia del asunto, en tanto que será público, cuando la autoridad que estima la responsabilidad incurrida amerita que el apercibimiento o la amonestación deban quedar por escrito e integrados al expediente que corresponda debiendo hacer las publicaciones en el área; esto es, con la finalidad de que la sanción quede inscrita en el registro a que alude el artículo 68 de la Ley de la materia.

4.1.9 Multa

“El término multa es el que se utiliza regularmente para hacer referencia a aquellas sanciones que se pueden aplicar en diferentes tipos de situaciones pero que normalmente se vinculan a errores cometidos en la vía pública,

más específicamente a través del tránsito. Las multas varían de acuerdo al tipo de error cometido, así como también a las características del que lo cometió (es decir, si tiene antecedentes o no), de las circunstancias en las que se cometió ese acto y las posibles consecuencias, siempre y cuando las mismas sean observables. En cierto modo, la multa también puede ser entendida como un castigo que se aplica para generar conciencia sobre las personas y así evitar que los actos erróneos se vuelvan a cometer.”²⁴

Como vemos la multa es el tipo de sanción económica que se impone a quien haya violentado una norma cuya sanción sería una multa, un valor económico. Las multas administrativas son una clase de acto administrativo que consiste en una sanción como consecuencia de una conducta ilícita del administrado. han sido definidas como cualquier mal infringido por la administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, a resultas de un procedimiento administrativo, y con una finalidad puramente represora.

4.1.10 Destitución

“La destitución constituye la máxima sanción disciplinaria impuesta por la Institución pública. Procederá igualmente la destitución, cuando el empleado público haya sido sancionado en forma reiterada por suspensión temporal

²⁴ ZABALA EGAS, Jorge, Derecho Administrativo, Tomo I, Tercera edición, editorial Edino, Guayaquil Ecuador, 2011, pág. 110

sin goce de remuneración, previa la realización del sumario administrativo correspondiente.”²⁵

Es una sanción administrativa consistente en separar a un servidor del empleo, cargo o comisión que desempeña en el servicio público, por habersele encontrado responsable en términos de la ley.

La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, debe ser demandada por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación y en términos de las leyes respectivas; es decir, que la resolución administrativa por la que se impone como sanción la destitución del empleo, cargo o comisión surtirá sus efectos en forma distinta, si se trata de trabajadores de base o trabajadores de confianza, en el primer caso, el área legal de la dependencia o entidad presentará, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, demanda laboral en contra del servidor público responsable, toda vez que la separación definitiva del trabajador de base debe fundamentarse en una causa justa y su nombramiento dejará de surtir efectos solamente por laudo firme dictado por el tribunal en cita. En el segundo de los casos la resolución administrativa por la que se impone como sanción al servidor público de confianza la destitución del empleo, cargo o comisión surte efectos desde el momento que le es notificada oficialmente.

²⁵ GRANJA, Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2006, pág. 109.

4.1.11 Sanción Administrativa

El servidor público puede ser objeto de sanciones disciplinarias por no acatar las normas, leyes y reglamentos que regulan a administración pública.

Para la imposición de una sanción disciplinaria, por los actos o hechos de los que son responsables administrativamente el empleado público, se debe analizar previamente, el acto o hecho imputado, su naturaleza y alcance, para determinar y constatar “si el ilícito administrativo perseguido es o no subsumible en alguno de los supuestos o tipo de infracciones administrativas previstas en la Ley, como norma jurídica aplicable y sobre la base de un criterio exclusivamente legal.”²⁶

Puesto que la sanción administrativa no puede derivar en arbitrariedad, al sancionar hechos o actos que no se encuentran enmarcados en la Ley, la actividad jurídica de la administración y la potestad sancionadora, siempre deben enmarcarse dentro de la Ley, y siempre previa confirmación del acontecimiento de la falta administrativa.

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico a las faltas disciplinarias se les clasifica en: leves y graves.

²⁶ LOPEZ, Op. cit., p.109

Faltas Leves.- Son aquellas acciones u omisiones realizadas por el empleado público, por negligencia, descuido o desconocimiento leve, que no afecta el normal funcionamiento de la Institución y el desarrollo del servicio público

Se considera faltas leves las acciones u omisiones que afecten las disposiciones administrativas establecidas por una institución. Por ejemplo incumplimiento de horarios de trabajo durante una jornada laboral, salidas no autorizadas por la institución, uso indebido de uniformes o falta de éstos, desobediencia a instrucciones legítimas verbales o escritas, atención deficiente al público o mal comportamiento con los mismos o con sus compañeros de trabajo, dar mal uso a los bienes, equipos o materiales de la institución y demás de análoga naturaleza.

Faltas Graves.- Son aquellas acciones u omisiones realizadas por el empleado público, que afectan gravemente al ordenamiento jurídico o alteran delicadamente a la Institución.

Se considera faltas graves a las acciones u omisiones que de manera grave contravienen el ordenamiento jurídico o con ello alteran el orden institucional gravemente. Si se reincide en el cometimiento de faltas leves se llega a considerar como una falta grave. Las faltas graves originan la imposición de sanciones de suspensión o destitución, para lo cual se requerirá previamente el sumario administrativo. Una vez establecido por la administración pública,

la falta disciplinaria a la que puede acaecer el empleado público; la autoridad competente aplicará la sanción administrativa adecuada, por la falta disciplinaria, efectuada por el empleado público.

Para Nelson López la sanción administrativa es “la consecuencia de la potestad represiva que tiene todo el estado”²⁷. Entonces la sanción administrativa, es la manifestación de la potestad que corresponden a la administración pública, para reprimir las acciones u omisiones del servidor público que contravengan el ordenamiento jurídico y afecten grave o levemente a la Institución Pública.

4.1.12 Responsabilidad

El empleado público, en el desempeño de sus funciones dentro de la administración pública tiene la obligación de responder por los actos realizados; es decir, el empleado público, tiene la obligación de aceptar y responder las consecuencias, de un acto consciente y voluntario realizado en el desempeño de sus funciones, y la obligación de reparar y satisfacer los perjuicios que pudiesen causarse con él.

Herman Jaramillo citado por Nelson López conceptualiza la responsabilidad del servidor público como: “el deber y la obligación que tienen los servidores públicos para realizar con voluntad, capacidad y consciencia las actividades

²⁷ GRANJA, Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2006, pág. 109

encomendadas por la administración y responder por sus actos y consecuencias.”²⁸

Este autor al tratar la responsabilidad del servidor público, dentro de la administración pública, lo analiza desde dos ópticas diferentes: Desde una perspectiva del cumplimiento del deber o del incumplimiento y sus consecuencias. Desde el cumplimiento del deber, la responsabilidad significa “Observar y cumplir exactamente con la letra de la Constitución, las Leyes, y los Reglamentos y obrar con rectitud honestidad y suma diligencia dentro de las funciones encomendadas para garantizar un buen servicio a la colectividad.”²⁹. Y desde la óptica del incumplimiento y sus consecuencias, la responsabilidad es “La obligación que tienen los servidores para responder administrativa, civil y penalmente por los actos o hechos cometidos en contra del ordenamiento jurídico.”³⁰

La responsabilidad administrativa, se deriva de la obligación del empleado público de responder por las consecuencias derivadas de su actuar mediando violación o inobservancia de los deberes del servidor público y la contravención de las disposiciones legales, que regulan las Instituciones Públicas.

Sobre el tema, Nelson López opina “la responsabilidad administrativa es sancionada disciplinariamente, por la inobservancia que cometen los

²⁸ LOPEZ, Op. cit., p.92

²⁹ LOPEZ, Op. cit., p.92

³⁰ IBIDEM

funcionarios y empleados a las Leyes, Reglamentos, Estatutos, Ordenanzas, Acuerdos, Resoluciones, etc., que rigen la vida jurídica de la Institución, y básicamente por el incumplimiento de los deberes y atribuciones que el personal comete en razón de sus funciones.”³¹

Al hablar de responsabilidad administrativa, se hace referencia a que un servidor público debe responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establecido en las leyes. Por lo tanto, será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos o cargos a las obligaciones que conlleva dicho nombramiento, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben regir en el servicio público.

³¹ GRANJA, Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2006, pág. 109

4.2 MARCO DOCTRINARIO

4.2.1 Municipio

“El Gobierno Municipal es un ente público menor y territorial, es una entidad básica de la organización territorial del Estado y causas inmediatas de participación ciudadana en los asuntos públicos, el Gobierno Autónomo es la entidad local básica de la organización territorial del estado. Tiene personalidad Jurídica y plena capacidad para que determine la ley.”³²

El territorio de cada cantón comprende parroquias urbanas y rurales cuyo conjunto constituye una ciudad. No debe confundirse (como suele ocurrir) con la Municipalidad que es la organización jurídica, económica y administrativa del Municipio; ni con el Gobierno Autónomo Descentralizado que es la autoridad máxima con jurisdicción y competencia representada por el Concejo Municipal y el Alcalde. Los tres términos son concomitantes, pero no son sinónimos, pues no significan exactamente lo mismo.

Se considera como “el espacio territorial dentro del cual se ejerce el gobierno municipal”³³.

Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local y, dentro de

³² Molina. C., 2006, Estado del Arte de las mancomunidades municipales

³³ Swing José, 2004, Las reformas a la Ley de Régimen Municipal

éste y en forma primordial, la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción.”³⁴.

En el Ecuador se habla de cantón cuando se refiere al territorio dentro del cual la institución, la Municipalidad ejerce competencia, a través de sus órganos de gobierno e instituciones. Entonces cuando hablamos de cantón o municipio, podemos utilizarlos como sinónimos porque en los dos casos hacemos referencia al espacio territorial.

En cambio es “la institución a través de la cual se ejerce el gobierno municipal”³⁵.

Esta definición tampoco aparece en el COOTAD, sin embargo puedo establecer que es la entidad autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La municipalidad forma parte del Estado y contribuye a la realización de sus fines. Cuando hablamos de la persona jurídica, estamos hablando de la institución (la municipalidad) y cuando hablamos de espacio territorial en el cual ejerce sus competencias la autoridad municipal estamos ante el municipio o cantón.

“El municipio es identificado como el territorio geográfico donde se asienta; también se le identifica con el gobierno; de igual manera al identificarlo con

³⁴ Swing José, 2004, Las reformas a la Ley de Régimen Municipal

³⁵ Molina. C., 2006, Estado del Arte de las mancomunidades municipales

la población, nos dice que es evidente que el municipio y los hombres que lo componen son la misma cosa.”³⁶

La población, que es lo más objetivo, lo más evidente, requiere para su existencia un vínculo que la constriña, que la integre, que le de solidaridad, ese vínculo es el orden jurídico, sin el cual no será más que un agregado humano, pero no una población.

4.2.2 Alcalde

La administración de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, es ejercida de forma principal, a través de la función ejecutiva y la función legislativa. La función ejecutiva municipal, es representada y dirigida por el alcalde, por lo que para reunir elementos conceptuales que permitan definir a esta autoridad, se ha recurrido a los siguientes aportes.

En el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, de Guillermo Cabanellas, consta el concepto de “alcalde”, en los siguientes términos:

“ALCALDE. Voz árabe, cadí, juez, con la adición del artículo al. Designa la autoridad encargada del gobierno inmediato de cada pueblo o municipio”³⁷.

³⁶ Swing José, 2004, Las reformas a la Ley de Régimen Municipal

³⁷ CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires-Argentina, 2001, pág. 239

De acuerdo a la cita, con la palabra alcalde, se designa a la autoridad que ejercer el gobierno de un pueblo o municipio, es decir a la persona que preside un municipio, originándose a partir de esta precisión, la característica de que el alcalde representa a la función ejecutiva, dentro de los organismos de gobierno municipal.

En el Diccionario Jurídico Espasa, se plantea el siguiente concepto:

“ALCALDE. Primera autoridad municipal. Voz derivada del árabe “Alcadí”, Juez. Hasta el siglo XIX ostentó facultades judiciales que, inicialmente, fueron limitadas por la Ley de Cortes de 1812 en la que se establecieron los jueces letrados. Se fue, posteriormente, perfilando su carácter hasta llegar a la consideración actual de órgano unipersonal representativo de una comunidad vecinal”³⁸.

La cita permite establecer que el alcalde, es la primera autoridad del municipio. En el devenir histórico de la humanidad, al alcalde se le dotó de facultades judiciales, sin embargo estas posteriormente fueron derogadas, hasta llegar a la concepción vigente en la actualidad, de que el alcalde, es la persona que representa o gobierna una comunidad.

Finalmente, por considerarla importante para este análisis, citamos la siguiente referencia, acerca del término alcalde.

³⁸ DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA, Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid-España, 2001, pág. 121.

“Es un cargo público que se encuentra al frente de la administración local básica de una ciudad, municipio o pueblo. En el mundo existe una amplia variedad de regulaciones legales o consuetudinarias, tanto en lo relativo a las competencias y responsabilidades del alcalde como a la forma en que es elegido”³⁹.

De acuerdo con el criterio anterior, con la palabra alcalde se designa el cargo público, ejercido por la persona que dirige la administración de un municipio o pueblo. En las diferentes legislaciones del mundo, se establecen disposiciones, que están orientadas a la regulación de la forma de elegir al alcalde, sus funciones, competencias y responsabilidades.

Considerando las precisiones anteriores, se puede manifestar, como criterio operacional respecto al concepto de alcalde, que éste es la persona elegida en la forma prevista por la ley, para dirigir la administración de un municipio, siendo por tanto el principal ejecutivo de la entidad municipal.

4.2.3 Competencias

“Competencia son aquellos factores que distinguen a la persona con un *desempeño superior* de los que tienen un desempeño *"adecuado"*. Por tanto, las **COMPETENCIAS** son aquellas características personales del individuo

³⁹ <http://es.wikipedia.org/wiki/Alcalde>, 15/08/2012

(motivación, valores, rasgos, etc.) que le permite hacer de forma óptima las funciones de su puesto de trabajo.”⁴⁰

El concepto de competencias está sólidamente implantado en la gestión de recursos humanos de las compañías. Este concepto significa que a la hora de evaluar, formar, desarrollar y medir la contribución al éxito de una persona en un puesto de trabajo, se tienen en cuenta los llamados “factores diferenciadores de éxito”, eso que hace que unas personas sean mejores en un puesto y que va a determinar quién está mejor posicionado o en mejores condiciones para desarrollar ese puesto con éxito.

“El concepto de competencia es multidimensional e incluye distintos niveles como saber (datos, conceptos, conocimientos), saber hacer (habilidades, destrezas, métodos de actuación), saber ser (actitudes y valores que guían el comportamiento) y saber estar (capacidades relacionada con la comunicación interpersonal y el trabajo cooperativo). En otras palabras, la competencia es la capacidad de un buen desempeño en contextos complejos y auténticos. Se basa en la integración y activación de conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y valores.”⁴¹

Como se ha venido mencionando en este trabajo, dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, se identifica el cumplimiento de algunas funciones, entre ellas la ejecutiva, la legislativa y la de fiscalización,

⁴⁰ DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA, Editorial Espasa Calpe S.A., Madrid-España, 2001

⁴¹ <http://hadoc.azc.uam.mx/enfoques/competencia.htm>

es por ello que se empezará el marco doctrinario de este trabajo haciendo referencia a la primera de ellas.

La función ejecutiva desde un punto de vista general se define en los términos siguientes:

“Es la encargada de administrar la hacienda pública. ... El ejecutivo es quien impulsa, orienta y administra al Estado en forma permanente, y tiene la misión de satisfacer las necesidades colectivas por medio de la prestación de los servicios públicos. ...Al ejecutivo le corresponde definir políticas y determinar ideológicamente el sistema técnico administrativo que se ha de poner en práctica”⁴²

La cita anterior permite entender que la función ejecutiva desde un punto de vista general, está relacionada con la potestad de administrar los recursos públicos en beneficio de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos a través de la prestación de servicios públicos. Es por tanto la encargada de establecer políticas y sistemas administrativos, orientados a garantizar el cumplimiento de los fines de la administración pública en beneficio de la sociedad.

Miguel Ángel Paz Sime, manifiesta lo siguiente, respecto a la función ejecutiva en los municipios.

⁴² JARAMILLO ORDÓÑEZ Herman, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Facultad de Jurisprudencia, Universidad Nacional de Loja, Loja-Ecuador, 1999, pág. 55

“El alcalde es el órgano que ejerce la función ejecutiva municipal. ... El órgano ejecutivo se denomina Alcalde en España y varios países de América Latina. ... El órgano ejecutivo del municipio es en la mayoría de los países unipersonal. Son pocos los regímenes legales, que reconocen la modalidad del ejecutivo municipal colegiado. El régimen del órgano ejecutivo, unipersonal, asesorado por funcionarios técnicos y un cuerpo deliberante, es el más extensamente usado”⁴³

De acuerdo con lo mencionado anteriormente, el alcalde es quien ejerce la función ejecutiva municipal, y esto se aplica de forma homogénea en países como España y varios Estados latinoamericanos.

El alcalde como órgano que dirige la función ejecutiva, se caracteriza siempre por su naturaleza unipersonal, aunque existen algunas excepciones, en las que las normas jurídicas de los diferentes países, le dan una naturaleza de organismo colegiado, al ejecutivo municipal.

Sin embargo el régimen que más se utiliza en la generalidad de los Estados, es el que establece que la función ejecutiva municipal, está atribuida a un órgano unipersonal, representado por el alcalde, pero asesorado por un cuerpo técnico y por un órgano deliberante, que es el concejo.

Otra opinión, acerca de la función ejecutiva en los municipios, se formula así:

⁴³ PAZ SIME, Miguel Ángel, Naturaleza del Municipio, Editorial Nacional, Lima-Perú, 2011, pág. 45

“El Poder Público Municipal está conformado por: la función ejecutiva, desarrollada por el alcalde o alcaldesa a quien corresponde el gobierno y la administración.

La función ejecutiva está conformada por alcalde o alcaldesa elegido o elegida por votación universal, directa y secreta, con sujeción a lo dispuesto en la legislación electoral. El alcalde o alcaldesa es la primera autoridad civil y política en la jurisdicción municipal, jefe del ejecutivo del Municipio, primera autoridad y representante legal de la entidad municipal”⁴⁴.

La cita anterior, establece con suma claridad que una de las funciones del poder público municipal, es la ejecutiva, que se encuentra representada por el alcalde quien tiene la potestad para ejercer el gobierno y la administración del municipio. El alcalde es elegido por votación, de acuerdo con lo previsto en la legislación electoral; una vez electo se convierte en la primera autoridad civil y política del municipio, siendo también su representante legal.

4.2.4 Antecedentes y fundamentación del régimen jurídico disciplinario de los funcionarios públicos

La Constitución de la República del Ecuador, establece a favor de las servidoras y los servidores públicos, que sus derechos son irrenunciables, y

⁴⁴ ARGUDO RESENDEZ, Juan, Manual de Derecho Municipal, Editorial Libertad, Caracas-Venezuela, 2008, pág. 43

que la ley deberá regular aspectos como la estabilidad en el desempeño de sus funciones.⁴⁵

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

El problema que se ha planteado radica en comprobar el efecto de la nueva normativa, la cual impone cambios en materia de políticas de recursos humanos y remuneraciones, así como el aspecto positivo que el nuevo instrumento jurídico se enmarca en los nuevos preceptos y principios constitucionales, que conciben a la administración pública como un servicio a la colectividad y del ingreso a un puesto público, el mismo que será efectuado mediante un concurso de merecimientos y oposición que evalúe al interesado”⁴⁶

⁴⁵ GRANJA, Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2006, pág. 109.

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

“El derecho disciplinario tuvo sus orígenes en la Baja Edad Media. Allí, la aparición de un aparato burocrático importante y la atribución a los funcionarios u oficiales de una esfera de competencia propia, dejando de ser meros mandatarios reales, provocó la aparición de una serie de instituciones, que bajo el nombre de visita, juicio de residencia, pesquisa o purga de Taula (Taula = mesa, lugar donde se desempeñaba el trabajo) perseguían; un objetivo común; asegurar una Administración leal, justa y eficaz y contenían todos los rasgos primitivos de lo que hoy denominamos régimen disciplinario de los funcionarios públicos, ya que se tipifican usos ilícitos que pueden ser cometidos en el ejercicio del cargo y se prevén unos castigos a imponer, todo ello fruto de un procedimiento especial no judicializado.

En el surgimiento de un sistema de función pública moderna, la Revolución Francesa. Desempeñó un papel determinante, en la medida en que los principios de legalidad y de democracia representativa reforzaban el carácter instrumental del funcionario como agente de la ley. De esta manera en el siglo XIX se configuran diferentes modelos de función pública, condicionados, cada uno según las circunstancias sociales, políticas y culturales propias de los ordenamientos de base”⁴⁷.

En definitiva, todos aquellos modelos pretendían la profesionalización de la función pública y el acatamiento de sus miembros a un marco jurídico

⁴⁷ TRAYTER JIMENEZ, Joan Manuel, Régimen disciplinario de los funcionarios públicos, edición 6-06-1994. En <http://www.tesisenxarxa.net/TDX-0720110-114219/>, consultado el 23-12-2010

predeterminado. Se han sostenido diversas teorías del Derecho Disciplinario. Para una determinada corriente doctrinal, básicamente integrada por autores alemanes, el Derecho Disciplinario no era sino una parte desmembrada del Derecho Penal, situando esta separación en los comienzos del siglo XIX, esta teoría fue evolucionando paulatinamente, pues tanto en aquel momento como en fechas posteriores, la realidad positiva ponía de manifiesto la separación entre ambos órdenes. En otras ocasiones, el vínculo entre estos dos Derechos se hace derivar del fundamento común de ambos, en la organización del Estado.

Cabe mencionar que, la búsqueda de un sistema de referencia para el Derecho Disciplinario, se sostuvo la idea de su naturaleza civil. Laband configuró la esencia de esta construcción, sobre la base de las relaciones contractuales y de poder que se dan en la relación deservicio público. En este sentido, las relaciones contractuales, en cuya virtud las partes tienen una acción para exigirse recíprocamente el cumplimiento de sus deberes, se ven completadas por las relaciones de poder, de las que deriva la posibilidad de dar órdenes y ejercer la coacción. En consecuencia el poder disciplinario sería una manifestación de estas últimas relaciones.

La potestad disciplinaria, tiene una muy clara justificación, como es la de dejar constancia del proceso histórico de transformación a que se ha visto sometido el Estado, como efectivamente pudo suceder en el período histórico anterior, con mantener la disciplina en el interior de su organización.

Hoy en día en que su intervención en la vida social es permanente, el Estado necesita extender su disciplina fuera de la organización a aquellos sectores sometidos a una especial intervención en concreto, allí donde cabe detectar la presencia de una relación especial de sujeción. El objetivo teórico que con ello se persigue es muy claro: garantizar el éxito de la intervención misma.

Las normas administrativas; consisten de todos aquellos principios, normas, reglamentos y leyes; que proporciona el marco legal adecuado para lo que 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”⁴⁸.

Es decir que, 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 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,

⁴⁸ AGUILAR Tinajero Noe, Nuestra Época: Fiscalización Municipal, Editorial Oxford, México D.F., 2004, pág. 32

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

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.

“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. ”.⁴⁹

De ahí que, el 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

4.2.5 Categorías de los funcionarios públicos.

Existen cuatro categorías de funcionarios públicos a saber:

⁴⁹ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO CULTURAL OCÉANO, Tomo III, Editorial Océano S.A., Madrid-España, 2003, pág. 45.

1) “Altos funcionarios o funcionarios de gobierno: Son electos por los ciudadanos mediante elección de primer grado, como es el caso del presidente y vicepresidente de la República, los asambleístas que integran la Asamblea Nacional y del Parlamento Andino, los Alcaldes, Prefectos, Concejales y Miembros de las Juntas Parroquiales; así como los funcionarios designados para el ejercicio de determinadas funciones públicas, como es el caso del Fiscal General de la Nación, de los vocales de la Corte Constitucional y del Consejo Nacional Electoral, entre otros”⁵⁰.

Todos ellos ostentan ese carácter representativo que los coloca como intermediarios entre el Estado y los particulares; tienen poder de decisión y por lo general gozan de cierto fuero, en el sentido de que no pueden ser juzgados por los delitos oficiales y comunes, si no es por el juez de su fuero, y en algunos casos con el cumplimiento de ciertas formalidades especiales, como es por ejemplo la autorización de la Asamblea Nacional para que proceda el enjuiciamiento penal en el caso del Presidente y del Vicepresidente de la República.

“2) Funcionarios públicos: Se identifican con los funcionarios de gobierno en el sentido que ambos tienen poder de decisión frente a los particulares y expresan o ejecutan la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se orienta

⁵⁰ JARAMILLO ORDÓÑEZ Herman, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Facultad de Jurisprudencia, Universidad Nacional de Loja, Loja-Ecuador, 1999, pág. 55

a la realización de un fin público, lo cual los enviste de cierto carácter representativo”⁵¹.

Este tipo de funcionarios se diferencian de los funcionarios de gobierno en varios aspectos; por la forma de su designación, que es una consecuencia de su nivel jerárquico; por actuar en una esfera de competencia más reducida; y, porque dependiendo de la organización administrativa de las distintas oficinas públicas, existe toda una gama de funcionarios de distinta jerarquía. En lo referente a la naturaleza de sus funciones, la de los funcionarios de gobierno o altos funcionarios presentan un matiz político, en oposición a la de los funcionarios públicos, en la que predomina su carácter técnico.

“3) Empleados públicos: A diferencia del funcionario público, este tipo de servidor no tiene carácter representativo en cuanto a que ejecute la voluntad del Estado; ya que el primero tienen poder de decisión frente a los particulares, mientras que el empleado es un mero ejecutor de órdenes e instrucciones. El empleado se encuentra en un nivel de menor trascendencia que el funcionario”⁵².

Es así que, el empleado público hace del trabajo el objeto principal de sus actividades, convirtiéndolas en una verdadera profesión, esto es, una verdadera carrera administrativa, que va desde su ingreso a la

⁵¹ JARAMILLO ORDÓÑEZ Herman, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Facultad de Jurisprudencia, Universidad Nacional de Loja, Loja-Ecuador, 1999, pág. 57

⁵² IBIDEM

administración hasta su retiro por vejez o por incursión en las causales de separación del cargo. Cabe agregar, que para ingresar al servicio civil y pertenecer a la carrera administrativa, se requiere que el empleado se someta a las pruebas de idoneidad, exámenes o concursos, pasar por el período de prueba que establece la ley, entre otros requisitos no exigibles a los funcionarios públicos.

“4) “Trabajadores públicos: Prestan sus servicios en el Gobierno Central y en los entes descentralizados; dentro de la escala de servidores públicos están situados en el nivel jerárquico inferior, dado a que en la naturaleza de sus labores predomina el esfuerzo físico sobre el intelectual. Se encuentran en una situación laboral que se asemeja al trabajador privado, al estar regidos incluso por el Código de Trabajo”⁵³.

En la esfera de los servidores públicos, el reconocimiento del derecho a la estabilidad laboral, no está concebida en beneficio de la persona física que ocupa el cargo, sino que el mismo actúa como garantía para que las actuaciones de los servidores públicos se ajusten a la ley; y es que, la estructura orgánica del Estado no responde a intereses particulares, sino que debe considerarse portadora de un interés público.

Como se puede apreciar, el servidor público, sin importar la función que ejerza, su principal interés es el de servir a la ciudadanía, y para ello también

⁵³ JARAMILLO ORDÓÑEZ Herman, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Facultad de Jurisprudencia, Universidad Nacional de Loja, Loja-Ecuador, 1999, pág. 58

debe cumplir con las obligaciones que se le asignen y las responsabilidades específicas de su cargo.

4.2.6 Cualidades del servidor público.

El objetivo principal del Estado es el logro del bien común, el bienestar social, su eficiencia del mismo se medirá en relación de que todas las acciones que se realicen estén enfocadas a garantizar este fin.

“La Administración Pública es el medio y la estructura de que dispone el Estado para garantizar el cumplimiento de sus objetivos. Esto es a las personas que integran y conforman dicha armazón Institucional, llámeseles Servidores Públicos, Colaboradores, Administradores o funcionarios Públicos, deben ser personas dignas, respetadas y honestas. Donde el factor moral constituye uno de los elementos primordiales de los programas y políticas de Gobierno”⁵⁴.

La sociedad en general tiene la percepción negativa y adversa del quehacer gubernamental debido a los problemas de corrupción, opacidad y discrecionalidad, y a la deficiente cultura de rendición de cuentas en el sector público. Esto repercute de manera sustantiva en la imagen y desempeño de la Administración Pública Federal en su conjunto, lo que hace

⁵⁴ ZABALA EGAS, Jorge, Derecho Administrativo, Tomo I, Tercera edición, editorial Edino, Guayaquil Ecuador, 2011

necesario mejorar la organización y la operación de sus instituciones, de sus recursos y gestión.

“Donde el Servidor Público debe necesariamente ajustar su comportamiento a una serie de órdenes, normas y lineamientos de tipo moral, ya que la mayoría de sus funciones ante la sociedad resultan ser casi-sacerdotales. En consecuencia, el Servidor Público debe ser un ejemplo de moralidad, donde el cumplimiento del deber y el orgullo de ser Funcionario Público, se debe vivir día a día para recobrar la confianza de la ciudadanía”⁵⁵.

De ahí que, para cumplir con sus deberes, el servidor público necesita poner en práctica valores que son adquiridos a través de la vida. El respeto, la responsabilidad, la bondad, el civismo, la justicia y la confiabilidad, son prácticas universales que todos los seres humanos adquirimos y ejercitamos al interactuar en nuestra vida diaria. Este proceso de adhesión de valores, toma lugar mediante el desarrollo individual, en función de múltiples factores que forman el carácter de cada persona.

⁵⁵ ZABALA EGAS, Jorge, Derecho Administrativo, Tomo I, Tercera edición, editorial Edino, Guayaquil Ecuador, 2011

4.3 MARCO JURÍDICO

4.3.1 Constitución de la República del Ecuador

A partir de la vigencia de 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 públicos. 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 la formas prevista por la Constitución, la ley o el reglamento, estando su responsabilidad y la manera de hacerla efectiva determinadas por la ley, sin importar la forma o manera en que se encuentre vinculado ese servidor público, deben asistirlo 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 encima de cualquier circunstancia, lealtad, entrega, vocación, sacrificio, 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, reflejando en ello la esencia fundante y fundamental de lo que es y debe ser el Estado en las más de sus dimensiones, máxime cuando es el nuestro un Constitucional de derecho (con forma unitaria y gobierno republicano) cuya configuración jurídico -política se halla inspirada en el propósito cierto y eficaz de brindar a la actividad estatal el más amplio de los despliegues posibles dentro del ámbito de las realidades sociales, con el fin que ella, la actividad estatal, pueda hacer cabal y efectiva la igualdad entre los gobernados, en la procura de lograr con ello la síntesis entre la democracia y los fines sociales de toda estructura institucionalizada de poder.

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 en beneficio de todos

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 en beneficio de todos.

Cabe 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.”⁵⁶

⁵⁶ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizada al 2012. Pág. 117. Art. 225

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.

“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”⁵⁷.

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

La identificación clara de las falencias de la fiscalización y correspondientes procesos de control político, permitirán el desarrollo e implementación de propuestas claras que determinen, a través de la promulgación de norma

⁵⁷ Obra Citada. Art.226

correspondiente, herramientas pertinentes orientadas a garantizar a la ciudadanía ecuatoriana, un ejercicio de funciones públicas transparente y efectivo, que asegure principalmente la obligación constitucional, legal y moral que tienen los funcionarios públicos de rendir cuentas al soberano respecto de sus actos. Otro de los beneficiarios de la fiscalización parlamentaria, indirectamente son los funcionarios públicos fiscalizados, así como las agrupaciones de parlamentarios y los partidos políticos.

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

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

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

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”⁵⁸

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

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

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

⁵⁸ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizada al 2012. Pág. 117. Art. 225

formular objetivos, trazar políticas, elegir procedimientos, decidir correctamente, ejecutar las resoluciones y controlar las acciones de los servidores.

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 “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.”⁵⁹

⁵⁹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizada al 2012. Pág. 117. Art. 229

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 un puesto de administración pública.

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

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.”⁶⁰

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.

⁶⁰ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, actualizada al 2012. Pág. 117. Art . 230

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.

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.

“Art. 231.-Las servidoras y servidores públicos sin excepción presentarán, al iniciar y al finalizar su gestión y con la periodicidad que determine la ley, una declaración patrimonial jurada que incluirá activos y pasivos, así como la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias; quienes incumplan este deber no podrán posesionarse en sus cargos. Los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional harán una declaración patrimonial adicional, de forma previa a la obtención de ascensos y a su retiro”⁶¹.

La Contraloría General del Estado examinará y confrontará las declaraciones e investigará los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito. La falta de

⁶¹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, actualizada al 2012. Pág. 117. Art . 231

presentación de la declaración al término de las funciones o la inconsistencia no justificada entre las declaraciones hará presumir enriquecimiento ilícito. Cuando existan graves indicios de testaferrismo, la Contraloría podrá solicitar declaraciones similares a terceras personas vinculadas con quien ejerza o haya ejercido una función pública.

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

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

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

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

Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas”⁶³

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

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

Sin embargo, la medida del desempeño en el sector público es una tarea diametralmente distinta, ya que las organizaciones del sector público existen por razones distintas a las de las privadas.

Los gobiernos se rigen por el objetivo de mejorar las vidas de los ciudadanos en modos que no pueden ser fácilmente valorados monetariamente. Para los empleados públicos y los programas que gestionan, existe a menudo mucha ambigüedad sobre cuál es el objetivo último.

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

4.3.2 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el art. 155, dice: “Las autoridades o funcionarios públicos que no cumplan con las disposiciones y obligaciones señaladas, dentro de los plazos determinados en la Constitución, este Código y por el Consejo Nacional de Competencias, serán sancionados con la destitución de sus funciones por parte de la autoridad nominadora correspondiente, a solicitud del Consejo Nacional de Competencias, siguiendo el procedimiento administrativo correspondiente y respetando las garantías del debido proceso. Esta sanción se comunicará a la Contraloría General del Estado para los fines legales respectivos”⁶⁴.

4.3.3 Ley Orgánica de Servicio Público

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”;

⁶⁴ CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENRALIZACIÓN, Corporación de Estudios y Publicaciones, Actualizada a enero del 2014. Pág. 56, Art. 155

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.

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

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

a) Abandonar injustificadamente su trabajo;

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

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

- c) Retardar o negar en forma injustificada el oportuno despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las funciones de su cargo;
- d) Privilegiar en la prestación de servicios a familiares y personas recomendadas por superiores, salvo los casos de personas inmersas en grupos de atención prioritaria, debidamente justificadas;
- e) Ordenar la asistencia a actos públicos de respaldo político de cualquier naturaleza o utilizar, con este y otros fines, bienes del Estado;
- f) Abusar de la autoridad que le confiere el puesto para coartar la libertad de sufragio, asociación u otras garantías constitucionales;
- g) Ejercer actividades electorales, en uso de sus funciones o aprovecharse de ellas para esos fines;
- h) Paralizar a cualquier título los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social; energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, procesamiento, transporte y distribución de hidrocarburos y sus derivados; transportación pública, saneamiento ambiental, bomberos, correos y telecomunicaciones;
- i) Mantener relaciones comerciales, societarias o financieras, directa o indirectamente, con contribuyentes o contratistas de cualquier institución del Estado, en los casos en que el servidor público, en razón de sus funciones, deba atender personalmente dichos asuntos;
- j) Resolver asuntos, intervenir, emitir informes, gestionar, tramitar o suscribir

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

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

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

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

ñ) Las demás establecidas por la Constitución de la República, las leyes y los reglamentos.⁶⁶

⁶⁶ LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito Ecuador 2012

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

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

“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.”⁶⁷

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

⁶⁷ LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito Ecuador 2012

sanciones como: amonestación verbal, amonestación escrita o sanción pecuniaria administrativa o multa.

“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.”⁶⁸

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.

4.3.4 Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva

La base legal de nuestro tema de investigación también tiene relación con el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ya que

⁶⁸ LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito Ecuador 2012

en el ejercicio del proceso administrativo, los empleados y funcionarios dictan actos administrativos, realizan hechos administrativos y ejecutan contratos administrativos.

Actualmente sabemos que la función pública ejecutiva cuenta con adelantos tecnológicos, tanto para la prestación de servicios, como para facilitar también la rendición de cuentas, la verificación y auditoría de las acciones que cumplen los administradores, y mejorar sus procedimientos ante la exigencia de cumplir requisitos para tal o cual acto público; ya que la Constitución de la República del Ecuador obliga a una administración eficaz, lo que también obliga a los funcionarios a realizar sus actos con rapidez y efectos inmediatos.

El art. 65 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva establece “El acto administrativo es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa.”⁶⁹

Determinado el acto administrativo que genera la administración pública, en ella va el reconocimiento específico de la acción tomada que se transforma en ley entre las partes, los enunciados se encuentran inmersas en cada uno de los episodios desarrollados, estos actos administrativos generan jurisprudencia y producen efectos jurídicos de manera individual, cuando la

⁶⁹ ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizado al 2011. Art. 65

persona se siente involucrada directamente o en forma colectiva previamente identificada, es decir el efecto administrativo surte o involucra al conglomerado de la sociedad de forma directa e indirecta.

En cambio, el art. 70 indica que “Los actos de simple administración son toda declaración unilateral interna o interorgánica realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma indirecta en vista de que solo afectan a los administradores a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia”⁷⁰

En el campo de los actos administrativos, en la administración del talento humano, para que estos surtan el efecto legal es necesario que los eruditos deban ser personas entendidas y doctas en leyes para no caer en la incongruencia y malestar de la norma establecida, las mismas que se deben cumplir, aplicar y sancionar, para mejorar la eficiencia administrativa.

Las ideas del derecho juegan un papel esencial y preponderante dentro de las sociedades, el papel del Estado debe ejercerse bajo las configuraciones jurídicas, los administradores del talento humano tienen que aplicar esa finalidad, deben formarse bajo la concepción y procedimientos jurídicos establecidos para no caer en el abuso del poder, disminuir la arbitrariedad y

⁷⁰ ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizado al 2011. Art. 70

la violación de la norma para que la sociedad en general sea sometida a los procedimientos legales.

En lo que se refiere al hecho administrativo, el Art. 78 manifiesta que “El hecho administrativo es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, ya sea que medie o no una decisión de acto administrativo previo”⁷¹

Para concluir acerca del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva es conveniente citar nuevamente al autor Guillermo Cabanellas de Torres quien explica acerca de la Irretroactividad al afirmar que “Es el principio Legislativo y Jurídico, según el cual, las leyes no tienen efecto en cuanto a los hechos anteriores a su promulgación, salvo expresa disposición en contrario. En el Derecho Penal, la irretroactividad a favor del reo constituyente el principio, a no determinarse lo contrario”⁷². Este es un principio incluido también en el Estatuto en mención y que aplica a toda la administración pública.

Unos de los factores negativos que mantiene la administración pública, previo a la separación del servidor público por actos cometidos en el desarrollo de la función del puesto, las personas que les toca sancionar y a veces juzgar son ajenos al conocimiento del derecho, son administradores

⁷¹ ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizado al 2011. Art. 78

⁷²IBIDEM Art. 65

públicos que se encuentran ejerciendo el papel de administradores del Talento humano, para sancionar y juzgar para la separación del servidor público, debe realizar un juez competente y no ser por funcionarios de la misma institución, porque generan problemas legales y en la practica el Estado siempre sale perdiendo cuando se entablan los juicios administrativos, se devenga ingente cantidades económicas al servidor público por el fallo del reintegro a sus lugares de trabajo, con las consecuencias negativas para la institución, pudiendo hacer o entregar acciones con esos recursos económicos que beneficien a los sectores más vulnerables del país; en contra parte causa daño irreparable al servidor público.

4.4 LEGISLACIÓN COMPARADA

4.4.1 Perú

“El servidor público que incurra en falta, cuya gravedad pudiera ser causal de cese temporal o destitución, será sometido a proceso administrativo disciplinario que no excederá de treinta (30) días hábiles improrrogables; este proceso deberá ser por escrito, sumario, estará a cargo de una comisión de carácter permanente; la comisión calificará la denuncia formulada y se pronunciará sobre la procedencia o no de abrir proceso disciplinario; el proceso se instaurará por resolución del Titular de la entidad o del funcionario que tenga la autoridad delegada para tal efecto; la resolución debe notificarse al servidor procesado en forma personal o publicarse en el Diario Oficial El Peruano, dentro de las setenta y dos (72) horas contadas a partir del día siguiente de la expedición de dicha resolución; El procesado tendrá derecho a presentar su descargo por escrito, dentro de los cinco (5) días de notificado los cargos imputados; y a ejercer su defensa; la Comisión hará las investigaciones del caso, examinará las pruebas y elevará su informe al Titular de la entidad, recomendado las sanciones que sean de aplicación; el Titular de la entidad emitirá la resolución de imposición de la sanción; quien tendrá la prerrogativa de determinar el tipo de sanción a aplicarse.”⁷³

⁷³ CÓDIGO DESCIPLINARIO. Perú. 1999.

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

La finalidad de la normatividad vigente está orientada a contar con un instrumento técnico-normativo que regule la solución adecuada de los procesos administrativos disciplinarios dentro de los plazos establecidos por las disposiciones legales vigentes, a fin de deslindar en forma oportuna la responsabilidad del procesado, estableciendo un mecanismo de seguridad jurídica que garantice equidad y justicia, en salvaguarda de la estabilidad y derechos del trabajador, así como de los intereses institucionales y, consecuentemente, evitar la prescripción de la acción y la caducidad del procedimiento.

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

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

Revisada la legislación peruana, puedo comparar y decir que en relación a los tiempos y plazos son similares a la ecuatoriana, más en lo relacionado al comité, este es especializado y no es de la misma institución lo que le da imparcialidad y libertad de actuar con independencia, dando al trabajador peruano seguridad jurídica, que a mi parecer es lo que le hace falta a los procesos de sumario administrativo en Ecuador.

4.4.2 Colombia.

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

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

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

Artículo 2°. Titularidad de la acción disciplinaria. Sin perjuicio del poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación y de las Personerías Distritales y Municipales, corresponde a las oficinas de control disciplinario interno y a los funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado, conocer de los asuntos disciplinarios contra los servidores públicos de sus dependencias.

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

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

Artículo 3°. Poder disciplinario preferente. La Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas. Igualmente podrá asumir el proceso en segunda instancia”⁷⁴

⁷⁴ CÓDIGO ÚNICO DISCIPLINARIO, Colombia.

En el sistema jurídico disciplinario de los empleados públicos en Colombia ha sido proscrita la responsabilidad objetiva y, por lo tanto, la culpabilidad es supuesto ineludible y necesario de la responsabilidad y de la imposición de la pena lo que significa que la actividad punitiva del estado tiene lugar tan sólo sobre la base de la responsabilidad subjetiva de aquellos sobre quienes recaiga. Principio constitucional que recoge el artículo 14 del C.D.U. acusado, al disponer que “en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa”. Así lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación al señalar que “el hecho de que el Código establezca que las faltas disciplinarias solo son sancionables a título de dolo o culpa, implica que los servidores públicos solamente pueden ser sancionados disciplinariamente luego de que se haya desarrollado el correspondiente proceso –con las garantías propias del derecho disciplinario y, en general, del debido proceso– y que dentro de éste se haya establecido la responsabilidad del disciplinado.

Por lo tanto el sistema colombiano desvincula a las instituciones a las que pertenece el servidor (a) pública sumariado de su responsabilidad sancionadora, delegando esta función a un ente independiente de la misma, puesto que establece una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los funcionarios públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial. Efectivamente, notamos que al igual que en la legislación española, las sanciones establecidas en la legislación colombiana, son muy duras y que a mi criterio

las considero acertadas, puesto que serían la única forma de dar cumplimiento al mandato constitucional como es el de prestar servicios públicos con eficacia y eficiencia, situación ésta que no ocurre en la mayoría de instituciones del Estado ecuatoriano, donde los servidores públicos se consideran los dueños absolutos del puesto de trabajo, brindando por ende servicios inoportunos, malos tratos o humillaciones al usuario, violentando latentemente los derechos de los usuarios establecidos en la Carta Magna como es la óptima calidad.

En el caso específico de Colombia, el Art. 44 de la Ley 734 de 2002, establece que el servidor público colombiano está sometido, entre otras, a la sanción de suspensión en el ejercicio de su cargo por un mes y hasta 12 meses, por faltas graves dolosas o gravísimas culposas. Según la misma Ley, hay culpa gravísima cuando un empleado público incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de las reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa más grave cuando incurre en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime en sus actuaciones.

4.4.3 Uruguay

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

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

“ART. 900 -Investigación Administrativa

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

ART. 904 -Iniciación

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

ART. 910 -Notificaciones

El funcionario instructor deberá, como primera medida, notificar la resolución que dispone el sumario o la investigación al Jefe o Director de la oficina donde se practicará o en su caso, a las autoridades que legalmente tengan

la representación del servicio. La misma notificación se practicará a los funcionarios sumariados si los hubiere.”⁷⁵

Este modelo busca implementar una cultura institucional de autocontrol a fin de generar de manera oportuna acciones y mecanismos de prevención y control de las operaciones, así como la evaluación y mejora continua de las instituciones públicas de manera permanente. Con el objetivo de fortalecer el sistema de control de los recursos de la administración pública, a principios del año 2010, la República del Uruguay dio inicio al proceso de Implementación del Modelo Estándar de Control Interno para las Instituciones Públicas (MECIP). Esta herramienta de gestión propicia el empoderamiento de los funcionarios hacia una gestión más eficiente y eficaz en el manejo de los recursos de la administración pública, en ese sentido, se ha iniciado el proceso de capacitación a los talentos humanos para la elaboración de los procedimientos necesarios para la Implementación del sistema de control interno, conforme a la constitución, las leyes y los reglamentos vigentes. Esto permitirá la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a través de procesos autocontrol, autorregulación y la autogestión. Aquí se puede notar que de igual forma existe una dependencia que sustancia los sumarios o investigaciones independientes de la institución a la que pertenece el sumariado, por consiguiente existe libertad de actuación e imparcialidad en la toma de resoluciones lo que no ocurre en nuestro país.

⁷⁵ TOFUP, Uruguay.

5. MATERIALES Y MÉTODOS

El trabajo de Tesis, se desarrolló a cabalidad con la utilización de determinados materiales, métodos y técnicas:

5.1 Materiales utilizados

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

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

5.2 Métodos

- **Método Científico.**-Es un proceso destinado a explicar fenómenos, establecer relaciones entre los hechos y enunciar leyes que expliquen los fenómenos físicos del mundo y permitan obtener, con estos conocimientos, aplicaciones útiles al hombre. Se lo utilizó a lo largo del desarrollo de la investigación, en cuanto a la obtención de información científica y comprobada, de importancia para el presente estudio.

- **Método Comparativo:** Es el procedimiento mediante el cual se realiza una comparación sistemática en casos de análisis, dicha comparación sistemática en su mayoría se aplica con fines de generalización empírica y de la verificación de hipótesis.
- **Método Analítico:** Consiste en el estudio detallado y minucioso de todos los datos recopilados en la observación, lo que nos permitió desarrollar los contenidos principales de nuestro sumario, dando un estudio pormenorizado del presente tema de investigación.
- **Método Sintético:** Consiste en la condensación de los principales conocimientos aprendidos durante el proceso. Lo cual nos permitió realizar las conclusiones, recomendaciones y Propuesta de Reforma.

5.3 Procedimientos y Técnicas

- **Observación.-** Se utilizó a lo largo del desarrollo del trabajo investigativo en el acercamiento y observación directa a la problemática. Esta técnica permitió constatar y verificar los servicios y procesos que ofrece esta entidad, así como también conocer la estructura orgánica funcional y el tipo de operaciones y registros que mantiene actualmente.
- **Encuesta.-** Es una técnica de adquisición de información de interés sociológico, mediante un cuestionario previamente elaborado, a

través del cual se puede conocer la opinión o valoración del sujeto seleccionado en una muestra sobre un asunto dado. Esta técnica se aplicó en forma de preguntas escritas, fue utilizada con la finalidad de obtener datos empíricos, de la población estudiada o investigada. La población investigada fue de 30 profesionales de Derecho.

- **La Entrevista.-** Es la recopilación de información mediante una conversación profesional, con la que además de adquirirse información acerca de lo que se investiga. Se aplicó esta técnica a 3 profesionales del Derecho.

6. RESULTADOS

6.1 RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE ENCUESTAS

Los resultados de las encuestas realizadas para el presente trabajo de investigación fueron tomadas de una población variada de personas conocedoras de la temática como lo Abogados en libre ejercicio profesional de la ciudad de Loja. Esta muestra poblacional de treinta Abogados en libre ejercicio profesional, los cuales contestaron un cuestionario.

Los resultados alcanzados con la encuesta se presentan a continuación, siguiendo el orden de las preguntas del cuestionario.

PRIMERA PREGUNTA:

¿Conoce las normas jurídicas ecuatorianas relacionadas con las sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Servicio Público?

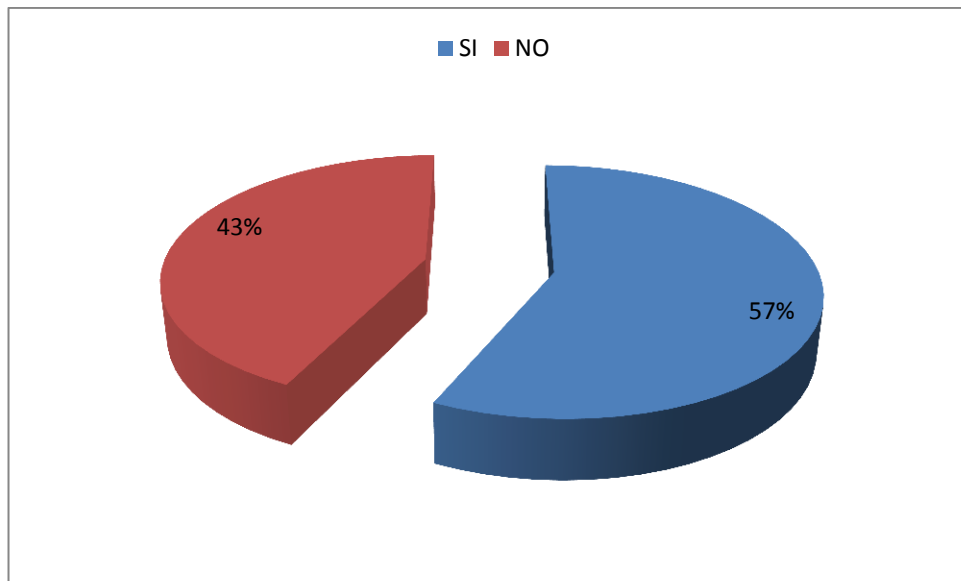
Tabla No. 1

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	17	57%
NO	13	43%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja

Autor: Cílvia Alisandra Carreño Loaiza

Gráfico N°1



Interpretación:

Un porcentaje alto de los encuestados, que representan el 53% consideran que conoce las normas jurídicas ecuatorianas relacionadas con las sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Servicio Público, mientras que un 43% las desconocen.

Análisis:

La mitad de los interrogados coinciden en determinar que poseen el conocimiento adecuado de normas jurídicas ecuatorianas relacionadas con las sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos en el Código Orgánico de Organización

Territorial, Autonomía y Descentralización y la Ley Orgánica de Servicio Público, dada la profesión y práctica constante del Derecho.

SEGUNDA PREGUNTA:

¿Considera que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización da cumplimiento a los principios, derechos y obligaciones que determina la Constitución de la República en cuanto a los servidores públicos?

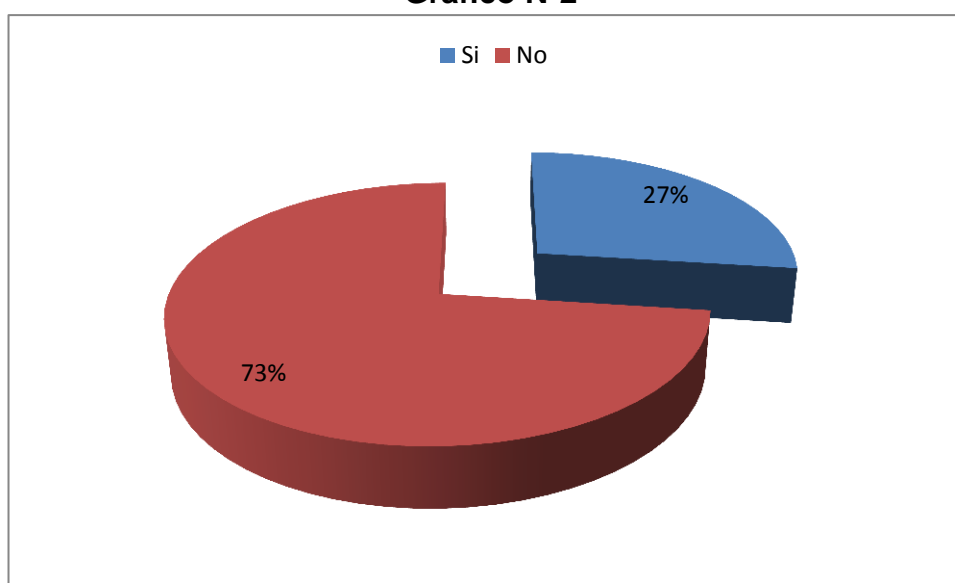
Tabla No 2

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	8	27%
No	22	73%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja

Autor: Cílvia Alisandra Carreño Loaiza

Gráfico N°2



Interpretación:

El 73% cree que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización NO da cumplimiento a los principios, derechos y obligaciones que determina la Constitución de la República en cuanto a los servidores públicos; no así el 27% considera que sí.

Análisis:

En su mayoría los encuestados coinciden en que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización No da cumplimiento a los principios, derechos y obligaciones que determina la Constitución de la República en cuanto a los servidores públicos, por cuanto falta mayor rigurosidad en las sanciones para quienes carecen de calidad, eficacia y eficiencia en el desempeño de sus labores como servidores públicos.

TERCERA PREGUNTA:

¿Cree que son adecuadas las sanciones por incumplimiento de las disposiciones y obligaciones establecidas el Art.155 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

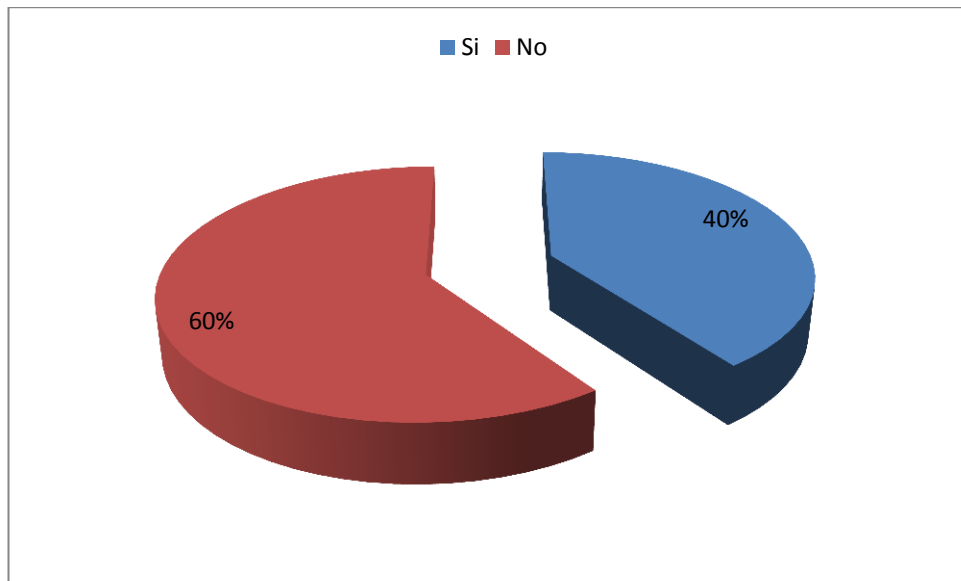
Tabla No 3

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	12	40%
No	18	60%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja

Autor: Cílvía Alisandra Carreño Loaiza

Gráfico N°3



Interpretación:

Del universo encuestado, observamos que dieciocho profesionales que representan el 60% consideran que son inadecuadas las sanciones por incumplimiento de las disposiciones y obligaciones establecidas el Art.155 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, mientras que doce personas que representan el 40% consideran que son adecuadas.

Análisis:

Es decir que en su mayoría, la opinión de los encuestados creen que son inadecuadas las sanciones por incumplimiento de las disposiciones y obligaciones establecidas el Art.155 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, por cuanto merecen mayor rigurosidad y determinación en cumplimiento de las normas y principios constitucionales.

CUARTA PREGUNTA:

¿Considera Usted que existe un vacío legal en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos?

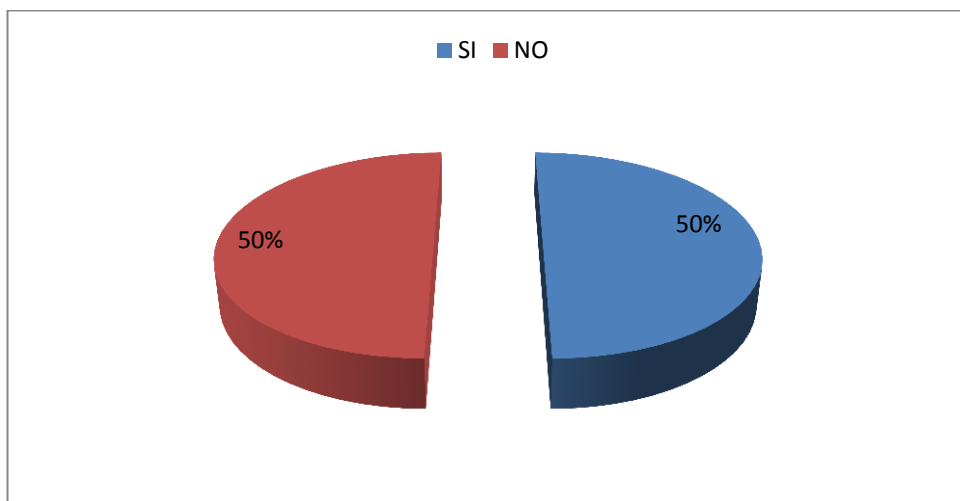
Tabla No 4

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	15	50%
NO	15	50%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja

Autor: Cílvia Alisandra Carreño Loaiza

Gráfico N° 4



Interpretación:

De tal manera que, 15 encuestados que representan el 50% consideran que existe un vacío legal en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos, no así 15 encuestados que representan 50% creen que no existe ningún vacío legal.

Análisis:

Del universo de los encuestados la mitad coinciden en determinar que existe un vacío legal en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos, puesto que al no cumplir con sus obligaciones como se debe trasgreden los derechos de los usuarios, generando malestar en los y las ciudadanas, mientras que la otra mitad considera que este Código no amerita ninguna reforma por poseer el cumplimiento estricto de los derechos y principios de los ciudadanos en las segmentaciones territoriales.

QUINTA PREGUNTA:

¿Cree Usted que el Art.155 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización al no determinar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos, violenta los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, lealtad, responsabilidad y transparencia?

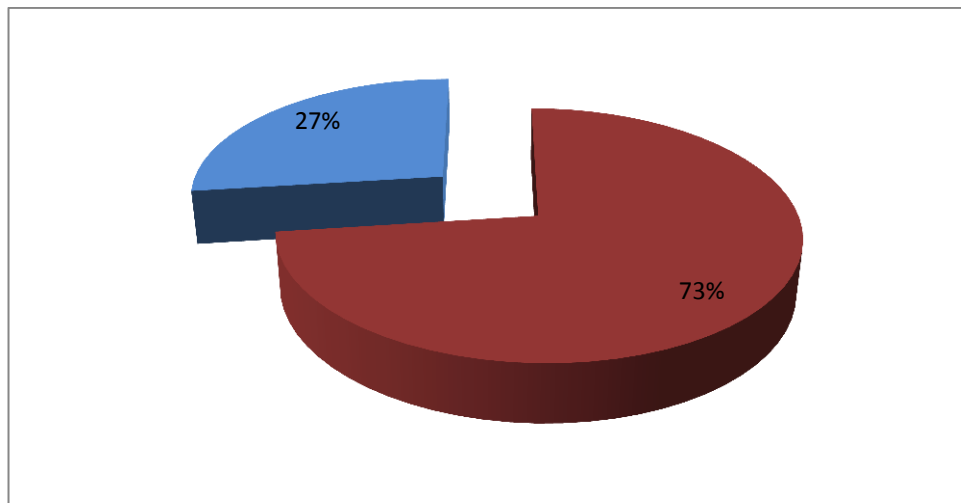
Tabla No 5

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	22	73%
No	8	27%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja

Autor: Cílvia Alisandra Carreño Loaiza

Gráfico N°5



Interpretación:

Del universo encuestado, 22 profesionales que representan el 73% manifiestan que el Art.155 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización al no determinar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos, violenta los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, lealtad, responsabilidad y transparencia; mientras que 8 personas que representan el 27% consideran que no.

Análisis:

De las respuestas dadas a esta interrogante por la mayoría de los encuestados consideran que se debe reformar el Art.155 del COOTAD, ya que al no determinar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos, violenta los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, lealtad, responsabilidad y transparencia, generándose inseguridad jurídica.

SEXTA PREGUNTA:

¿Cree que es necesaria una reforma jurídica al Art.155 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto insertar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos?

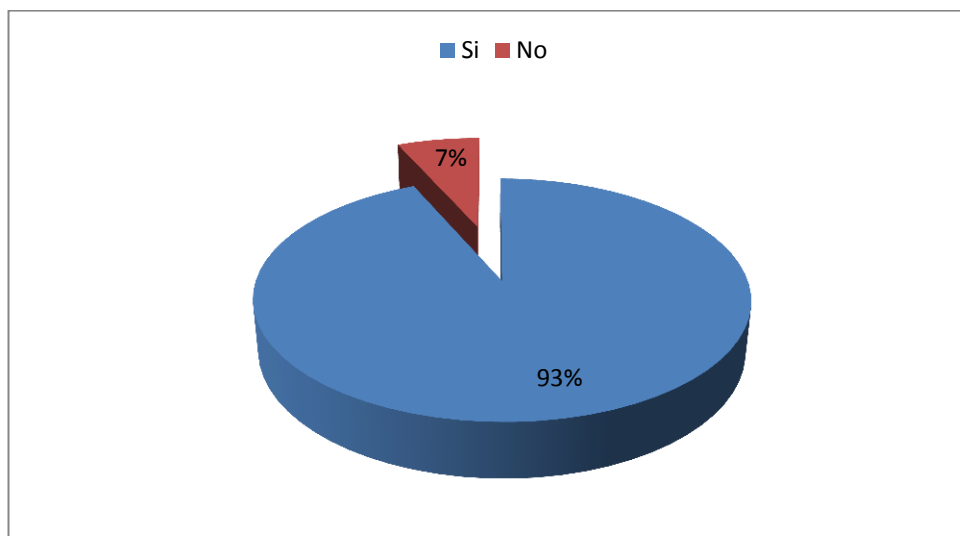
Tabla No 6

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	18	93,3%
No	12	6,6%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja

Autor: Cílvia Alisandra Carreño Loaiza

Gráfico N°6



Interpretación:

De las 30 personas encuestadas, 28 que representan el 93,3%, señalaron que es necesaria una reforma jurídica al Art.155 del Código Orgánico de

Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto insertar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos, mientras que 2 personas que representan el 6,6% consideran que no es necesario.

Análisis:

La población investigada concuerda con mi criterio de reformar el Art.155 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto insertar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos, de tal manera que pueda exigir un cabal cumplimiento de las funciones de los servidores municipales, ya que con las actuales no se ha logrado eficiencia en el servicio; en razón de que, la carencia de calidad, eficacia y eficiencia en el desempeño de un gran número de funcionarios de los organismos municipales.

6.2 RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LAS ENTREVISTAS

La técnica de la entrevista, se aplicó a 3 profesionales del derecho en libre ejercicio, la cual se receptó de forma oral, mediante la aplicación de un cuestionario previamente desarrollado. Los resultados de la entrevista son los siguientes:

PRIMERA PREGUNTA:

¿Considera que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización da cumplimiento a los principios, derechos y obligaciones que determina la Constitución de la República en cuanto a los servidores públicos?

En esta pregunta el 70% de los encuestados opinan que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización da cumplimiento a los principios, derechos y obligaciones que determina la Constitución de la República en cuanto a los servidores públicos, puesto que carece en este caso de rigurosidad en las sanciones de los servidores públicos en cuanto a sus responsabilidades en el cumplimiento de su trabajo.

SEGUNDA PREGUNTA:

¿Cree que son adecuadas las sanciones por incumplimiento de las disposiciones y obligaciones establecidas el Art.155 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?

En su mayoría los encuestados en un 70% consideran que no son adecuadas las sanciones por incumplimiento de las disposiciones y obligaciones establecidas el Art.155 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, es decir que deben ser más rigurosas puesto que todo servidor público representa al Estado y como tal deben brindar una excelente atención al usuario y ser responsables con cada una de sus labores encomendadas, cumpliendo con calidad y eficiencia.

TERCERA PREGUNTA:

¿Considera Usted que existe un vacío legal en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos?

En su totalidad 100% de los entrevistados creen que existe un vacío legal en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos, en este caso los regidos por el COATAD deben cumplir con agilidad, eficiencia, eficacia y calidad sus labores, para el servicio de los usuarios.

CUARTA PREGUNTA

¿Cree Usted que el Art.155 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización al no determinar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos, violenta los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, lealtad, responsabilidad y transparencia?

El 100% de los encuestados, creen que el Art.155 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización al no determinar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos, violenta los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, lealtad, responsabilidad y transparencia, lo cual perjudica al Estado y como tal a la ciudadanía; por lo que es necesaria una urgente reforma a este cuerpo legal.

QUINTA PREGUNTA

¿Cree que es necesaria una reforma jurídica al Art.155 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto insertar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos?

Considera el 100% de los encuestados que es necesaria una reforma jurídica al Art.155 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto insertar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos, siendo una de las alternativas que estos dentro de su responsabilidad sea administrativa, civil y penal.

7. DISCUSIÓN

7.1 VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL:

Realizar un estudio jurídico- crítico de la necesidad de insertar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos.

El Objetivo General ha sido verificado en el punto 4, en donde se determinan tanto en el Marco Conceptual, Marco Doctrinario y Marco Jurídico se desarrolla un estudio- jurídico, en cuanto a la necesidad de insertar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

Establecer la existencia del vacío legal en el Art.155 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto a las sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos

Este Objetivo Específico, ha sido verificado en el punto 6, con las respuestas obtenidas en la encuestas con la 4,5 y 6 y con la entrevista con las

respuestas de la 4 y 5, en donde se determina que la existencia del vacío legal en el Art.155 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto a las sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos.

Determinar las normas jurídicas ecuatorianas relacionadas con las sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos.

Este objetivo se verificó en el punto de la Revisión de literatura en el punto 4.3 del Marco Jurídico, en donde se citan las normas jurídicas ecuatorianas relacionadas con las sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos.

Plantear un proyecto de reforma jurídica al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto insertar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos

Finalmente, este objetivo se alcanzó con el desarrollo de la Propuesta Jurídica de Reforma en el punto 9.1, donde se plantea una reforma jurídica al Art.155 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y

Descentralización, en cuanto insertar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos.

7.2 CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS

El vacío legal en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto a insertar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos, violenta los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, lealtad, responsabilidad y transparencia.

Esta hipótesis se ha confirmado y demostrado en el presente trabajo de investigación jurídica de la siguiente manera:

Mediante el Marco Teórico, el Marco Jurídico, Marco Doctrinario, el Derecho Comparado, la aplicación de encuestas en las preguntas 4, 5 y 6; mientras que en las entrevistas en las preguntas 3, 4 y 5.

7.3 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA LA PROPUESTA DE REFORMA LEGAL

De acuerdo a lo establecido en las normas Constitucionales y específicamente en el Art. 229, de la Constitución de la República del Ecuador, tenemos que tienen la calidad de servidoras y servidores públicos

las personas que de cualquier forma, o bajo cualquier título, trabajen o presten servicios, o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

Sin embargo, es conocido por todos que un buen sector de servidores municipales se caracteriza por la ineficacia, ineficiencia y la negligencia en el desempeño de sus funciones, lo que a la vez produce descontento y animadversión, llegando a provocar una ineludible 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.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el art. 155, dice: “Las autoridades o funcionarios públicos que no cumplan con las disposiciones y obligaciones señaladas, dentro de los plazos determinados en la Constitución, este Código y por el Consejo Nacional de Competencias, serán sancionados con la destitución de sus funciones por parte de la autoridad nominadora correspondiente, a solicitud del Consejo Nacional de Competencias, siguiendo el procedimiento administrativo correspondiente y respetando las garantías del debido

proceso. Esta sanción se comunicará a la Contraloría General del Estado para los fines legales respectivos.

El incumplimiento de las obligaciones contempladas en este Código, será motivo de enjuiciamiento político por parte de la Función Legislativa, si se tratase de autoridades sometidas a fiscalización por parte de esta función del Estado".es decir que se establecen sanciones para las autoridades o funcionarios públicos que no cumplan con las disposiciones y obligaciones señaladas, en la Constitución en el Código y por el Consejo Nacional, pero estas sanciones son de tipo administrativo, y no han podido cumplir el cometido para el que fueron creadas, por lo que la sanción coercitiva es una medida en la que el funcionario no solo pone en riesgo su trabajo sino también un bien mucho máspreciado como es la libertad, así como también a más de la responsabilidad penal también la civil, en cuanto se haya trasgredido derechos individuales, en el ejercicio de sus funciones.

Ante ello, se hace necesario, el establecer nuevas medidas sancionatorias, de tal manera que pueda exigir un cabal cumplimiento de las funciones de los servidores municipales, ya que con las actuales no se ha logrado eficiencia en el servicio; en razón de que, la carencia de calidad, eficacia y eficiencia en el desempeño de un gran número de funcionarios de los organismos municipales, actualmente han generado un desequilibrio en las obligaciones que los ayuntamientos deben realizar en beneficio de sus mandantes.

8. CONCLUSIONES

A la terminación del presente trabajo investigativo, se pudo llegar a las siguientes conclusiones:

- A raíz de la promulgación de una Constitución garantista de derechos y justicia social, se ha cambiado totalmente el enfoque del servidor público ecuatoriano, conllevando que la Constitución exprese un concepto que comprenda al distinto personal humano que dispone la administración pública y el personal encargado de dirigir, organizar dicha administración o institución pública.
- El Estado, a pesar que cuenta con las atribuciones para hacerlo, no ha tomado la iniciativa de severizar las sanciones por el no cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos que laboran en los gobiernos autónomos descentralizados, con el fin de lograr una administración eficiente y eficaz.
- El sector público a nivel nacional, regional y seccional, no ha logrado alcanzar el bienestar común en su totalidad, debido a las falencias de la administración, en cuanto al incumplimiento de sus responsabilidades como servidores públicos.

- El sector público a nivel nacional, regional y seccional, no ha logrado alcanzar el bienestar común en su totalidad, debido a las falencias de la administración en la dotación de bienes y servicios a la colectividad. La calidad de los servicios públicos que se brinda, no cumple en su totalidad con lo establecido en los principios constitucionales como son la eficiencia y eficacia.
- El servicio público responde a la administración jerarquizada, pero, las normas legales, no facilitan la coordinación entre los diversos entes departamentales existentes para la prestación de un servicio.
- La ciudadanía, considera que la principal falencia de la actual administración pública constituye la falta de una elevada capacidad organizativa en los funcionarios y jefes departamentales, lo que se traduce en una falta de liderazgo administrativo e institucional para la dotación de servicios públicos de calidad.
- La existencia del vacío legal en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto a las sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos, lo que genera negligencia en la prestación de servicios a los usuarios.

- Es necesaria una reforma jurídica al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto insertar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos

9. RECOMENDACIONES

Habiendo efectuado el desarrollo pertinente del presente trabajo investigativo de carácter socio-jurídico, y luego de haber arribado a las conclusiones anteriormente citadas, sugiero las siguientes recomendaciones:

- Que la Asamblea Nacional expida normas legales destinadas al cumplimiento ágil, oportuno e inmediato de las obligaciones y funciones de los servidores públicos.
- Que la Asamblea Nacional proceda a reformar el Art. 155 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto a insertar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos.
- Que la Función Legislativa cree, reforme y derogue normativas legales en relación a las necesidades y realidad social.
- Que los funcionarios y Jefes Departamentales de las instituciones públicas se conviertan en verdaderos motivadores del cumplimiento honesto y transparente de sus deberes y obligaciones y así puedan ejercer un liderazgo departamental e institucional.

- Que los empleados públicos se concienticen que la ciudadanía tiene el derecho a exigir servicios públicos de calidad, eficientes y eficaces como retribución al cumplimiento de la obligación del pago oportuno de impuestos, tasas y servicios especiales.
- Que la designación futura de funcionarios, empleados y trabajadores responda a los perfiles académico -tecnológicos y humanistas que comprometan el afán de servicio a la colectividad por parte de sus servidores.
- Que la Universidad Nacional de Loja, en su carrera de Derecho se organicen y ejecuten seminarios- talleres de información y capacitación para concienciar a los estudiantes y ciudadanía en general la importancia del cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades de los servidores y funcionarios públicos.
- Que los Departamento de Recursos Humanos de las instituciones públicas planifiquen, ejecuten y evalúen procesos de capacitación sistemática y permanente destinado a elevar el nivel académico y humanista de los servidores públicos que, a su vez, permita transferir al mejoramiento de la calidad de los servicios públicos.

9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA

**Proyecto de Reforma al Código Orgánico de Organización Territorial,
Autonomía Y Descentralización**

**LA HONORABLE ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL
ECUADOR**

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. 54, de la Constitución de la República del Ecuador garantiza a las personas o entidades que presten servicios públicos o que produzcan o comercialicen bienes de consumo, serán responsables civil y penalmente por la deficiente prestación del servicio, por la calidad defectuosa del producto, o cuando sus condiciones no estén de acuerdo con la publicidad efectuada o con la descripción que incorpore.

QUE, 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 (...)

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, de conformidad con el **Artículo 120**, numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, le corresponde a la Asamblea Nacional, expedir,

codificar, reformar, y derogar Leyes; e interpretar con carácter general obligatorio, en ejercicio de sus atribuciones:

RESUELVE:

EXPEDIR LA SIGUIENTE REFORMA AL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

Artículo 1.- Agréguese un párrafo al Art.155 con el texto siguiente:

“Las autoridades, funcionarios y servidores públicos por su incumplimiento de sus responsabilidades en su cargo o lugar de trabajo responderán administrativa, civil y penalmente.

La sanción pecuniaria administrativa o multa no excederá el monto del cincuenta 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 y quedará impedido a ingresar a trabajar al servicio público por el lapso de tres años.

La sanción pecuniaria administrativa o multa no excederá ni será menor a cinco remuneración básica unificada del trabajador en general; y, se impondrá a la segunda falta leve dos remuneraciones básicas unificadas, en caso de reincidencia la servidora o servidor público será

destituido de su lugar de trabajo con sujeción a la Ley. Las demás disposiciones del referido artículo quedan vigentes tal como está previsto en la Ley Orgánica del Servicio Público.”

Art. Final.- La presente reforma de ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Es dado y firmado en la ciudad de San Francisco de Quito, en la Sala de Sesiones del H. Asamblea Nacional a los doce días del mes de Febrero del dos mil quince.

Presidenta del H. Asamblea Nacional

Secretario del H. Asamblea Nacional

10. BIBLIOGRAFÍA

- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA: "Diez Problemas Básicos" Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo -Quito-Ecuador, 1979. Pág. 34
- CABANELLAS, Guillermo, DICCIONARIO JURÍDICO ELEMENTAL, 1era Edición, Editorial Heliasta, 2005.
- CÓDIGO CIVIL ECUATORIANO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2005
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2008.
- DOCUMENTO GUÍA DEL XI MÓDULO DE LA CARRERA DE DERECHO. MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA. 2009.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Vigésima edición. 2000. Pág. 56
- ESTATUTO DE RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2002.
- GARCÍA TAMARGO, Enrique "De la Ineficiencia del Personal en la Administración", España, 2009, www.asturiasliberal.org
- GUERRERO OMAR "La Teoría de la Administración Pública". Editorial Harla México, 1986, pág. 83.
- GUIA LEGAL. Vol. II. Procuraduría General del Estado ecuatoriano. Año. 2005. Pág. 15

- IGLESIAS MORELL, Antonio, “Legitimidad, eficacia y participación: la gestión pública en procesos de cambio”, Cuba, 2006, www.monografias.com
- JARAMILLO Herman, “Manual Del Derecho Administrativo”. □ JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman Dr. Revista Judicial. Diario La Hora. Jueves, 24 de Noviembre de 2005 08:31 Última actualización el Viernes, 04 de Abril de 2008 09:36.
- LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2010.
- LEY NRO. 7, DE 12 DE ABRIL, DE 2007 DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO ESPAÑOL, Andalucía, 2007.
- MOGROVEJO CARRIÓN, Teófilo, “Lineamientos Metodológicos sobre la Fase de Problematización de la Investigación Modular”, Universidad Nacional de Loja, Loja-Ecuador.
- MONTAÑO, César, “Conceptos, Principios y Síntesis Histórica De La Administración Pública”
- MONTAÑO, Galarza, César. Los Servicios Públicos. Diario La Hora. Publicado el día 15 de julio del año 2008. Pág. B14. Sección Judicial.
- RAMOS, María de los Ángeles, “Qué es Administración”, www.monografias.com, 15/12/2010, 14h30.
- RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL SERVIDOR PÚBLICO EN COLOMBIA establecido en el CÓDIGO ÚNICO DISCIPLINARIO, Ley 734 de 2002 de 15 de enero de 2012.
- <http://www.clarin.com/diario/1998/02/03/e-02902d.htm>

11. ANEXOS

11.1. Proyecto



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

TEMA:

“REFORMAR EL ART. 155 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, EN CUANTO A INSERTAR NUEVAS SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES Y OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES O FUNCIONARIOS PÚBLICOS”

Proyecto de Tesis previa a la obtención del Grado de Abogada

AUTORA:

CILVIA ALISANDRA CARREÑO LOAIZA

1859
LOJA - ECUADOR

2014

a. TEMA:

“REFORMAR EL ART. 155 DEL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, EN CUANTO A INSERTAR NUEVAS SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES Y OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES O FUNCIONARIOS PÚBLICOS”

b. PROBLEMÁTICA:

De acuerdo a lo establecido en las normas Constitucionales y específicamente en el Art. 229, de la Constitución de la República del Ecuador, tenemos que tienen la calidad de servidoras y servidores públicos las personas que de cualquier forma, o bajo cualquier título, trabajen o presten servicios, o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

Sin embargo, es conocido por todos que un buen sector de servidores municipales se caracteriza por la ineficacia, ineficiencia y la negligencia en el desempeño de sus funciones, lo que a la vez produce descontento y animadversión, llegando a provocar una ineludible 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. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el art. 155, dice: “Las autoridades o funcionarios públicos que no cumplan con las disposiciones y obligaciones señaladas, dentro de los plazos determinados en la Constitución, este Código y por el Consejo Nacional de Competencias, serán sancionados con la destitución de sus funciones por parte de la autoridad nominadora correspondiente, a solicitud del Consejo Nacional de Competencias, siguiendo el procedimiento administrativo correspondiente y respetando las garantías del debido proceso. Esta sanción se comunicará a la Contraloría General del Estado para los fines legales respectivos.

El incumplimiento de las obligaciones contempladas en este Código, será motivo de enjuiciamiento político por parte de la Función Legislativa, si se tratase de autoridades sometidas a fiscalización por parte de esta función del Estado”.es decir que se establecen sanciones para las autoridades o funcionarios públicos que no cumplan con las disposiciones y obligaciones señaladas, en la Constitución en el Código y por el Consejo Nacional, pero estas sanciones son de tipo administrativo, y no han podido cumplir el cometido para el que fueron creadas, por lo que la sanción coercitiva es una medida en la que el funcionario no solo pone en riesgo su trabajo sino también un bien mucho máspreciado como es la libertad, así como también

a más de la responsabilidad penal también la civil, en cuanto se haya trasgredido derechos individuales, en el ejercicio de sus funciones.

Ante ello, se hace necesario, el establecer nuevas medidas sancionatorias, de tal manera que pueda exigir un cabal cumplimiento de las funciones de los servidores municipales, ya que con las actuales no se ha logrado eficiencia en el servicio; en razón de que, la carencia de calidad, eficacia y eficiencia en el desempeño de un gran número de funcionarios de los organismos municipales, actualmente han generado un desequilibrio en las obligaciones que los ayuntamientos deben realizar en beneficio de sus mandantes.

c. JUSTIFICACIÓN:

Social

El tema, motivo de esta investigación, es de gran importancia social ya que debemos resaltar y recalcar que recoge las aspiraciones de toda una colectividad, ya que el propósito de mejorar los servicios a través de sanciones coercitivas, lograrán mayor eficacia, eficiencia, agilidad y un trato oportuno a las solicitudes de todo un pueblo, garantizando el desarrollo administrativo y sobre todo social del país.

La realidad nos demuestra, que en algunos casos las autoridades o funcionarios públicos no obran con eficiencia como su labor lo amerita, muchos de ellos no asumen el rol que el pueblo les dio a partir de su

nombramiento, siendo necesaria la creación de sanciones que lo obliguen a responsabilizarse por incumplimiento de disposiciones y obligaciones, esto es con responsabilidad civil y penal, siendo la coerción una de estas.

Institucional

La Universidad Nacional de Loja, tiene como objetivo principal y fundamental la formación de profesionales críticos y analíticos a través de la realización de la investigación, y vincular los conocimientos teóricos y prácticos con la realidad social.

Académico

Con la realización de la presente investigación, se da cumplimiento a un requisito fundamental para la obtención del título profesional de Abogada. Además este trabajo investigativo servirá como fuente de consulta para las futuras generaciones universitarias que se inclinen por esta rama profesional. De igual manera, la investigación de campo será un sustento para que el proyecto de reforma legal.

Finalmente, se justifica este trabajo, porque se dispone del tiempo suficiente para la recolección de la información que se requiere para el desarrollo indagativo; existe abundante material bibliográfico, documental y empírico, en cuanto a libros, revistas, periódicos, libros estadísticos, leyes; y por último, se cuenta con los recursos materiales, técnicos y financieros para la ejecución del presente trabajo de investigación.

d. OBJETIVOS:

- **Objetivo General:**

Realizar un estudio jurídico- crítico de la necesidad de insertar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos.

- **Objetivos Específicos:**

- Establecer la existencia del vacío legal en el Art.155 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto a las sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos.
- Determinar las normas jurídicas ecuatorianas relacionadas con las sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos.
- Plantear un proyecto de reforma jurídica al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto insertar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o funcionarios públicos

e. HIPÓTESIS:

El vacío legal en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en cuanto a insertar nuevas sanciones por incumplimiento de disposiciones y obligaciones de las autoridades o

funcionarios públicos, violenta los principios constitucionales de eficiencia, eficacia, lealtad, responsabilidad y transparencia.

f. MARCO TEÓRICO:

MARCO CONCEPTUAL

Funcionario Público

Cuando hablamos de conceptualizar, hacemos referencia a la acción del razonamiento que supone dar una definición, que en definitiva concluye en delinear con palabras el contenido de determinado término.

Si nosotros recurrimos al Diccionario de la Real Academia Española podemos apreciar que por Funcionario Público se entiende “Persona que desempeña un empleo público”⁷⁶ Desde el punto de vista técnico, el Dr. Sayagués Laso define al funcionario público como “Todo individuo que ejerce funciones públicas en una entidad estatal, incorporado mediante designación u otro procedimiento legal”⁷⁷

Es funcionario público todo individuo que, incorporado mediante un procedimiento legal, ejerce funciones públicas en un organismo del Poder Ejecutivo bajo una relación de subordinación y al servicio del interés general.

⁷⁶ Sayagués Laso, E. (2010). Tratado de Derecho Administrativo. (9ª. ed.). Montevideo: FCU

⁷⁷ IBIDEM

Régimen disciplinario de los Funcionarios públicos

El régimen disciplinario de los funcionarios públicos, se puede definir como el conjunto de normas jurídicas establecidas por el Estado que determinan los hechos ilícitos que puedan cometer los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo, prevén las sanciones a imponer por la Administración Pública a consultas de un procedimiento administrativo especial.

Normas Coercitivas.

Para comprender lo que son las medidas coercitivas, es importante iniciar definiendo dos términos: normas y coerción. Por tanto, al referirme a normas, hablando estrictamente en el campo del Derecho, estamos refiriéndonos a reglas de conductas y norma jurídica, como Guillermo Cabanellas la ha definido es una “Regla de conducta cuyo fin es el cumplimiento de un principio legal”⁷⁸

El autor antes citado menciona a Gierke, quién sostiene que una norma jurídica constituye una regla que debe determinar exteriormente, y de modo condicionado, la libre voluntad humana, de acuerdo a la convicción declarada de una comunidad.

En tanto que, el Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas indica que coerción que proviene del latín *coercio*, de *coercere*, contener; y,

⁷⁸ OBAR HUGO. Ing. ENSAYO: LA ADMINSTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR. Informativo ESPAE. Junio de 1995

define a coerción como “la acción de contener o refrenar algún desorden; o el derecho de impedir que vayan contra sus deberes las personas sometidas a nuestra dependencia”⁷⁹

MARCO DOCTRINARIO

Antecedentes y fundamentación del régimen jurídico disciplinario de los funcionarios públicos

El derecho disciplinario tuvo sus orígenes en la Baja Edad Media. Allí, la aparición de un aparato burocrático importante y la atribución a los funcionarios u oficiales de una esfera de competencia propia, dejando de ser meros mandatarios reales, provocó la aparición de una serie de instituciones, que bajo el nombre de visita, juicio de residencia, pesquisa o purga de Taula (Taula = mesa, lugar donde se desempeñaba el trabajo)⁸⁰ perseguían; un objetivo común; asegurar una Administración leal, justa y eficaz y contenían todos los rasgos primitivos de lo que hoy denominamos régimen disciplinario de los funcionarios públicos, ya que se tipifican usos ilícitos que pueden ser cometidos en el ejercicio del cargo y se prevén unos castigos a imponer, todo ello fruto de un procedimiento especial no judicializado.

En el surgimiento de un sistema de función pública moderna, la Revolución Francesa. Desempeñó un papel determinante, en la medida en que los

⁷⁹ ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA: "Diez Problemas Básicos" Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo -Quito-Ecuador, 1979. Pág. 34

⁸⁰ TRAYTER JIMENEZ, Joan Manuel, Régimen disciplinario de los funcionarios públicos, edición 6-06-1994. En <http://www.tesisexarxa.net/TDX-0720110-114219/>, consultado el 23-12-2010

principios de legalidad y de democracia representativa reforzaban el carácter instrumental del funcionario como agente de la ley. De esta manera en el siglo XIX se configuran diferentes modelos de función pública, condicionados, cada uno según las circunstancias sociales, políticas y culturales propias de los ordenamientos de base.

En definitiva, todos aquellos modelos pretendían la profesionalización de la función pública y el acatamiento de sus miembros a un marco jurídico predeterminado.

Se han sostenido diversas teorías del Derecho Disciplinario. Para una determinada corriente doctrinal, básicamente integrada por autores alemanes, el Derecho Disciplinario no era sino una parte desmembrada del Derecho Penal, situando esta separación en los comienzos del siglo XIX, esta teoría fue evolucionando paulatinamente, pues tanto en aquel momento como en fechas posteriores, la realidad positiva ponía de manifiesto la separación entre ambos órdenes. En otras ocasiones, el vínculo entre estos dos Derechos se hace derivar del fundamento común de ambos, en la organización del Estado.

Por otro lado, en la búsqueda de un sistema de referencia para el Derecho Disciplinario, se sostuvo la idea de su naturaleza civil. Laband configuró la esencia de esta construcción, sobre la base de las relaciones contractuales y de poder que se dan en la relación deservicio público. En este sentido, las

relaciones contractuales, en cuya virtud las partes tienen una acción para exigirse recíprocamente el cumplimiento de sus deberes, se ven completadas por las relaciones de poder, de las que deriva la posibilidad de dar órdenes y ejercer la coacción. En consecuencia el poder disciplinario sería una manifestación de estas últimas relaciones

La potestad disciplinaria, tiene una muy clara justificación, como es la de dejar constancia del proceso histórico de transformación a que se ha visto sometido el Estado, como efectivamente pudo suceder en el período histórico anterior, con mantener la disciplina en el interior de su organización.

Hoy en día en que su intervención en la vida social es permanente, el Estado necesita extender su disciplina fuera de la organización a aquellos sectores sometidos a una especial intervención en concreto, allí donde cabe detectar la presencia de una relación especial de sujeción. El objetivo teórico que con ello se persigue es muy claro: garantizar el éxito de la intervención misma.

Categorías de los funcionarios públicos.

Existen cuatro categorías de funcionarios públicos a saber:

1) “Altos funcionarios o funcionarios de gobierno: Son electos por los ciudadanos mediante elección de primer grado, como es el caso del presidente y vicepresidente de la República, los asambleístas que integran la Asamblea Nacional y del Parlamento Andino, los Alcaldes, Prefectos,

Concejales y Miembros de las Juntas Parroquiales; así como los funcionarios designados para el ejercicio de determinadas funciones públicas, como es el caso del Fiscal General de la Nación, de los vocales de la Corte Constitucional y del Consejo Nacional Electoral, entre otros.

Todos ellos ostentan ese carácter representativo que los coloca como intermediarios entre el Estado y los particulares; tienen poder de decisión y por lo general gozan de cierto fuero, en el sentido de que no pueden ser juzgados por los delitos oficiales y comunes, si no es por el juez de su fuero, y en algunos casos con el cumplimiento de ciertas formalidades especiales, como es por ejemplo la autorización de la Asamblea Nacional para que proceda el enjuiciamiento penal en el caso del Presidente y del Vicepresidente de la República.

2) Funcionarios públicos: Se identifican con los funcionarios de gobierno en el sentido que ambos tienen poder de decisión frente a los particulares y expresan o ejecutan la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se orienta a la realización de un fin público, lo cual los enviste de cierto carácter representativo.

Este tipo de funcionarios se diferencian de los funcionarios de gobierno en varios aspectos: a) por la forma de su designación, que es una consecuencia de su nivel jerárquico; b) por actuar en una esfera de competencia más reducida; c) porque dependiendo de la organización administrativa de las

distintas oficinas públicas, existe toda una gama de funcionarios de distinta jerarquía. En lo referente a la naturaleza de sus funciones, la de los funcionarios de gobierno o altos funcionarios presentan un matiz político, en oposición a la de los funcionarios públicos, en la que predomina su carácter técnico.

3) Empleados públicos: A diferencia del funcionario público, este tipo de servidor no tiene carácter representativo en cuanto a que ejecute la voluntad del Estado; ya que el primero tienen poder de decisión frente a los particulares, mientras que el empleado es un mero ejecutor de órdenes e instrucciones. El empleado se encuentra en un nivel de menor trascendencia que el funcionario. El empleado público hace del trabajo el objeto principal de sus actividades, convirtiéndolas en una verdadera profesión, esto es, una verdadera carrera administrativa, que va desde su ingreso a la administración hasta su retiro por vejez o por incursión en las causales de separación del cargo. Cabe agregar, que para ingresar al servicio civil y pertenecer a la carrera administrativa, se requiere que el empleado se someta a las pruebas de idoneidad, exámenes o concursos, pasar por el período de prueba que establece la ley, entre otros requisitos no exigibles a los funcionarios públicos.

4) “Trabajadores públicos: Prestan sus servicios en el Gobierno Central y en los entes descentralizados; dentro de la escala de servidores públicos están situados en el nivel jerárquico inferior, dado a que en la naturaleza de sus

labores predomina el esfuerzo físico sobre el intelectual. Se encuentran en una situación laboral que se asemeja al trabajador privado, al estar regidos incluso por el Código de Trabajo.

MARCO JURÍDICO

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

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 en beneficio de todos.

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.”⁸¹

“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”⁸².

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

⁸¹ COSNTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizada al 2012. Pág. 117. Art. 225

⁸² Obra Citada.

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”⁸³, 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, 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 “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,

⁸³ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizada al 2012. Pág. 117. Art. 225

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.”

84

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 un puesto de administración pública.

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

⁸⁴ COSNTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizada al 2012. Pág. 117. Art. 229

Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas”⁸⁵

CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el art. 155, dice: “Las autoridades o funcionarios públicos que no cumplan con las disposiciones y obligaciones señaladas, dentro de los plazos determinados en la Constitución, este Código y por el Consejo Nacional de Competencias, serán sancionados con la destitución de sus funciones por parte de la autoridad nominadora correspondiente, a solicitud del Consejo Nacional de Competencias, siguiendo el procedimiento administrativo correspondiente y respetando las garantías del debido proceso. Esta sanción se comunicará a la Contraloría General del Estado para los fines legales respectivos.

LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO

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.

⁸⁵ Obra Citada

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.

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

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”⁸⁶

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.

ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA

La base legal de nuestro tema de investigación también tiene relación con el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, ya que en el ejercicio del proceso administrativo, los empleados y funcionarios dictan actos administrativos, realizan hechos administrativos y ejecutan contratos administrativos.

⁸⁶ LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Actualizada a enero del 2010. Pág. 1, Art. 3

Actualmente sabemos que la función pública ejecutiva cuenta con adelantos tecnológicos, tanto para la prestación de servicios, como para facilitar también la rendición de cuentas, la verificación y auditoría de las acciones que cumplen los administradores, y mejorar sus procedimientos ante la exigencia de cumplir requisitos para tal o cual acto público; ya que la Constitución de la República del Ecuador obliga a una administración eficaz, lo que también obliga a los funcionarios a realizar sus actos con rapidez y efectos inmediatos.

El art. 65 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva establece “El acto administrativo es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa.”⁸⁷

En cambio, el art. 70 indica que “Los actos de simple administración son toda declaración unilateral interna o interorgánica realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma indirecta en vista de que solo afectan a los administradores a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia”⁸⁸

⁸⁷ ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizado al 2011. Art. 65

⁸⁸ IBIDEM

En lo que se refiere al hecho administrativo, el Art. 78 manifiesta que “El hecho administrativo es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, ya sea que medie o no una decisión de acto administrativo previo”⁸⁹

Para concluir acerca del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva es conveniente citar nuevamente al autor Guillermo Cabanellas de Torres quien explica acerca de la Irretroactividad al afirmar que “Es el principio Legislativo y Jurídico, según el cual, las leyes no tienen efecto en cuanto a los hechos anteriores a su promulgación, salvo expresa disposición en contrario. En el Derecho Penal, la irretroactividad a favor del reo constituyente el principio, a no determinarse lo contrario”⁹⁰ Este es un principio incluido también en el Estatuto en mención y que aplica a toda la administración pública.

g. METODOLOGÍA:

El trabajo de Tesis, se desarrollará a cabalidad con la utilización de determinados métodos y técnicas:

MÉTODOS

- **Método Científico.**-Es un proceso destinado a explicar fenómenos, establecer relaciones entre los hechos y enunciar leyes que expliquen

⁸⁹ IBIDEM

⁹⁰ ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA. Corporación de Estudios y Publicaciones. Actualizado al 2011. Art. 65

los fenómenos físicos del mundo y permitan obtener, con estos conocimientos, aplicaciones útiles al hombre. Se lo utilizará a lo largo del desarrollo de la investigación, en cuanto a la obtención de información científica y comprobada, de importancia para el presente estudio.

- **Dialéctico.-** Describe la historia de lo que nos rodea, de la sociedad y del pensamiento, a través de una concepción de lucha de contrarios y no puramente contemplativa, más bien de transformación. Se lo utilizará para una confrontación directa entre los datos científicos sobre la problemática y los datos empíricos.
- **Método Inductivo – Deductivo.-** Este método va de la particular a lo general. Se lo utilizará en el proceso de observación, para arribar en juicios, conceptos y premisas.
- **Método Estadístico.-** Este método permite representar la información obtenida en datos estadísticos de fácil entendimiento. Se lo utilizará para elaborar los resultados de la investigación, ya que para los cuadros o tablas estadísticas es básico, generando así los porcentajes y representaciones gráficas de los resultados de la información de campo.
- **Método Descriptivo.-** Consiste en realizar una exposición narrativa, numérica y/o gráfica, lo más detallada y exhaustiva posible de la realidad que se investiga. Este método se utilizará para procesar y describir

información, recolectada y contrastar con la información empírica rescatada.

- **Método Analítico.-** Es aquel método de investigación que consiste en la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos. Este método permitirá el análisis minucioso de la temática en general, conjuntamente con los datos empíricos obtenidos mediante la aplicación de las técnicas de investigación.

TÉCNICAS

- **Encuesta.-** Es una técnica de adquisición de información de interés sociológico, mediante un cuestionario previamente elaborado, a través del cual se puede conocer la opinión o valoración del sujeto seleccionado en una muestra sobre un asunto dado. Esta técnica se aplicará en forma de preguntas escritas, fue utilizada con la finalidad de obtener datos empíricos, de la población estudiada o investigada. La población a investigar será 30 profesionales de Derecho.
- **La Entrevista.-** Es la recopilación de información mediante una conversación profesional, con la que además de adquirirse información acerca de lo que se investiga. Se aplicará esta técnica a 3 profesionales conocedores de Derecho.

h. CRONOGRAMA:

ACTIVIDADES	2014			2015				
	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY
Selección y Definición del Problema Objeto de Estudio.								
Elaboración del Proyecto de Investigación	X							
Investigación Bibliográfica		X						
Investigación de Campo			XX					
Organización de la Información y Confrontación de los Resultados con los Objetivos e Hipótesis				XX				
Conclusiones, Recomendaciones y Propuesta de Reforma Jurídica					XX	XXXX		
Redacción del Informe Final							XX	XX
Defensa y Sustentación de Tesis								XX

i. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

RECURSOS HUMANOS

- Postulante: CILVIA ALISANDRA CARREÑO LOAIZA
- Encuestados
- Entrevistados

RECURSOS MATERIALES

MATERIALES	
DESCRIPCIÓN	COSTO
Libros	\$30
Material de escritorio	\$20
Hojas	\$150
Copias	\$50
Internet	\$200
Levantamiento de texto, impresión y encuadernación	\$100
Transporte	\$300
Imprevistos	\$150
TOTAL	\$1000

El costo total de la presente Tesis asume a la cantidad es de Mil dólares americanos, los mismos que serán financiados con los recursos propios del postulante.

j. BIBLIOGRAFIA:

- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA: "Diez Problemas Básicos" Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo-Quito-Ecuador, 1979. Pág. 34
- CABANELLAS, Guillermo, DICCIONARIO JURÍDICO ELEMENTAL, 1era Edición, Editorial Heliasta, 2005
- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Editorial Heliasta.
- Corporación de Estudios y Publicaciones, LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Quito, 1998.
- Corporación de Estudios y Publicaciones, CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Quito, 1998
- Corporación de Estudios y Publicaciones, ESTATUTO DE RÉGIMEN JURÍDICO, ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, Quito, 1998
- Corporación de Estudios y Publicaciones, CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Quito, 1998 Diccionario Jurídico, Distribuidora Jurídica Nacional, Edición 2001
- Espasa, Diccionario Jurídico Espasa, CALPE, Madrid, 2001
- <http://www.clarin.com/diario/1998/02/03/e-02902d.htm>

- <http://www.derechoycambiosocial>.
- <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/D.Informatico.36.htm>
- <http://www.rebelion.org/noticia>.

ÍNDICE

PORTADA.....	I
CERTIFICACIÓN.....	II
AUTORÍA.....	III
CARTA DE AUTORIZACIÓN	IV
DEDICATORIA	V
AGRADECIMIENTO	VI
1. TÍTULO	1
2. RESUMEN.....	2
2.1. Abstract.....	4
3. INTRODUCCIÓN	6
4. REVISIÓN DE LITERATURA.....	8
5. MATERIALES Y MÉTODOS	85
6. RESULTADOS.....	88
7. DISCUSIÓN	102
8. CONCLUSIONES	107
9. RECOMENDACIONES.....	110
9.1. Propuesta de Reforma.....	112
10. BIBLIOGRAFÍA	116
11. ANEXOS.....	118
ÍNDICE.....	146