UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

"LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, EN RELACIÓN AL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS"

TESIS DE GRADO, PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADA.

AUTORA:

MAYRA FERNANDA NAVAS POSLIGUA

DIRECTOR:

Dr. Mg. CARLOS MANUEL RODRÍGUEZ

LOJA – ECUADOR

2014

CERTIFICACIÓN

Señor Dr. Mg. **CARLOS MANUEL RODRÍGUEZ**, DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA.

C E R T I F I C O:

Que la tesis titulada: "LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, EN RELACIÓN AL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS", de autoría de la señorita, **MAYRA FERNANDA NAVAS POSLIGUA**, para optar por el título de Abogada, ha sido dirigida, revisada y aprobada en su integridad por lo que autorizo su presentación.

Loja, noviembre del 2014

Dr. Mg. CARLOS MANUEL RODRÍGUEZ

DIRECTOR DE TESIS

AUTORÍA

Yo, **MAYRA FERNANDA NAVAS POSLIGUA**, declaro ser autora del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales por el contenido de la misma.

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

Autora: Mayra Fernanda Navas Posligua

Firma: .....

Cédula: 180326207-8

Fecha: Loja, noviembre de 2014

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

Yo. Mayra Fernanda Navas Posligua, declaro ser autora de la tesis titulada: **"LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, EN RELACIÓN AL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS"** Siendo requisito para optar por 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 12 días del mes de noviembre del dos mil catorce.

FIRMA:

AUTOR: Mayra Fernanda Navas Posligua

CEDULA: 180326207-8

DIRECCION: Ambato, Teofilo López y Alonso Castillo

CORREO ELECTONICO: mayranavas@hotmail.es

TELEFONO: 099165142-7

DATOS COMPLEMENTARIOS

DIRECTOR DE TESIS: Dr. Mg. Carlos Manuel Rodríguez

TRIBUNAL: Dr. Mg. Augusto Patricio Astudillo Ontaneda

Dr. Mg. Marcelo Armando Costa Cevallos

Dr. Mg. Gonzalo Iván Aguirre Valdivieso

DEDICATORIA

La presente tesis está dedicada a todas las personas, que cada día buscamos salir adelante capacitándonos, estudiando y esforzándonos por ser mejores. La educación permite al ser humano salir de la ignorancia, transforma nuestras vidas y nos permite ser mejores hombres y mujeres, al servicio de nuestra comunidad, el presente trabajo recopila una serie de temas que definen al debido proceso en su fondo y en su forma, trabajo que puede ser una herramienta de consulta para los servidores públicos.

En especial a ti mi Dios dedico esta investigación, ya que tú me has dado la fortaleza y todos los recursos para continuar con mis estudios y con todos y cada uno de mis proyectos.

AGRADECIMIENTO

Mi enorme agradecimiento a la Universidad Nacional de Loja, a la Carrera de Derecho y a la Modalidad de Estudios a Distancia, representadas tan acertadamente por sus Autoridades, equipo de docentes y personal administrativo, por el apoyo brindado a lo largo de mi formación, por sus conocimientos y experiencias impartidos en su ardua labor de forjar profesionales de bien.

Un agradecimiento especial y profundo al Director de Tesis, Sr. Dr. Mg; Carlos Manuel Rodríguez, por su dedicación, responsabilidad, apoyo y sabias orientaciones, que me han permitido elaborar el presente trabajo de investigación.

Mi agradecimiento a mi familia, por su apoyo incondicional desde el inicio de mi vida estudiantil

TABLA DE CONTENIDOS

CERTIFICACIÓN
AUTORÍA
CARTA DE AUTORIZACIÓN
DEDICATORIA
AGRADECIMIENTO
TABLA DE CONTENIDOS
1. TÍTULO
2. RESUMEN
2.1. ABSTRACT
3. INTRODUCCIÓN
4. REVISIÓN DE LITERATURA
4.1. MARCO CONCEPTUAL
4.1.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
4.1.2. EL SERVIDOR PÚBLICO
4.1.3. EL ACTO ADMINISTRATIVO
4.1.4. LA COMPARECENCIA
4.1.5. EL DEBIDO PROCESO
4.1.6. EL DERECHO DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO
4.1.7. EL SUMARIO ADMINISTRATIVO
4.1.8. INSTITUCIÓN JURÍDICA
4.1.9. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA
4.2. MARCO DOCTRINARIO
4.2.1. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
4.2.1.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD
4.2.1.2. PRINCIPIO DE IMPUGNABILIDAD
4.2.1.3. PRINCIPIO DE EFICIENCIA Y EFICACIA
4.2.1.4. PRINCIPIO DE AGILIDAD
4.2.1.5. PRINCIPIO DE SIMPLIFICACIÓN
4.2.1.6. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

4.2.1.7. PRINCIPIO DE COPARTICIPACIÓN

4.2.1.8. PRINCIPIO DE ECONOMÍA

4.2.1.9. PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

4.2.1.10. PRINCIPIO DE AVOCACIÓN

4.2.2. LA POTESTAD REGULATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

4.2.2.1. LA ACCIÓN DISCIPLINARIA DEL ESTADO

4.2.3. EL SUMARIO ADMINISTRATIVO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA

4.2.3.1. PRINCIPIOS BÁSICOS QUE SE OBSERVAN EN UN SUMARIO ADMINISTRATIVO.

4.2.4. LA RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO EN EL PROCESO SUMARIAL.

4.2.4.1. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

4.2.5. EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y EL SUMARIO ADMINISTRATIVO.

4.3. MARCO JURÍDICO

4.3.1. NORMAS CONSTITUCIONALES RESPECTO A LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

4.3.2. EL SUMARIO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

4.3.2.1. PROCEDIMIENTO DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

4.3.2.2. EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO.

4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA

4.4.1. DERECHO COMPARADO COLOMBIANO

4.4.1.1. EL SUMARIO ADMINISTRATIVO EN LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

4.4.2. DERECHO COMPARADO CHILENO

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1. El Método Científico

5.2. El Método Analítico

5.3. El Método Sintético

5.4. Método Inductivo- Deductivo

5.5. Técnicas

6. RESULTADOS

6.1. RESULTADO DE LA APLICACIÓN DE LAS ENCUESTAS

CUADRO N° 1

CUADRO N° 2

CUADRO N° 3

CUADRO N° 4

CUADRO N° 5

CUADRO N° 6

6.2. RESULTADO DE LA APLICACIÓN DE LAS ENTREVISTAS

7. DISCUSIÓN

7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS

7.1.1. OBJETIVO GENERAL.

7.1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

7.2. CONTRASTACION DE HIPÓTESIS

7.3. ESTUDIO DE CASOS

7.4. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA QUE SUSTENTA LA PROPUESTA DE REFORMA.

8. CONCLUSIONES

9. RECOMENDACIONES

9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA

10. BIBLIOGRAFÍA

11. ANEXOS (Proyecto)

ÍNDICE

1. TÍTULO

“LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, EN RELACIÓN AL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS”

2. RESUMEN

El presente trabajo tiene como propósito, realizar un profundo análisis jurídico, crítico y doctrinario sobre las normas constitucionales que protegen a los servidores públicos sometidos a sumarios administrativos en las instituciones estatales.

Las violaciones al debido proceso en materia administrativa causan daño a los servidores públicos ecuatorianos, quienes tienen varias vías para reclamar en contra de la resolución sumarial, como lo es la vía contencioso administrativa e incluso, con reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional de Justicia la acción extraordinaria de protección.

En efecto, el debido proceso en materia administrativa está constituido por aquellas condiciones que aseguran una adecuada defensa de los intereses del funcionario público a quien afecta un proceso administrativo, y cuya resolución o acto administrativo afecta su estabilidad laboral, razón por la cual, atendiendo al principio pro omine en el que se sustenta nuestro Estado Constitucional de Derechos y Justicia, la potestad disciplinaria del Estado, respecto de sus servidores, deben estar destinadas a asegurar un proceso racional y justo., que en la actualidad por la aplicación de varias normas inconstitucionales son violadas.

La Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP, si bien establece normas que se relacionan con el debido proceso, de acuerdo a lo que se señala en el Art. 44 de la misma y pone énfasis en el derecho a la defensa y en el principio “pro servidor público”, en la práctica, según puede apreciarse del análisis de las normativa, tiene una serie de falencias, como las siguientes:

La sanción contemplada en el Art. 87 del Reglamento de la LOSEP es inconstitucional, toda vez que atenta expresamente contra el numeral 2 del Art. 66 de la Constitución de la República, ya que cercena el derecho a la vida digna, puesto que por muy grave que sea el incumplimiento de deberes, esta sanción atenta no solo contra la subsistencia del servidor, sino contra todo su grupo

familiar, inclusive contra el intereses superior de la niña, niño o adolescente, hijos del funcionario, intereses que deben prevalecer expresamente “por sobre las demás personas” como se dispone en el Art. 44 ibídem.

Además, el señalado Reglamento a la LOSEP, en su Art. 85, dispone nuevamente la suspensión temporal sin goce de remuneraciones, inconstitucional como se señaló en el punto anterior, otra inconstitucionalidad, la de tener en cuenta la reincidencia de una falta leve, la cual está execrada de nuestro ordenamiento constitucional cuando expresamente se dispone, al tratarse la igualdad de la ley en el numeral 2 del Art. 11 de la Constitución de la República que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades – añadiendo la disposición – que nadie podrá ser discriminado por su pasado judicial. Obviamente que la reincidencia debe ser execrada absolutamente en un Estado que se dice “constitucional de derechos y justicia”.

Finalmente, este trabajo es corroborado mediante la realización de un estudio de campo con respecto a la problemática a investigar, para lo que se ha recabado el criterio de un conjunto de profesionales de las ciencias jurídicas mediante la técnica de la encuesta y la entrevista, quienes han manifestado sus criterios y opiniones con respecto a la temática propuesta, sugiriendo incorporar reformas legales al procedimiento del sumario administrativo para garantizar un proceso justo e imparcial.

2.1. ABSTRACT

This work is intended, to carry out a deep legal, doctrinal and critical analysis on the constitutional rules that protect public servants subject to summary administrative proceedings in State institutions.

Violations of due process in administrative matters cause damage to Ecuadorian civil servants, who have several ways to claim against the pre-trial resolution, as the litigation route is administrative and even with repeated jurisprudence of the Constitutional Court of justice the extraordinary action of protection.

Indeed, due process in the administrative area consists of those conditions which ensure a proper defence of the interests of the public official who affects an administrative process, and whose decision or administrative act affects labor stability, for which reason, according to the principle pro omine in our constitutional state of rights and justice is supported, the disciplinary authority of the State, with respect to their servers, must be designed to ensure a rational process and fair, that today by several unconstitutional rules are violated.

The Act public service - LOSEP, although it lays down rules relating to due process, according to what is stated in article 44 of the same and put emphasis on the right to defence and the principle "pro Server public" in practice, as it can be seen from the analysis of the legislation, has a number of shortcomings, such as the following:

The sanction referred to in article 87 of the regulation of the LOSEP is unconstitutional, specifically infringes on the paragraph 2 of article 66 of the Constitution of the Republic, since it curtails the right to life worthy, since by the very serious that it is not only breach of duties, this attentive sanction against the server keep, but against all his family group, including the top of the girl, child or adolescent interests, children of the official, interests that must prevail expressly "above others" as provided in article 44 ibid..

In addition, the designated rules to the LOSEP, in its article 85, again has the temporary suspension without remuneration, unconstitutional as noted above, another unconstitutional, the take into account the recurrence of a slight lack, which is execrada of our constitutional order when expressly is available, it is equality of law in paragraph 2 of the article 11 of the Constitution of the Republic that "all persons are equal and" They shall enjoy the same rights, duties and opportunities - by adding the provision - which no one may be discriminated against because of your judicial past. Obviously that recidivism should absolutely be excreted in a State which is said "constitutional rights and justice".

Finally, this work is corroborated by a study of field with respect to the issues to investigate, for which it has obtained the criterion of a group of professionals of the legal sciences through the survey and interview technique, who have expressed their views and opinions regarding the proposed theme, suggesting to incorporate the summary administrative procedure legal reforms to ensure a fair and impartial process

3. INTRODUCCIÓN

La presente investigación jurídica se inscribe dentro de la problemática académica, dentro del Área del Derecho Positivo, específicamente en el Derecho Administrativo, por lo que se justifica académicamente, ya que cumple con las exigencias que establece el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, que regula la pertinencia del estudio investigativo jurídico de aspectos inherentes a las materias de Derecho Positivo, para optar por el grado de Abogado.

De ahí que nuestro Estado tiene como uno de sus principales fines dotar a las personas de una vida digna, que asegure su salud, la alimentación, el trabajo, el empleo y otros servicios sociales necesarios, la manera de lograrlo es a través del accionar de sus instituciones y entidades, las mismas que cuentan con el recurso financiero y humano suficiente para cumplir tales requerimientos.

En cuanto al sumario administrativo incoado a los servidores públicos, es un procedimiento oral y motivado por el cual la administración pública determina el cometimiento de las faltas administrativas; debe ejecutarse en aplicación de las garantías del debido proceso, el respeto al derecho a la defensa y la aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable al servidor público.

Los contenidos que implica el presente estudio se encuentran organizados de la siguiente forma:

En el acopio teórico de la investigación he procedido a teorizar con precisión los principios rectores de la administración pública: principio de legalidad, impugnabilidad, eficiencia, agilidad, eficacia, simplificación, transparencia, coparticipación, economía, solidaridad, avocación. Posteriormente establezco los aspectos doctrinarios y todos los elementos que sustentan la potestad regulatoria de la Administración, el sumario administrativo, y las garantías básicas del debido proceso. A continuación expongo lo que respecta al marco jurídico de tipo constitucional y legal, en el que se analizan las normas constitucionales respecto a la responsabilidad administrativa, el procedimiento administrativo en la legislación ecuatoriana y el estudio de la legislación comparada.

El estudio empírico se complementa con la realización de un proceso de investigación de campo, que comprende la aplicación de un formulario de treinta encuestas y 2 entrevistas a profesionales del derecho, quienes se pronuncian sobre la problemática de investigación, emitiendo sus opiniones a los problemas jurídicos propuestos. Finalmente se procede a la presentación de las conclusiones y recomendaciones que constituyen en el producto depurado del presente trabajo. El capítulo final contiene la propuesta de reforma a la Ley Orgánica de Servicio Público.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL

4.1.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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".[1]

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".[2]

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

[1] ESTATUTO DEL REGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION EJECUTIVA, Art. 70
[2] ORDOÑEZ JARAMILLO, Hernán, Manual de Derecho Administrativo, Unidad de Publicaciones del Área Jurídica Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja. P.144 y 145.

La Administración Pública es: “La actividad racional, técnica, jurídica y permanente, ejecutada por el Estado, que tiene por objeto planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos. El fin de la administración es prestar servicios eficientes y eficaces para satisfacer necesidades generales y lograr el desarrollo económico, social y cultural del país. Para obtener estos resultados la administración tiene que formular objetivos y políticas, elegir procedimientos, decidir correctamente, ejecutar las resoluciones y controlar las acciones de los servidores público”[3]

El Dr. Ramiro Borja y Borja, refiere que: “La Administración Pública, es el poder Ejecutivo en acción, con la finalidad de cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y en los servicios públicos, la Administración puede ser Nacional, Provincial o Municipal, de acuerdo con la esfera territorial de sus atribuciones”[4]

El Dr. Aníbal Guzmán Lara sostiene que: “La Administración Pública es la acción de gobierno encaminada en forma ordenada y técnica al cumplimiento y aplicación de leyes y reglamentos, a promover el bien público en todas sus manifestaciones: económicas, de seguridad, de protección, de integridad territorial, educación y vialidad, etc., como a dar resoluciones oportunas a las reclamaciones y peticiones que se susciten o presentaren.”[5]

Personalmente considero que la Administración Pública comprende un conjunto de Órganos Administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin,

---

[3]JARAMILLO Ordóñez, Herman.**LA ACTIVIDAD JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, Editorial, Loja - Ecuador. 1996. Pág. 19
[4]BORJA y Borja, Ramiro, **TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**, Quito - Ecuador. 1995. Pág. 55
[5]GUZMAN Lara Aníbal. **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA**, Quito-Ecuador. 1993, Pág.11.

regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo.

4.1.2. EL SERVIDOR PÚBLICO

"El servicio público concepto fundamental del derecho político y del derecho administrativo, relacionado con la satisfacción de las necesidades colectivas por medio de la administración pública."[6]

En igual sentido Rafael Martínez Morales en su obra de Derecho Administrativo, manifiesta: "Servicio público es el servicio administrativo cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular y continuo (a cuantos carezcan de medios idóneos) la sentida."[7]

En la Constitución vigente se ha definido al servidor público en los siguientes términos: "Todas las personas que en cualquier forma o a cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público, garantizando la irrenunciabilidad de sus derechos. Los obreros que trabajan en el sector público, estarán sujetos al Código del Trabajo".

Para Sergio García Ramírez, el servidor público: "Es quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral, con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquél."[8]

---

[6] LÓPEZ Garcés Ramiro Dr. Msc. Pequeño Diccionario Jurídico Elemental, Primera Edición Pág. 355
[7] Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. Ed. Harla 1991, p.276
[8] García Ramírez, Sergio y Uribe Vargas, Erika. **DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**. Instituto Nacional de Administración Publica -UNAM; México, 2002. Pág.4

El autor Sergio Monserrit Ortiz señala que: “Se debe considerar como servidor público a aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado, mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto que figure en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo, o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.”[9]

“Servidor público es aquél que, independientemente de su denominación, ya sea funcionario o servidor civil, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata pues de todos los empleados o trabajadores del Estado, sino solamente aquellos que, como funcionarios, desempeñan las funciones esenciales que le atañen al Estado y que, en cada caso, cada Estado extiende o restringe a su arbitrio.”[10]

De lo anterior podemos concluir que el servidor público es aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión subordinado al Estado, en cualquiera de sus instituciones del sector público, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios, obligado a actuar bajo principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y eficiencia.

---

[9]LÓPEZ JÁCOME, Nelson (2006): **LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, CIVIL Y PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**, Editorial Universitaria, Ecuador.Pág.28

[10] Mackenzie, W.J.M. y J.W. Grove. **LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN GRAN BRETAÑA**. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. 1966. Pág. 55

4.1.3. EL ACTO ADMINISTRATIVO

Se trata de una declaración escrita porque es la expresión de la voluntad de la administración; es unilateral porque es la voluntad de un solo sujeto de derecho que es la autoridad competente sin que la voluntad del administrado cuente para nada.

Al acto administrativo lo podemos definir en los siguientes términos: "Es el acto que realiza la autoridad administrativa, expresando la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad."[11]

El Dr. Herman Jaramillo Ordóñez, en su obra "Manual de Derecho Administrativo", lo conceptualiza al acto administrativo de la siguiente manera:

"Es un acto jurídico y uno de los medios que se vale la administración pública para expresar su voluntad. Todo acto administrativo que se emana de un órgano del sector público central, institucional o seccional, con poder legal, produce efectos jurídicos".[12]

Para Roberto Dromi: "El acto administrativo es una declaración unilateral y concreta de la Administración Pública, en ejercicio de un poder legal, tendiente

---

[11] **DICCIONARIO DE TÉRMINO JURÌDICOS DEL ESTADO DE GUERRERO**, MÉXICO: http://www. guerrero. gob.mx/consejeriajuridica.consejeria_juridica@guerrero.gob.mx

[12] JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman, **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Cuarta Edición, Loja Ecuador, Año 1999. Pág.189

a realizar o a producir actos jurídicos, creadores de situaciones jurídicas subjetivas, al par que aplicar el derecho al hecho controvertido".[13]

Analizados los conceptos descritos, en efecto, el acto administrativo constituye un acto jurídico de carácter unilateral, por cuanto es un medio exclusivo de la Administración Pública a través de sus diferentes organismos e instituciones, y por tanto, dicho acto va a producir efectos jurídicos directos, ya que siempre el acto jurídico va a decidir una situación jurídica concreta; e inmediatos, porque al tiempo de ser expedidos crean, extinguen o modifican derechos subjetivos del administrado y por tanto pueden ser ejecutados.

4.1.4. LA COMPARECENCIA

A la figura jurídica de la comparecencia judicial podemos definirla en los siguientes términos: "La comparecencia equivale a presentarse físicamente ante el Juez o Tribunal para llevar a cabo un acto procesal, sea espontáneamente o por llamado del Juez.[14]

"Se utiliza la expresión comparecencia en juicio, para designar el acto de comparecer personalmente o por medio de representante, ante un órgano judicial. Para poder comparecer en juicio hay que tener capacidad procesal."[15]

---

[13]DROMI, Roberto, **DERECHO ADMINISTRATIVO**, 4ta. Edición, Ediciones Ciudad Argentina, Argentina. Pág. 203

[14]DICCIONARIO DE TÉRMINO JURÌDICOS DEL ESTADO DE GUERRERO, MÉXICO: http://www. guerrero. gob.mx/consejeriajuridica.consejeria_juridica@guerrero.gob.mx

[15]OSSORIO, Manuel (2009): **DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES.** Edit. Datascan, Primera edición electrónica, Guatemala. Pág. 55

La comparecencia judicial es el acto de acudir personalmente o por medio de procuración judicial cuando la ley lo admite, a la sustanciación de derechos e intereses contradictorios que se han suscitado entre las partes.

4.1.5. EL DEBIDO PROCESO

El debido proceso legal, como principio constitucional, significa el conjunto de garantías de orden constitucional, que por un lado aseguran a las partes el ejercicio de sus facultades procesales y, de otro, legitiman la propia función jurisdiccional.[16]

En palabras de la tratadista Azula Camacho: "El debido proceso es un principio jurídico procesal o sustantivo, según el cual cualquier persona tiene derecho a cierta gama de garantías mínimas, las cuales tienden a asegurar el resultado justo y equitativo dentro de cada proceso efectuado, y a permitir a las personas tener la oportunidad de ser oídas y así hacer valer sus pretensiones frente a cualquier juez o autoridad administrativa.

El debido proceso constituye un postulado básico del Estado de Derecho, traducido en la facultad del ciudadano de exigir tanto en la actuación judicial como administrativa, el respeto irrestricto de las normas y ritos propios de la actuación por parte del Estado en cada caso concreto de aplicación de la ley sustancial".[17]

---

[16]ARAÚJO CINTRA, Antonio Carlos de; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cándido Rangel: **TEORIA GENERAL DEL PROCESO**, 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998. Pág. 56

[17]AZULA CAMACHO**. MANUAL DE DERECHO PROCESAL.** Tomo I Teoría General Del Proceso. Editorial Temis. 2000. Pág. 66

"El debido proceso es un derecho fundamental, parte esencial de los derechos humanos, elevado al rango de norma constitucional con el fin de preservar su integridad: tiene protección internacional a través de los sistemas de salvaguarda de los derechos humanos: es el límite entre el derecho y la arbitrariedad en el campo de la administración de justicia."[18]

"El derecho al debido proceso constituye una garantía inherente a la persona humana y aplicable a cualquier clase de procedimiento, siendo entendido como el trámite que permite oír a las partes de la manera prevista en la Ley, y que ajustado a derecho otorga a las partes el tiempo y los medios adecuados para imponer sus defensas. Es entonces el conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido a cualquier proceso, que le aseguran a lo largo del mismo una recta y cumplida administración de justicia, la seguridad jurídica, la racionalidad y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a Derecho."[19]

4.1.6. EL DERECHO DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO

"El Derecho disciplinario tiene que ver con la estructura propia del derecho administrativo, puesto que de este dependen las actuaciones de sus miembros; todo personal que labora en cualquier tipo de entidad tiene sus derechos y obligaciones, de la misma manera en el caso de no cumplir sus funciones o de hacerlo de mala fe, las autoridades competentes poseen la potestad organizacional que les faculta entablar una serie de investigaciones, con el fin de

[18]OPCIT. OSSORIO, Manuel (2009). Pág. 86
[19]OPCIT. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto (1986) Pág. 85

sancionar dentro de las entidades comportamientos o actos que no vayan de acuerdo con los que promulga la visión de la entidad."[20]

El tratadista Manuel Ossorio, respecto al derecho disciplinario sostiene que: "El poder jurídico encaminado a imponer a los miembros del grupo, dentro de las relaciones laborales, por medio de determinadas sanciones, una regla de conducta que los obligue a actuar en servicio del interés colectivo, normalmente, la función disciplinaria corresponde a la parte patronal, pero las sanciones que imponga a los trabajadores, no solo han de ser justificadas, sino también son impugnables judicialmente.

"El derecho disciplinario administrativo es una manifestación del ius puniendi del Estado, esto es, su potestad punitiva, la cual doctrinalmente se fracciona según estemos en presencia o no de una relación general o especial con la Administración. De ahí, derivan algunas construcciones que en virtud de consideraciones académicas intentan explicar las formas en las que generalmente se manifiesta la potestad sancionadora de la Administración, a saber: las relaciones de sujeción general y las relaciones de sujeción especial."[21]

Del ordenamiento jurídico administrativo se originan deberes que pesan sobre todos los individuos hacia los que se extiende la actividad de la Administración, sin que necesariamente exista una relación jurídica que derive de un acto o contrato administrativo de duración que vincule al administrado de una forma particular con el Estado. Así, en el primero de los supuestos argüidos, nos

[20]MARIENHOFF, Miguel (2008): **TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Tomo I, editorial Univertsitás, Madrid. Pág. 75
[21] OPCIT. OSSORIO, Manuel (2009). Pág. 105

encontramos ante una relación de sujeción general; mientras que en el segundo, estamos ante deberes determinados para un administrado - o grupo- en particular, en virtud de una relación jurídica preestablecida, que la doctrina ha llamado: relaciones de sujeción especial, las cuales efectivamente se generan de forma paralela a la general, pero que atañen a una particular relación o vínculo con la Administración (como lo es el típico caso del funcionario público).[22]

4.1.7. EL SUMARIO ADMINISTRATIVO

"Es aquel procedimiento que corresponde incoar en todos aquellos casos en que es necesario investigar una infracción administrativa y no corresponde instruir una investigación penal en atención a la naturaleza y/o gravedad de ella.[23]

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

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

[22]VARGAS LOPEZ, Karen (2008**): PRINCIPIOS DEL DERECHO SANCIONADOR**, Universidad de Bogotá, Colombia. Pág. 115
[23]**NORMATIVA LEGAL VIGENTE:** www.ssvaldivia.cl/intranet/biblioteca/DpiAdmi14_5.htm

hechos investigados constituyesen efectivamente una infracción o falta punible."[24]

"Se puede catalogar al sumario administrativo dentro del ordenamiento jurídico como una Institución, que propende a identificar si en un acto emanado de la administración pública o de uno de sus funcionarios, se utilizó indebidamente alguna de las potestades exorbitantes entregadas a él, en razón de su función con respecto al Estado."[25]

De las definiciones antes expresadas se puede determinar que el sumario administrativo es una Institución Jurídica, puesto que es el procedimiento establecido en la ley, mediante el cual se sanciona a los funcionarios del sector público que han incurrido en alguna falta.

4.1.8. INSTITUCIÓN JURÍDICA

"Los jurisconsultos romanos entienden por institución jurídica, los principios o fundamentos de la disciplina jurídica, llaman institutionis a los libros que señalan los fundamentos del derecho. Usan también el término cuando algo es pronunciado o dictado en el sentido de instituir, fijar, establecer, dictar leyes"[26]

"El elemento definitorio de las instituciones jurídicas es la propia agrupación social en la que se integran las personalidades y los intereses de los diferentes

---

[24]PINCHEIRA BARROS, Mario (2007): **SUMARIO ADMINISTRATIVO**, publicado en: http://www.dudalegal.cl/sumario-administrativo.html
[25] OPCIT. 25 MARIENHOFF, Miguel (2008).Pág.110
[26] COUTURE, J. Eduardo. **VOCABULARIO JURÍDICO.** 4ª. Reimp. Ediciones de Palma, Buenos Aires. 1991. Pág. 250

miembros. Una institución jurídica es para la doctrina institucionalista, una realidad o ente social complejo que está dotado de organización interna, de modo que la actividad de todos sus miembros se realiza según el orden exigido por la idea directriz que los aglutina.

La institución jurídica no existe independientemente de las leyes, sino al contrario, las leyes hacen plena su vigencia, confiriéndole validez y eficacia; por institución jurídica se entiende entonces a la reproducción de una relación jurídica que se presenta con idéntico contenido en diferentes normas que constan en todo el Régimen Jurídico de un Estado, por lo tanto, una Institución Jurídica contiene en sí misma varias normas legales que se refieren al mismo tema puedan estar o no en el mismo cuerpo legal."[27]

"Es el conjunto de derechos y deberes que se derivan, para un sujeto de derecho, como consecuencia de sus relaciones con otros sujetos, bienes o con la sociedad en general. Todo sujeto de una relación jurídica se halla siempre en una situación jurídica o antijurídica, según que su conducta sea conforme o contraria con el ordenamiento jurídico del país en el que vive."[28]

Entre las instituciones jurídicas que alcanzaron gran desarrollo desde el auge del derecho civilista romano encontramos: la adopción, parentesco, matrimonio, divorcio propiedad, obligaciones, contratos, sucesiones.

---

[27]CABANELLAS, Guillermo: 1998.**DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL**, Editorial Heliasta, Tomo VI, Buenos Aires Argentina. Pág. 180

[28]**ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA**, Edit. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires Argentina, 1998.Pág. 230

4.1.9. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Considero necesario que para adentrarnos al estudio del derecho al debido proceso administrativo en los sumarios incoados a los servidores públicos, es necesario conocer la definición del término jurídico 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.

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."[29]

García de Enterría la ha definido como: "Un mal infligido por la Administración al administrado como consecuencia de una conducta ilegal."[30]A su vez, Bermejo Vera la ha calificado como: "Una resolución administrativa de gravamen que disminuye o debilita –incluso elimina– algún espacio de la esfera jurídica de los particulares, bien porque se le priva de un derecho, bien porque se le impone un

---

[29]García Maynez, Eduardo. **INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO**. 47ª ed. Editorial Porrúa; México, 1995. Pág. 301.
[30]GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón (2004**). CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, II, 9ª ed. (p. 163). Madrid: Civitas.

deber u obligación, siempre como consecuencia de la generación de una responsabilidad derivada de la actitud de los mismos."[31]

[31]BERMEJO VERA, José (1999). **DERECHO ADMINISTRATIVO**, 4ª ed. (p. 81). Madrid: Civitas.

4.2. MARCO DOCTRINARIO

4.2.1. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La administración pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado. Tal aseveración es aplicable a todas las organizaciones de dominación que se han sucedido en la historia de la humanidad, pero para nuestro caso, es suficiente con ceñirnos al Estado, tal y como lo denominó Maquiavelo tiempo atrás: "Los Estados y soberanías que han existido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados".[32]

Para iniciar con el estudio y análisis del presente apartado considero necesario mencionar que los principios generales del derecho administrativo, son los enunciados normativos más generales, que a pesar de no haber sido integrados formalmente al ordenamiento jurídico, se entiende que son parte de él, porque sirven de fundamento a otros enunciados normativos particulares, o bien recogen de manera abstracta el contenido de un grupo de ellos. “Son conceptos o proposiciones de naturaleza axiológica o técnica que informan la estructura, la forma de operación y el contenido mismo de las normas, grupos normativos, conjuntos normativos y del propio Derecho como totalidad.”[33]

---

[32]García Maynez, Eduardo. **INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO**. 47ª ed. Editorial Porrúa; México, 1995. Pág. 301.
[33]**IBIDEM,** p. 315

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

4.2.1.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Consiste en la concepción de que toda actividad y manifestación de la administración pública, procedente de los hechos, actos, contratos, resoluciones y otras formas y mecanismos de expresión de la misma, por proceder de servidores que responden a la gestión oficial del Estado y las instituciones públicas, gozan de la presunción de legalidad, esto es, se consideran que son legales, que se han dado dentro del margen jurídico imperante.

Los actos administrativos deben ejecutarse observando la forma y las regulaciones jurídicas preestablecidas; y además, que esos pronunciamientos deben ser debidamente motivados, bajo prevenciones de su invalidez y nulidad.

El principio de la legalidad de la Administración opera, pues, en la forma de una cobertura legal de toda la actuación administrativa: sólo cuando la Administración cuenta con esa cobertura legal previa su actuación es legítima."[34]

[34]Santofimio Gamboa. **TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO** I, Primera edición, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1996. Pág. 379.

4.2.1.2. PRINCIPIO DE IMPUGNABILIDAD

Pese a que los actos administrativos se reputan legítimos por las razones anotadas, son impugnables, es decir, pueden ser objeto de rechazo, de desaprobación de parte de quienes se consideren lesionados en sus derechos; y esa objeción puede hacerse en vía administrativa o contencioso administrativa.

La impugnación se lleva a cabo mediante reclamaciones, recursos y el planteamiento de acciones previstas en el ordenamiento jurídico-nacional.

Impugnamos por medio de los recursos que admiten el derecho procesal, al respecto Armando Canosa, concibe al recurso administrativo como: "Toda impugnación en término de un acto administrativo, interpuesto por quien el acto lo afecte en un derecho jurídicamente protegido, invocando razones de legitimidad o de oportunidad, mérito o conveniencia, con el objeto de que el órgano que emitió el acto, un superior jerárquico determinado o el órgano que ejerce el control de tutela proceda a revocar, modificar o sanear el acto administrativo cuestionado."[35]

En un sentido amplio, el recurso administrativo confiere a los administrados la posibilidad de impugnar una actuación administrativa; en consecuencia, se aprecia con absoluta claridad su distinción respecto de las peticiones, las cuales activan la producción de un nuevo acto administrativo, mientras que los recursos administrativos se encuentran investidos de su finalidad impugnatoria, y por lo tanto suponen la preexistencia de un acto administrativo. El recurso

[35]CANOSA, Armando. 1998. **LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS**. Buenos Aires. Edit. Ábaco. Pág. 59.

administrativo constituye un mecanismo de tutela de situaciones individuales, enmarcada en el elenco de garantía de los particulares.

Es necesario advertir que los recursos son herramientas a las que cualquier ciudadano puede acceder, incluido el ciudadano servidor público, no existe limitante de su acceso o su uso.

4.2.1.3. PRINCIPIO DE EFICIENCIA Y EFICACIA

Eficiencia, significa la virtud y facultad para lograr un efecto determinado, lo cualitativo. En el ámbito de la administración pública, se proclama que las actividades y servicios que la administración pública debe brindar a la sociedad deben ser de óptima calidad, es decir, eficientes.

"El principio de eficiencia se encuentra contenido explícitamente cuando nos referimos a la buena marcha del gobierno, al buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas, al buen desempeño de los servidores públicos.

"Por su parte la eficacia alude a la producción real de un efecto, en tanto que la eficiencia está referida a la idoneidad de la actividad referida a tal fin"[36]

[36]BACIGALUPO SAGGESE (Mariano). (1998).**ESTUDIOS SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.** Pág. 363-364.

“La eficacia es un principio que irradia a los diversos sectores de la función y organización administrativa, por lo que posee un contenido heterogéneo y no unívoco.

La eficacia y la eficiencia en relación con las administraciones públicas, suponen que deben tener aptitud para cumplir con sus fines y objetivos, de la mejor forma posible o con producción de resultados efectivos, lo que supone una adecuada disposición de la organización, los medios y sus funciones. La eficacia se identifica con los tipos de instrumentos y materiales utilizados, la eficacia se refiera a los fines y objetivos alcanzados por la administración pública. En definitiva, la calidad en la gestión pública comprende cumplir con el principio de eficacia, entendido como la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano.

4.2.1.4. PRINCIPIO DE AGILIDAD

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

Una excelente y eficiente administración debe ser célere, porque la tardanza administrativa es una denegación de los derechos del ciudadano. “La exigencia de celeridad, sin embargo, no puede conducir a que la administración pública omita el cumplimiento de actos de procedimiento necesarios, o los cumpla solo parcialmente, dejando de lado recaudos que deben concretarse para establecer

la verdad material, para así garantizar la defensa de los administrados, y fundar una decisión legítima y oportuna".[37]

4.2.1.5. PRINCIPIO DE SIMPLIFICACIÓN

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

"La descentralización de la Administración Pública se desarrolla atendiendo al principio de simplicidad en los trámites administrativos. La legislación ha dispuesto que la simplificación de los trámites administrativos sea tarea permanente de los órganos y entes de la administración pública, así como la supresión de los que fueren innecesarios, todo de conformidad con los principios y normas que establezca la ley correspondiente.

Además, este principio tiene el objeto de racionalizar los trámites que realizan los particulares ante la administración pública, mejorar la eficiencia, pertinencia y utilidad, a fin de lograr mayor celeridad y funcionalidad en las mismas; reducir los gastos operativos; obtener ahorros presupuestarios; cubrir insuficiencias de carácter fiscal y mejorar las relaciones de la Administración Pública con los ciudadanos."[38]

---

[37] José Araujo Juárez. **TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO FORMAL**. Caracas: Vadell Hermanos Editores, 2005, Pág. 124.
[38] José Araujo Juárez. **TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO FORMAL**. Caracas: Vadell Hermanos Editores, 2005, Pág. 124

4.2.1.6. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

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

"En el contexto del Estado Social y Democrático de Derecho, la transparencia administrativa es una obligación de toda administración pública. Tal obligación se traduce en el deber de las administraciones públicas de informar a los administrados de los diversos aspectos de la gestión administrativa.

El principio de transparencia hace referencia a la obligación de las administraciones públicas de abrir canales permanentes y fluidos de información y comunicación con los administrados, y al derecho correlativo de éstos a saber, conocer, entender y fiscalizar los pormenores de la organización y función administrativa.

Este principio demanda un replanteamiento de las relaciones entre las administraciones públicas y los administrados, sustituyendo los principios de autoridad, jerarquía, supremacía y subordinación por el de negociación o concertación de tal modo que los segundos sean vistos como socios, clientes o consumidores de las primeras."[39]

[39] Jinesta Lobo, Ernesto. **TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA Y DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA,** disponible en: http://bit.ly/XPcE55

En resumen, una gestión pública de calidad es en la que existe rendición de cuentas por el desempeño de las autoridades, directivos y funcionarios públicos frente a los ciudadanos, y control social sobre la gestión pública.

4.2.1.7. PRINCIPIO DE COPARTICIPACIÓN

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

"El principio de coparticipación en la esfera de la administración pública se lo incluye a partir de la consolidación de las teorías del desarrollo sostenible del Estado.

El principio de coparticipación es la clave del desarrollo sostenible de la sociedad. Sólo con una administración en la cual sus instituciones comparten las responsabilidades, deberes, y obligaciones será posible asegurar la estabilidad y el progreso, brindando servicios de óptima calidad.

Las relaciones formales y de obligatoriedad mutua entre los miembros de las instituciones públicas pueden ser descritas como "coparticipación". En la actualidad el principio de coparticipación se explaya hacia la participación integra del sector público y privado institucional, creando lazos de cooperación en busca del desarrollo de las urbes."[40]

[40]José Araujo Juárez**. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO FORMAL**. Caracas: Vadell Hermanos Editores, 2005, Pág. 124

4.2.1.8. PRINCIPIO DE ECONOMÍA

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

La calidad en la gestión pública dependerá de que se cumpla con el principio de economía, esto es, que el funcionamiento de la administración pública propenda a la utilización racional de los recursos públicos.

"La asignación de recursos a la administración pública se ajustará estrictamente a los requerimientos de su funcionamiento para el logro de las metas y objetivos previstos. La administración pública debe racionalizar los recursos, es decir, utilizar los estrictamente necesarios logrando los objetivos y metas planteadas.

Es responsabilidad de la Administración la racionalización y optimización del uso de los recursos públicos para hacer frente a la realidad económica actual. Todo gasto público debe ser congruente con el nivel de ingresos y financiamiento disponible, es por ello que llevar a cabo una asignación eficiente de los recursos públicos con apego a los principios de equilibrio presupuestal y responsabilidad fiscal."[41]

[41] José Araujo Juárez. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO FORMAL. Caracas: Vadell Hermanos Editores, 2005, Pág. 153

4.2.1.9. PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

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

"El principio de solidaridad requiere que las normas que establecen cargas a los particulares, atiendan a la capacidad contributiva de los mismos, la proporcionalidad es la correcta disposición entre las cuotas, tasas o tarifas previstas y la capacidad económica de los sujetos pasivos por ellas gravados.

El principio de solidaridad se concreta cuando los gobiernos estatales fijan valores referenciales de impuestos, tasas o contribuciones concediendo exoneraciones a sectores desfavorecidos".[42]Para hacer efectivo el principio de solidaridad el Estado debe tener como objetivo la consecución del equilibrio económico entre las diversas partes de su territorio.

4.2.1.10. PRINCIPIO DE AVOCACIÓN

Consiste en la facultad que tiene el órgano administrativo superior para conocer y resolver los asuntos de competencia del órgano inferior, previo la comunicación correspondiente.

[42]ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, **DERECHO FISCAL**, Ed. Themis, México, 1997. Pág,127

"La avocación es un fenómeno o una condición muy típica del derecho de tipo administrativo. En este sentido, es común que la avocación se dé por ejemplo dentro de la misma institución, para obtener respuestas sobre algo que podía estar detenido sin resolución alguna. Es importante también señalar que la avocación es muy común en órganos e institutos de la administración pública.

Cuando presenciamos un acto de avocación, estamos hablando de que un órgano jurídico, administrativo o legal decida hacerse cargo de un asunto, de un caso a fin de resolverlo. Esto se da a partir de la observación y/o comprobación de que ese asunto o caso en cuestión no avanza en su resolución.

La decisión de tomar un caso que hasta el momento quedaba bajo responsabilidad de un órgano menor es siempre decisión del órgano o sección que toma el caso, y que siempre debe ser superior al que lo poseía antes. Esto es así porque se supone que al pasar a un órgano superior, el tema o problemática se podrá resolver de manera más efectiva."[43]

4.2.2. LA POTESTAD REGULATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La potestad regulatoria de la administración pública lleva implícito el hecho que: "La existencia del Estado de derecho implique que la actuación de la administración y los administrados deba desarrollarse, necesariamente, bajo un

[43] José Araujo Juárez. **TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO FORMAL**. Caracas: Vadell Hermanos Editores, 2005. Pág. 166

orden jurídico preestablecido, mediante el cual se delimitan los derechos de la población y se establece la competencia de las autoridades.

Es entonces que, bajo este orden jurídico, se realizan las relaciones jurídico administrativas como un vínculo que une al Estado y a los gobernados mediante derechos y obligaciones."[44]

La Administración Pública, en su afán de mantener la legalidad y preservar el orden público debe contar con reglas precisas que permitan ejercer su autoridad de una manera razonable. Para ejercer esta autoridad, asimismo debe valerse de personas naturales que ayuden a que la potestad estatal se manifieste. "Todas estas personas conforman lo que en derecho se suele denominar aparato burocrático estatal y, a pesar de que estas personas laboran en condiciones similares a quienes laboran en las empresas privadas, no pueden estar sujetas a las mismas reglas dado el especial carácter que reviste el Derecho Público y, en particular, el Derecho Administrativo, el mismo que, al regular las relaciones entre Administración y administrado, debe velar no sólo por la consecución de fines privados, sino también de fines públicos lo que hace necesaria la imposición de normas especiales que no permitan ejercicios arbitrarios o apartados del ordenamiento jurídico vigente que puedan poner en peligro el bien común."[45]

---

[44]VARGAS LOPEZ, Karen (2008): **PRINCIPIOS DEL DERECHO SANCIONADOR**, Universidad de Bogotá, Colombia. Pág. 180

[45]VARGAS LOPEZ, Karen (2008): **PRINCIPIOS DEL DERECHO SANCIONADOR**, Universidad de Bogotá, Colombia. Pág. 181

Por este motivo los individuos que laboran dentro de la Administración en condición de empleados públicos se rigen como manifesté anteriormente, por normas especiales que permiten que esa relación no se torne en abusos y no vulnere sus derechos.

Como se puede colegir de lo mencionado anteriormente; "La administración pública, entendida como la organización que gestiona los servicios y poderes estatales, goza de ciertas facultades que podrían entenderse como excesivas pero necesarias para una correcta estructura de sus funciones, todos los servidores públicos sin excepción están sometidos a las decisiones emanadas del sector público. Sin embargo, no significa que los entes de la Administración Pública no deban tener unos límites claros que les controlen respecto a su funcionamiento, organización, control financiero, económico, judicial, entre otros."[46]

Así como la administración pública está limitada por las reglas estatales, con la finalidad de controlar todas aquellas facultades exorbitantes, la propia Administración en sus instituciones públicas, debe propender a que sus funcionarios no extralimiten la discrecionalidad, que por su cargo se les ha otorgado, que pueden llegar a realizar actos contrarios al funcionamiento de institucional, a la ley, o la moral y las buenas costumbres. Para cumplir este objetivo, cada una de las administraciones está dotada de un conjunto de recursos económicos cuya gestión estará sometida al régimen presupuestario,

[46]VARGAS LOPEZ, Karen (2008): **PRINCIPIOS DEL DERECHO SANCIONADOR.** Universidad de Bogotá, Colombia. Pág. 180

económico, de contabilidad, intervención y de control financiero que establezca la norma correspondiente.

4.2.2.1. LA ACCIÓN DISCIPLINARIA DEL ESTADO

"La acción disciplinaria se produce en virtud de la relación de subordinación que existe entre el funcionario y la administración en el ámbito de la función pública, y se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, entre otras.

De esta manera, la finalidad de la acción disciplinaria es garantizar el buen desempeño de los servidores públicos, con miras al cumplimiento de la función pública. Esta acción disciplinaria se encamina a esclarecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se comete la conducta disciplinaria, a la vez que los motivos determinantes de la misma y los perjuicios que ocasiona a la administración pública. Esta acción disciplinaria es procedente aunque el servidor público se encuentre retirado del servicio-delitos graves contra la administración-, siempre y cuando la conducta se haya cometido al momento de estar vinculado a la administración."[47]

Por lo anterior, y fundamentalmente por las consecuencias que el proceso disciplinario puede implicar para el funcionario investigado, es esencial que se caracterice por el respeto de los plazos establecidos para su materialización, debiendo considerar que el transcurso del tiempo, debilita el sentido de

[47]VARGAS LOPEZ, Karen (2008): **PRINCIPIOS DEL DERECHO SANCIONADOR.** Universidad de Bogotá, Colombia. Pág. 182

culpabilidad y atenúa los efectos esenciales, desvirtuando el objeto de la investigación.

Por tanto, un procedimiento directo y expedito, contribuye a la rapidez y oportunidad en la determinación de los hechos, de las eventuales responsabilidades que de ellos se deriven y, en definitiva, a la aplicación de las medidas disciplinarias que proporcionalmente correspondan.

"El Estado emplea su poder punitivo para controlar a sus dependientes al parecerle que han actuado inadecuadamente, sin embargo, al contrario de lo que ocurre cuando un padre alecciona a su hijo, las decisiones disciplinarias del Estado deben estar plenamente justificadas y son impugnables ante un órgano superior.

Los órganos del Estado están constituidos por una estructura jurídica única de la que va a emanar su poder jurisdiccional, delimitado en su esfera de competencia legal y reglamentaria. Siendo precisamente las normas jurídicas las que prevén la existencia del órgano administrativo. La norma dispone cómo, cuándo, dónde, por qué y para qué de la manifestación del poder estatal.

Sin embargo la sola existencia de esta esfera de competencia no es suficiente para la expresión del poder público. También se necesita de la participación de una persona física que extreme la voluntad del Estado, para que al ejercer la competencia que le es atribuida, su actuación se manifieste para el órgano del

que forma parte, de tal manera que el propio órgano actúe a través del individuo."[48]

on la implementación de la democracia se vieron fortalecidas las instituciones del Estado, por ello se establece un equilibrio entre la autoridad y la Ley. La voluntad estatal debe estar delimitada a través de leyes y reglamentos que le diga qué, cuándo y cómo aplicar una norma.

El Estado necesita de las personas individuales para poder hacer efectivos sus poderes, es por esto que a través de ellos ejerce sus potestades otorgadas por la ley, es por esto que se puede decir que hay dos elementos fundamentales del desempeño de la función pública: la competencia y los individuos.

4.2.3. EL SUMARIO ADMINISTRATIVO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA

"El proceso disciplinario exige una gran responsabilidad de la autoridad nominadora quien aplica el proceso del sumario administrativo, puesto que, a través del él, se desarrolla una función destinada a determinar la ocurrencia de hechos que eventualmente, representaran contravenciones al ordenamiento jurídico administrativo y, a partir de dicha determinación, procederá la aplicación de medidas disciplinarias, las que pueden significar, en el peor de los casos, el término de la relación laboral del funcionario con la Administración del Estado."[49]

---

[48]BIELSA, Rafael (2005**): PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial De Palma, Buenos Aires. Pág.55

[49]BIELSA, Rafael (2005**): PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial De Palma, Buenos Aires. Pág.183

Por lo expresado, para el correcto análisis del sumario administrativo como Institución Jurídica se debe iniciar por definir a cada uno de los elementos por separado, con la finalidad de llegar a determinar el por qué se le puede catalogar al sumario administrativo como una Institución Jurídica.

"Para la imposición de las sanciones disciplinarias de suspensión temporal o destitución a los servidores públicos, se requerirá previamente de un procedimiento denominado sumario administrativo, que permitirá al servidor ejercer la garantía constitucional del derecho a la legítima defensa y al debido proceso, respondiendo de esta manera al derecho de los servidores a no ser sancionados disciplinariamente sin antes haberles proporcionado la oportunidad de justificarse."[50]

Por lo tanto, podemos catalogar al sumario administrativo dentro del ordenamiento jurídico como una Institución, que propende a identificar si en un acto emanado de la administración pública o de uno de sus funcionarios se utilizó indebidamente alguna de las potestades exorbitantes entregadas a él, en razón de su función con respecto al Estado.

En el concepto visto en líneas anteriores se refiere al sumario administrativo como un procedimiento que debe observar el debido proceso, juzgando el comportamiento de un servidor público siguiendo las reglas previstas en la Constitución, y la legislación secundaria respectiva.

[50]LÓPEZ JÁCOME, Nelson (2006): **LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, CIVIL Y PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**, editorial Universitaria, Ecuador. Pág.54

Pincheira Baros se refiere al sumario administrativo en los siguientes términos: "Los funcionarios de la Administración del Estado están sujetos a determinados deberes y obligaciones que derivan directamente de su cargo, en este contexto, es donde el sumario administrativo se transforma en una herramienta destinada a investigar y establecer los hechos que podrían constituir una infracción o falta a estas obligaciones y deberes, junto a aplicar una medida disciplinaria, si los hechos investigados constituyesen efectivamente una infracción o falta punible."[51]

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

Entonces, el sumario administrativo es la forma en la que se investiga si un funcionario ha cometido o no una falta, en relación a las obligaciones que por su cargo le han sido encomendadas, o si dicha falta va contra el régimen jurídico vigente en el Estado."[52]

4.2.3.1. PRINCIPIOS BÁSICOS QUE SE OBSERVAN EN UN SUMARIO ADMINISTRATIVO.

El funcionario que tiene a su cargo la sustanciación de una investigación administrativa, deberá actuar sobre la base de un procedimiento reglado en el

[51]PINCHEIRA BARROS, Mario (2007): **SUMARIO ADMINISTRATIVO**, publicado en: http://www.dudalegal.cl/sumario-administrativo.html
[52]OPCIT. LÓPEZ JÁCOME, Nelson: **LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, CIVIL Y PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**. Pág.54

cual debe actuar con pleno respeto a los principios de legalidad, discreción, rapidez, imparcialidad y precisión en la redacción de sus informes:

- **"Principio de Legalidad.** Obliga a la autoridad nominadora no sólo a la actuación conforme a las normas especiales relacionadas con el procedimiento sumarial contenidas en el respectivo estatuto administrativo, sino que antes de ello, a respetar todo el ordenamiento jurídico administrativo aplicable a este tipo de actuaciones.

- **Discreción.** La intervención de la autoridad nominadora debe respetar el deber de prudencia y confidencialidad, tanto en la relación con el inculpado, en su actuar general y respecto de la información que tome conocimiento, de manera que los servidores públicos aprecien que se les otorga garantía de privacidad y que el proceso tendrá el carácter reservado.

- **Rapidez.** La naturaleza de este tipo de procedimiento, obliga a que la autoridad nominadora cumpla su cometido con la mayor diligencia, considerando que la lentitud en el accionar disminuye la apreciación del grado de culpabilidad del afectado, menoscabando muchas veces los fines correctivos y reparadores que se persiguen por esta vía.

- **Imparcialidad.** La actuación de la autoridad nominadora debe asegurar y garantizar que su actuación se caracterice por conductas y juicios objetivos.

- **Precisión.** Se debe proporcionar observar precisión en la redacción de los informes informes, lo que facilita la labor de comprensión que el asunto requiere de quienes intervienen en el proceso y en su resolución, considerando que se trata de una materia delicada y compleja."[53]

4.2.4. LA RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO EN EL PROCESO SUMARIAL.

En un sentido amplio, responsabilidad consiste en el hecho de que una persona deba soportar las consecuencias que se deriven de su conducta o sufrir los efectos que derivan de la misma.

"Para que exista responsabilidad es necesario que concurran elementos o circunstancias que representan los fundamentos de ella y están referidos a aquellas causas capaces de originarla. Se pueden distinguir dos clases de elementos: los objetivos y los subjetivos.

Los elementos objetivos son los que no dicen relación con el espíritu o conciencia del sujeto. Entre ellos, se puede señalar la conducta o comportamiento de un ser humano que puede traducirse en acción u omisión; la contravención formal de una norma.

Los elementos subjetivos dicen relación directa con el espíritu o conciencia del sujeto y están constituidos por la culpabilidad entendida en su sentido amplio,

[53]LÓPEZ JÁCOME, Nelson (2006): **LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, CIVIL Y PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**, editorial Universitaria, Ecuador. Pág.56

conformada a su vez por la imputabilidad, por la culpabilidad en sentido estricto y por la exigibilidad."[54]

4.2.4.1. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Toda organización requiere de disciplina, mucho más si se trata de una estructura administrativa, y si esta es pública el tema sancionador debe estar presente solo en el contexto de la desobediencia. Mando y obediencia son pilares esenciales de la disciplina, el orden, la jerarquía y el acatamiento de las órdenes legítimas emanadas de los superiores.

La actividad administrativa encuentra su origen y sustento en el principio de la juridicidad y la legalidad, armazón y base del andamiaje jurídico del Estado, cuya normativa contiene y confiere las potestades y competencias a la administración.

La potestad administrativa sancionadora, al igual que la potestad penal de los jueces y tribunales, forma parte de un genérico "IUS PUNIENDI" del Estado. En el campo administrativo, el IUS PUNIENDI del Estado se encuentra delimitado por nuestra norma fundamental en los siguientes términos: Cuando el servidor público incumple con sus obligaciones contraviniendo a las disposiciones expresas, incurre en algún tipo de responsabilidad: civil, administrativa o penal.

- **"La Responsabilidad civil o pecuniaria.** Es la que emana de una conducta que causa daño patrimonial, dicha responsabilidad lleva la obligación de resarcir el daño o perjuicio, a través de la correspondiente

[54]LÓPEZ JÁCOME, Nelson (2006): **LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, CIVIL Y PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**, editorial Universitaria, Ecuador. Pág.56

indemnización."[55]Por ejemplo: La responsabilidad civil por el daño patrimonial que se cause a la institución implica también la devolución de lo indebidamente pagado en forma solidaria entre la autoridad nominadora y el beneficiario, cuando se ha permitido el ingreso o ascenso de personas en el servicio público, sin que se haya efectuado el respectivo concurso de méritos y oposición.

- **"La Responsabilidad administrativa.** La que se origina en una infracción cometida por el funcionario público a los deberes, prohibiciones y/o incompatibilidades que le afectan en dicha calidad. La sanción se ve concretada en la aplicación de una medida disciplinaria. El procedimiento es una investigación sumaria o sumario administrativo.

- **Responsabilidad Penal.** Se origina cuando la conducta del funcionario coincide con los presupuestos que el legislador ha establecido para determinar la concurrencia de un delito."[56]

Refiriendo en especial a la responsabilidad administrativa, esta existe cuando un funcionario público deba soportar las consecuencias o sufrir los efectos de una conducta suya que contravenga el régimen de obligaciones, prohibiciones o incompatibilidades que le corresponde respetar en su calidad de tal, mediante la aplicación de una medida disciplinaria.

[55]VARGAS LOPEZ, Karen (2008): **PRINCIPIOS DEL DERECHO SANCIONADOR,** Universidad de Bogotá, Colombia. Pág. 183
[56]IBÍDEM. Pág. 183

"Podría estimarse como características de la responsabilidad administrativa, las siguientes:

a) La actuación que la configura debe emanar de una persona que tenga la calidad de agente o funcionario público;

b) Dicha actuación debe consistir, precisamente, en el quebrantamiento de una obligación, prohibición o incompatibilidad de alguna función;

c) La participación que en ella corresponda al funcionario debe ser culpable."[57]

4.2.5. EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y EL SUMARIO ADMINISTRATIVO.

"El sumario administrativo al ser un procedimiento que lo conoce, tramita y resuelve la administración pública, y que tiene como finalidad determinar responsabilidades sobre un hecho u hechos que afecta su régimen disciplinario, tiene que observar, respetar y garantizar las normas básicas del debido proceso.[58]

Es necesario referirnos a la distinción efectuada por buena parte de la doctrina que separa al procedimiento del proceso administrativo, en vista que el primero corresponde al ejercicio de la auto-tutela de la administración pública, en el

[57]IBÍDEM. Pág. 184
[58]MARIENHOFF, Miguel (2008): **TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Tomo I, editorial Univertsitás, Madrid. Pág. 110

segundo deriva del principio de la tutela judicial efectiva. El procedimiento es de naturaleza administrativa y el proceso de naturaleza propiamente judicial.

Como había mencionado anteriormente, todos los servidores públicos son responsables de sus acciones y de sus omisiones, es decir de lo que han hecho o lo que han dejado de hacer, así mismo, el régimen disciplinario constituye la base del sistema administrativo que aplica jerarquías, órdenes y cumplimientos, su desatención genera responsabilidades, todo ello dentro del marco del principio de legalidad.

El debido proceso es aplicable al procedimiento administrativo, derivado de este principio surge el derecho a ser oído. Según Manuel María Diez, el derecho a ser oído presupone:

1. "Un leal conocimiento de las actuaciones administrativas;

2. Oportunidad de expresar sus razones antes de la emisión del acto administrativo y, desde luego, también después;

3. Consideración expresa de sus argumentos y las cuestiones propuestas en cuanto sean condicionantes a la solución del caso;

4. Obligación de decidir expresamente las peticiones;

5. Obligación de fundar las decisiones analizando los puntos propuestos por las partes;

6. El principio de motivación de las resoluciones del poder público;

7. El derecho a ofrecer y producir prueba de descargo completa, derecho a que toda prueba razonablemente propuesta sea reproducida;

8. Que la producción de la prueba sea efectuada antes que se adopte solución alguna sobre el fondo de la cuestión;

9. Derecho a controlar la producción de la prueba hecha por la administración, sea ella pericial o testimonial."[59]

El derecho de esta garantía fundamental ha sido analizado por Manuel María Diez, en los siguiente términos: "En un sistema político democrático imperativamente habrá un proceso justo como requisito fundamental para que pueda existir un verdadero imperio del derecho, ésta es la esencia del debido proceso, por lo tanto, el derecho a un debido proceso implica la posibilidad de acceder a un proceso justo, lo que presupone la vigencia de una serie de garantías básicas de índole personal, recogidas tanto en la Constitución como en los instrumentos internacionales, las leyes y la jurisprudencia; y cada vez que se transgrede una de estas garantías básicas a consecuencia de lo cual la persona se ve privada del acceso a un proceso justo, se está desconociendo este derecho."[60]

[59]DIEZ, Manuel María. **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO**. Reimpresión. 2005. Buenos Aires-Argentina. Tomo 2.Edit. Plus Ultra. Pág. 47
[60]DIEZ, Manuel María. **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO**. Reimpresión. 2005. Buenos Aires-Argentina. Tomo 2.Edit. Plus Ultra. Pág. 50

Dentro del procedimiento administrativo sancionador, los principios del derecho procesal penal son acogidos de plena observancia, con ello se garantiza la existencia de legalidad respecto del tema analizado y contrastado por la Administración. Se trata entonces de establecer parámetros claros dentro de un sumario sancionatorio, situaciones como la carga de la prueba, la contradicción, eventualidad y sobre todo el de legalidad, implica que el contraventor tenga la posibilidad de rebatir el hecho a él notificado como inobservancia o transgresión de la norma.

4.3. MARCO JURÍDICO

4.3.1. NORMAS CONSTITUCIONALES RESPECTO A LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Los trabajadores estatales se encuentran bajo una realidad bastante particular en relación con los trabajadores privados, por esto están sujetos a una regulación especial, de tal forma que si en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, se hacen acreedores a sanciones, las que serán acorde a la naturaleza de la infracción cometida, en razón del régimen legal aplicable, a la institución pública que representa además de la competencia que tenga la institución sancionadora, por tanto, cuando el servidor público lesiona valores protegidos por las leyes positivas, la responsabilidad en la que incurren puede ser de tipo penal, civil o administrativa, entonces serán aplicables las disposiciones y procedimientos según el caso.

En la Constitución de la República del Ecuador se pone de manifiesto la responsabilidad de los funcionarios públicos en el artículo 226, en los siguientes términos:

"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."[61]

Se evidencia que la Constitución de la República del Ecuador no exime de responsabilidad a ningún funcionario público, por los actos que emite en razón de la función que desempeña, establece además que el Estado es el que emite la reglamentación necesaria para determinar la responsabilidad, a más de mencionar la competencia de la Institución que debe verificar dicha responsabilidad.

La determinación de la naturaleza de la materia disciplinaria en las relaciones que se generan entre el Estado y sus funcionarios, es en principio una cuestión de carácter constitucional, a más de las normas legales específicas que las reglamentan.

De igual forma, en el artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador respecto de la responsabilidad de los servidores públicos, declara:

"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

[61]CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.**Quito-Ecuador.2012. Pág. 117

sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas.

Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas."[62]

Por tanto, cualquier funcionario que incurra en una falta establecida en una norma de carácter administrativa incurre entonces en una infracción administrativa, o en su caso, en un delito; mas, la infracción disciplinaria cometida en el ejercicio de la función administrativa en sí, solo podrá ser realizada por el funcionario público.

De acuerdo a lo anterior, con una misma conducta típica, se puede incurrir en responsabilidad penal, administrativa y civil frente a los particulares. Por lo tanto, la Constitución de la República del Ecuador identifica a la infracción disciplinaria en la función pública como el acto u omisión del servidor público en el ejercicio de sus funciones, que incumple con alguna de las leyes establecidas.

[62]CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.**Quito-Ecuador.2012. Pág. 119

4.3.2. EL SUMARIO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

Iniciando desde las disposiciones de la Constitución de la República, como norma suprema de la legislación ecuatoriana, donde constan los derechos y obligaciones que tiene el Estado para con la sociedad y viceversa; punto desde el cual es procedente partir para obtener un mayor análisis.

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 229, manifiesta: "Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público."[63]

De igual forma en el artículo 232 inciso segundo del cuerpo legal anteriormente citado, señala: "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."[64]

Por su parte el artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador en su primer inciso manifiesta: "Ninguna servidora o 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".[65]

---

[63]CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.**Quito-Ecuador.2012. Pág. 118
[64]IBIDEM
[65]CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.**Quito-Ecuador.2012. Pág. 119

Lo relevante de estos artículos es el hecho de que la máxima norma constitucional reconoce y especifica quiénes son los servidores y servidoras públicas, así como sus funciones y obligaciones dentro del sector público, de la misma manera que prevé la implementación de sanciones en el caso en que se diera una falta disciplinaria en el ejercicio de su cargo, previa instauración y sustanciación del sumario administrativo correspondiente.

Por su parte, el sumario administrativo al ser una institución jurídica, se desarrolla mediante un procedimiento que está establecido en la ley, mediante el cual se sanciona a los funcionarios del sector público que han incurrido en alguna falta, sea acorde a lo previsto en el artículo 48 de la Ley Orgánica del Servicio Público, en concordancia con el Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público y al Estatuto Interno de cada Institución Pública.

Constituye entonces, el sumario administrativo, una verdadera institución jurídica, porque interesa de tal manera al derecho, que la ha reconocido y consagrado como una verdadera garantía, no sólo para la Administración del Estado en cuanto a poder hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios que actúen al margen de la legalidad, sino también para ellos mismos, puesto que les asegura que su responsabilidad, en caso que se origine, se perseguirá con arreglo a derecho en un proceso justo.

La responsabilidad administrativa es sancionada disciplinariamente, por la inobservancia que cometen los funcionarios y empleados estatales 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 el mal uso de las atribuciones que el personal comete en razón de sus funciones y del cargo que desempeñan.

Entonces, el sumario administrativo es la institución jurídica en la que se establece el debido proceso que la Administración debe seguir, para establecer si un funcionario público ha incurrido en alguna falta que después de haber sido debidamente establecida, apegada al principio de legalidad, pueda ser sancionado, estableciendo equilibrio entre la falta y la sanción.

En sí, el artículo 44 de la Ley Orgánica del Servicio Público establece del sumario administrativo lo siguiente: "Es el proceso administrativo, oral y motivado por el cual la administración pública determinará o no el cometimiento de las faltas administrativas establecidas en la presente Ley, por parte de una servidora o servidor público. Su procedimiento se normará en el Reglamento General de esta Ley.

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

De determinarse responsabilidades administrativas, se impondrán las sanciones señaladas en la presente Ley. De establecerse responsabilidades civiles o penales, la autoridad nominadora correrá traslado a los órganos de justicia competentes."[66]

[66]CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. **LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO.** Quito-Ecuador.2012. Pág. 32

De esta forma la legislación ha establecido que a pesar de la renuncia del funcionario sumariado este proceso continúa aún en su ausencia. Debe tenerse muy en cuenta que este procedimiento a pesar de llamarse sumario, establece la oralidad como un componente básico en su acción, además de que, como toda resolución del ámbito del Derecho Público debe estar debidamente motivada, es decir razonada y basada en los preceptos constitucionales y legales del ordenamiento legal.

Es por lo tanto que podemos manifestar, que el sumario administrativo es una investigación sumaria, aplicada si se da el caso a los funcionarios de las instituciones públicas que cometan errores o hechos de carácter irregular, lo principal que las entidades quieren rescatar es el hecho de que la integridad de la administración sea aquella en la que la sociedad pueda confiar, ya que es necesario que las potestades regulatorias sean aplicadas de forma consistente y eficaz, con el único fin de mantener la disciplina laboral en los parámetros de las funciones administrativas.

De la misma forma se establece que, en el caso de que se demuestre el cometimiento deliberado de una falta que acarrea responsabilidades de otra índole distinta a la administrativa, es decir civil o penal, la autoridad nominadora está en la obligación de informar a los órganos judiciales competentes para su trámite, y posterior sanción con arreglo al Código Penal u otros que contengan normas punitivas.

4.3.2.1. PROCEDIMIENTO DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

Cuando se ingresa a desempeñar funciones dentro de cualquiera de las instituciones públicas que forman el aparataje estatal, se ha de entender que son personas probas y con un amplio conocimiento de sus funciones y de los límites que tienen para ejercer y desempeñar cabalmente sus funciones.

La Ley Orgánica del Servicio Público, en sus artículos 22 y 24 contiene una lista en la cual se especifican cuáles serán las obligaciones, deberes y prohibiciones a los cuales se someterán los servidores públicos, además de obviamente regirse a los reglamentos internos y estatutos privativos de cada institución pública, en cualquier sector de acción.

Según el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público: "Cuando se considere que un servidor hubiera incurrido en el cometimiento de una presunta falta que merezca sanción de suspensión temporal sin goce de remuneración o de destitución, el jefe inmediato desde que tuvo conocimiento de la falta, comunicará del particular de forma escrita y motivada en el término máximo de 3 días a las entidades encargadas, deberá adjuntar las pruebas con que se cuente."[67]

El Sumario Administrativo comienza con un informe elaborado por las UATH (Unidades Administrativas de Talento Humano) correspondiente a la jurisdicción territorial, realizado después de haber recibido la solicitud, la autoridad

[67]CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. **REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO.** Quito-Ecuador.2012. Pág. 118. (Artículos 90-100).

nominadora de creerlo conveniente emitirá una providencia en la que constará el inicio del sumario, en los días subsiguientes de emitida esta, se le notificará al servidor infractor con los cargos que se le acusan, de no encontrársele en persona se lo hará mediante tres boletas dejadas en su domicilio según lo preceptuado en el Código de Procedimiento Civil para las citaciones.

En caso de no querer recibir la notificación el secretario ad-hoc sentará la respectiva razón. Se le dará el término de tres días para que este responda, adjuntando todos los documentos de descargo que crea conveniente, posteriormente se abrirá el período de prueba, por el término de 7 días para que concluido, pueda llamarse a la Audiencia respectiva. El acta de dicha audiencia será enviada a la autoridad nominadora, quien está en la facultad de emitir mediante resolución motivada la respectiva sanción.

En cuanto a las sanciones, el artículo 42 de la Ley Orgánica del Servicio Público establece que las sanciones disciplinarias por orden de gravedad serán las siguientes: "amonestación verbal; amonestación escrita; sanción pecuniaria administrativa; suspensión temporal sin goce de remuneración; y, destitución."[68]

Para la aplicación de las correspondientes sanciones que se les impongan a los servidores y servidoras que han incurrido en faltas administrativas, mediante Decreto Ejecutivo No. 710 publicado en el Registro Oficial Suplemento 418 del 1 de abril del 2011, se promulga el Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público. En el Capítulo V, correspondiente al Régimen Disciplinario señalando para el efecto que cada una de las instituciones públicas debe poseer

[68]CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. **LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO.** Quito-Ecuador.2012. Pág. 30

su propio reglamento de conducta, ya que esta es la norma que regula las actuaciones y las sanciona de acuerdo a las regulaciones establecidas en el Capítulo IV del Título III de la Ley Orgánica de Servicio Público. (Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público, 2011).[69]

La amonestación verbal se dará cuando ocurra una falta leve tal como lo prevé el artículo 81 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público: "Son aquellas acciones u omisiones realizadas por error, descuido o desconocimiento menor sin intención de causar daño y que no perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público."[70]

El servidor se hará merecedor de una amonestación escrita cuando su comportamiento se ajuste a lo establecido en el artículo 83 el mismo Reglamento: "Que en el período de un año calendario haya sido sancionado por dos ocasiones con amonestación verbal, será sancionado por escrito por el cometimiento de faltas leves."[71]

El mismo cuerpo legal señala en su artículo 84: "De la sanción pecuniaria administrativa: "Sin perjuicio de que las faltas leves según su valoración sean sancionadas directamente con sanción pecuniaria administrativa, a la o el servidor que reincida en el cometimiento de faltas que hayan provocado amonestación escrita por dos ocasiones, dentro de un año calendario, se

[69] CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. **REGLAMENTO A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO.** Artículos 78 y 79. Pág. 30
[70]CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. **REGLAMENTO A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO.** Artículos 78 y 79. Pág. 25
[71]IBÍDEM. Pág.26

impondrá la sanción pecuniaria administrativa, la que no excederá del diez (10%) por ciento de la remuneración mensual unificada."[72]

Es importante recalcar que las sanciones que se le puede aplicar al servidor público son de carácter civil, penal y administrativo. En el caso de sanción administrativa el servidor es legalmente suspendido de sus funciones de manera temporal, tiempo en el cual no podrá asistir a su lugar de trabajo, por lo tanto no percibirá remuneración alguna mientras dure el tiempo de suspensión.

El artículo 85 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público determina: De la reincidencia en faltas leves: "La reincidencia en el cometimiento de faltas leves que hayan recibido sanción pecuniaria administrativa dentro del período de un año calendario, será considerada falta grave y constituirán causal para sanción de suspensión temporal sin goce de remuneración o destitución, previa la instauración del sumario administrativo correspondiente."[73]

Finalmente es oportuno mencionar que el servidor público puede impugnar el acto administrativo de destitución de conformidad al artículo 46 de la Ley Orgánica de Servicio Público, donde se establece que: "La servidora o servidor suspendido o destituido, podrá demandar o recurrir ante la Sala de lo Contencioso Administrativo o ante los jueces o tribunales competentes del lugar donde se origina el acto impugnado o donde este haya producido sus efectos, demandando el reconocimiento de sus derechos.

---

[72]IBÍDEM. Pág.26

[73]CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. **REGLAMENTO A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO.** Artículos 78 y 79. Pág. 26

Cuando un servidor es destituido podrá impugnar dicho acto administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la respectiva Jurisdicción de la Corte Provincial de Justicia, la que puede en el auto inicial ordenar la suspensión provisional de los efectos de la resolución que dispuso la destitución. Estas resoluciones de destitución comúnmente no son susceptibles en acción de protección, actualmente los servidores públicos han concurrido ante los Jueces Ordinarios a solicitar esta garantía jurisdiccional, los cuales les han negado este derecho aduciendo que son asuntos de mera legalidad, sin analizar que la pretensión a ellos no es la nulidad o la ilegalidad del acto sino la inconstitucionalidad del mismo, lo cual hace muy distinta la razón de la existencia de la Acción de Protección.

Se incorpora la facultad para que la autoridad nominadora pueda despedir de sus funciones al servidor público, para lo cual sólo bastará contar con la disponibilidad presupuestaria.

4.3.2.2. EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO.

El debido proceso administrativo consiste en que los actos y actuaciones de las autoridades administrativas deben ajustarse no sólo al ordenamiento jurídico legal sino a los preceptos constitucionales. Se pretende garantizar el correcto ejercicio de la administración pública a través de la expedición de actos administrativos que no resulten arbitrarios y, contrarios a los principios del Estado de Derecho.

El Derecho Administrativo Sancionador es, ante todo, de índole administrativo, por lo que la aplicación de los principios básicos del debido proceso, deben estar

orientado a garantizar derechos fundamentales de la persona, de lo cual debe entenderse que no existe una relación de subordinación del Derecho Administrativo hacia el Derecho Penal, sino que ambos se encuentran en un mismo plano, siendo su única diferencia el grado de desarrollo alcanzado en materia sancionadora por el segundo.

Como todo procedimiento, el administrativo debe estar acorde a los principios constitucionales fundamentales: el de la legalidad, la imparcialidad, el debido proceso, la celeridad, la gratuidad, la eficacia y la eficiencia.

El debido proceso está garantizado en la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 76 en los siguientes términos: "En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes."[74]

El artículo antes mencionado se refiere al debido proceso como garantía y como principio, que debe regir en todo proceso sea este judicial o administrativo. Este se complementa con lo que menciona el artículo 41 de la Ley Orgánica de Servicio Público acerca de la Responsabilidad Administrativa: "La servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniere las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexa, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada

[74]CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. **LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO. Quito-Ecuador.2012.** Pág. 53.

disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho.

La sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso."[75]

El sumario administrativo al ser un proceso en el que se busca sancionar a un servidor público que por una acción u omisión, ha causado perjuicio a la institución pública a la que representa, debe estar debidamente amparado en los principios de justica, y sobre todo en el debido proceso, ya que se le debe permitir al servidor público la defensa para poder negar o desvirtuar la falta de la que se le acusa; principio que se encuentra disperso en los cuerpos legales que norman la conducta de los empleados públicos.

El procedimiento administrativo sancionador es por completo escrito, lo cual hace necesario la conformación de un expediente donde se constaten todas las actuaciones realizadas tanto por la Administración como por el sujeto investigado y mediante el cual se pueda comprobar la existencia o no del hecho atribuido, a fin de determinar la responsabilidad correspondiente.

Finalmente y tomando en consideración lo declarado en el artículo 76 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador, es necesario mencionar que los principios del debido proceso, en la sustanciación del sumario administrativo son las premisas fundamentales jurídicas, que buscan, con su aplicación la justicia, la equidad, el bien común, el bienestar social. Son por lo tanto, el contenido

[75]CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. **LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO. Quito-Ecuador.2012.** Pág. 30

básico del sistema, además que tienen una superioridad jerárquica inevitable sobre los demás elementos del sistema, de tal forma que la norma que sea congruente con un principio fundamental del derecho será la que deba prevalecer. Desde un punto de vista constitucional los principios generales del derecho constituyen una garantía individual, ya que por lo general el legislador para realizar una norma se ha basado en estos principios.

4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA

4.4.1. DERECHO COMPARADO COLOMBIANO

En el caso colombiano, el poder disciplinario es la facultad de la Administración para aplicar sanciones, mediante un procedimiento especialmente establecido para esos efectos, con el fin de mantener el orden y el correcto funcionamiento del servicio a su cargo.

Estos principios son los aplicados en el caso de la legislación colombiana dado que, se ha promulgado una codificación exclusiva que se refiere a las sanciones dirigidas a los funcionarios públicos.

El Estado de Colombia cuenta con un régimen disciplinario para los funcionarios públicos, fundamentado en los artículos 6 y 123 de la Constitución Política, los cuales disponen que todos los servidores públicos, sin excepción, son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución, la ley, o los reglamentos; por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

El Código Disciplinario Único está contenido actualmente en la Ley 734 de 2002. Dicha normatividad establece los tipos de sanciones a las cuales serán sometidos los funcionarios que violen la normatividad disciplinaria.

La Ley 734 del 2002 o el Código Único Disciplinario, recogió la legislación que existe en Colombia sobre el régimen disciplinario de los servidores públicos, además de establecer qué órganos serán los competentes para conocer estas causas. La imposición de una sanción disciplinaria siempre se antecede al

seguimiento de un proceso riguroso, donde el funcionario público disciplinado tiene pleno derecho a un debido proceso, a una efectiva defensa y a la aplicación del principio de presunción de inocencia.

Igualmente, todo proceso disciplinario debe fundamentarse en una evidencia probatoria legalmente producida, y si existe certeza en la realización del tipo disciplinario, es procedente la imposición de la sanción que será proporcional a la gravedad de la falta.

A continuación expongo la legislación colombiana en el régimen de sanciones que se deben establecer para los funcionarios públicos, por lo que haré un análisis de la norma donde constan estas sanciones.

El Código Único Disciplinario en su artículo 44 dispone que el servidor público esté sometido a las siguientes sanciones:

- "Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima;

- Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas;

- Suspensión, para las faltas graves culposas;

- Multa, para las faltas leves dolosa;

- Amonestación escrita, para las faltas leves culposas”.[76]

De igual forma manifiesta en su artículo 22, sobre la garantía de la función pública:

“El sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución Política y en las leyes”.[77]

En virtud de lo que señala este artículo, todo funcionario público debe estar bajo los parámetros de las normas administrativas, con el fin de principalmente velar por la identidad de la institución pública, como ente de representación del Estado, y a la que sus ciudadanos pueden asistir con toda seguridad.

El Régimen de Inhabilidades e Incompatibilidades nos da una definición de la falta disciplinaria llamándola como: “la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y

[76] CÓDIGO DISCIPLINARIO DE COLOMBIA, disponible en: http://bit.ly/ZHNuTY
[77] IBIDEM.

conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad".[78]

Podemos manifestar entonces que la falta disciplinaria es el incumplimiento e inobservancia de ciertos deberes u obligaciones, que deben realizar los funcionarios de las entidades públicas en virtud de sus puestos de trabajos sea dentro o fuera de su país (función diplomática), por lo que denota que la aplicación de las normas disciplinarias de regulación de las actividades de los funcionarios, serán aplicadas a estas personas que irrumpan con el ordenamiento de la misma.

Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria.

"Toda persona que cometa una falta disciplinaria será conocida o denominada autor o que llevara a otra persona a cometerla de igual forma será considerado como autor de una falta, aun cuando los efectos de esta falta se evidencien después de que el funcionario haya abandonado su puesto"[79]

[78] CÓDIGO DISCIPLINARIO DE COLOMBIA, disponible en: http://bit.ly/ZHNuTY
[79] CÓDIGO DISCIPLINARIO DE COLOMBIA, disponible en: http://bit.ly/ZHNuTY

4.4.1.1. EL SUMARIO ADMINISTRATIVO EN LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

El artículo 278 de la Constitución Política de Colombia, con respecto a la emisión de sanciones a los funcionarios públicos, declara:

"El Procurador General de la Nación ejercerá las funciones de: desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada al funcionario público que incurra en alguna de esas faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la Lay, derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones, obstaculizar en forma grave las investigaciones (…) obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo."[80]

En la legislación colombiana se manifiesta al sumario administrativo como un poder disciplinario, el cual es la facultad de la Administración para aplicar sanciones, mediante un procedimiento especialmente establecido a esos efectos, con el fin de mantener el orden y correcto funcionamiento del servicio a su cargo.

En Colombia se destaca el poder disciplinario en los artículos 6 y 23 de la Constitución; el Código Único Disciplinario de Funcionarios Públicos establece

[80] Disponible en: http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Documents/Constitucion-Politica-Colombia.pdf

sanciones en el artículo 44; por su parte el artículo 22 habla de la garantía de la función Pública.

Es necesario citar los mencionados artículos para una mejor comprensión.

En el Código Único Disciplinario de Funcionarios Públicos en su artículo 6, habla acerca del debido proceso:

"El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y de la ley que establezca la estructura y organización del Ministerio Público".[81]

La normativa ya citada en el caso del cometimiento de la falta disciplinaria señala lo siguiente: "Artículo 27.- Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones."[82]

En el caso de las sanciones que la legislación colombiana promueve para los funcionarios o servidores que han incurrido en una falta disciplinaria tenemos:

"Artículo 44. Clases de Sanciones. El servidor público está sometido a las siguientes sanciones:

[81] CÓDIGO DISCIPLINARIO DE COLOMBIA, disponible en: http://bit.ly/ZHNuTY
[82] IBIDEM

- Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima.

- Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas.

- Suspensión, para las faltas graves culposas.

- Multa, para las faltas leves dolosas.

- Amonestación escrita, para las faltas leves culposas”

En el caso del Ecuador las sanciones disciplinarias se dan por orden de gravedad, de las cuales tenemos:

- Amonestación Verbal;

- Amonestación Escrita;

- Sanción Pecuniaria Administrativa;

- Suspensión temporal sin goce de remuneración; y,

- Destitución.

4.4.2. DERECHO COMPARADO CHILENO

La Ley número 18.575 (Ley Orgánica Constitucional de Base General de la Administración del Estado), modificada por la Ley número 19653 (sobre probidad administrativa aplicable de los órganos de la administración del Estado), en su artículo 7 señala lo siguiente:

Los funcionarios de la Administración del Estado estarán sometidos a un régimen jerarquizado y disciplinado deberán cumplir fiel y esmeradamente sus obligaciones para el servicio y obedecer las órdenes que les imparta el superior jerárquico".[83]

La antes mencionada ley reconoce la potestad a las autoridades para ejercer un control en cuanto a la entidad como al personal que está a su mando.

El fin de los controles administrativos disciplinarios, se da por el hecho de proteger la dignidad de la función pública y guardar conformidad con su carácter técnico profesional y jerárquico. Esta disposición tiene concordancia con las disposiciones de nuestro país, puesto que la misión de la administración es que a través de controles consecutivos se evite la desorganización del personal público, manteniendo la imagen de la entidad y por ende del Estado.

Es importante hacer una comparación de las prohibiciones que se les hace a los servidores públicos en cuanto al cumplimiento con sus funciones, puesto que en la legislación ecuatoriana les está prohibido el ejercicio de otras funciones ajenas

[83] Disponible en: http://www.empleospublicos.cl/documentos/ley_18575.pdf

a las que cumplen en la Administración, situación que no acontece en el ordenamiento jurídico chileno: “Todos los funcionarios tendrán derecho a ejercer libremente cualquier profesión, industria comercio u oficio conciliable con su posición en la Administración del Estado, siempre que con ello no se perturbe el fiel y oportuno cumplimiento de sus deberes de funcionarios, sin perjuicio de las prohibiciones o limitaciones establecidas por la ley. Estas actividades deberán realizarse fuera de la jornada de trabajo y con recursos privados, son incompatibles con la función pública las actividades particulares cuyo ejercicio deba realizarse en horarios que coincidan total o parcialmente con la jornada de trabajo que se tenga asignada.”[84]

Por su parte el artículo 174 de la Constitución de la República del Ecuador manifiesta: “Las servidoras y servidores judiciales no podrán ejercer la abogacía ni desempeñar otro empleo público o privado excepto la docencia universitaria fuera del horario de trabajo. (..)”[85]

A todo este análisis podemos acotar que una vez que se ha analizado la misión de las entidades al incorporar en su normativa controles disciplinarios; una vez que se ha incurrido en una falta de tipo disciplinario que vaya en contra de los ideales de las entidades públicas, el servidor será debidamente sometido a una investigación administrativa, y de ser el caso se iniciará un sumario administrativo: “El personal gozará de estabilidad en el empleo y solo podrá cesar en él por renuncia voluntaria debidamente aceptada, por jubilación o por otra causal, basada en el desempeño deficiente, en el incumplimiento de sus

[84] Ley No. 19.653l

[85] CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.**Quito-Ecuador.2012. Pág. 97

obligaciones, en la pérdida de requisitos para ejercer la función, en el término del período legal por el cual se es designado ,o en la supresión del empleo. El desempeño deficiente y el incumplimiento de las obligaciones deberá acreditarse en las calificaciones correspondientes o mediante investigación o sumario administrativo”[86]

[86] Ley Orgánica Constitucional de Base General de la Administración del Estado).Art.48

5. MATERIALES Y MÉTODOS

La práctica de la investigación científica supone la concurrencia de una serie de métodos y técnicas que permitan el abordaje adecuado de la problemática de investigación y el desarrollo sistemático del conocimiento que permita la comprobación de la hipótesis propuesta, así como la verificación de los objetivos planteados.

Como métodos auxiliares se utilizaron: el método deductivo, la inducción, y el método descriptivo. Además para el tratamiento de los datos obtenidos en el campo de la investigación serán de singular importancia los métodos analítico y sintético. Para ilustrar de mejor forma los resultados de la investigación de campo se presentaron a través de tablas porcentuales y gráficos estadísticos.

5.1. El Método Científico

El método científico de la investigación ha sido empleado desde el instante mismo de la identificación del problema jurídico, pues constituye la guía básica para el correcto planteamiento de los objetivos, hipótesis y metodología a utilizar. Por medio del desarrollo de una matriz problemática, logré identificar que actualmente en la instauración y sustanciación de los sumarios administrativos incoados contra los servidores públicos, no se garantiza de forma efectiva el derecho al debido proceso declarado en la Constitución de la República del Ecuador.

Por medio del empleo del método científico se pueden sistematizar y jerarquizar los diferentes conceptos y categorías jurídicas tales como: administración

pública, servidor público, acto administrativo, comparecencia, debido proceso, derecho disciplinario administrativo, sumario administrativo, institución jurídica, sanción administrativa.

5.2. El Método Analítico

Este método es utilizado en el instante en que el problema es desintegrado racionalmente en sus componentes para establecer sus caracteres generales y específicos, sus cualidades, para examinar y establecer las relaciones entre dichos componentes con el todo problemático.

En el proceso de identificación del problema a investigar, procedí a disgregar cada una de las partes más importantes tomando en cuenta la jerarquización de las normas en nuestra legislación. Consideré tomar como referencia principal los preceptos constitucionales, para posteriormente analizar el procedimiento del sumario administrativo contemplado en la Ley Orgánica de Servicio Público y su respectivo Reglamento.

Finalmente al tratar sobre los principios rectores aceptados universalmente, de analizó el hecho de que el funcionario que tiene a su cargo la sustanciación de una investigación administrativa, deberá actuar sobre la base de un procedimiento reglado con plena sujeción a los principios de legalidad, discreción, rapidez, imparcialidad y precisión en la redacción de sus informes.

5.3. El Método Sintético

Los conceptos juicios y proposiciones lógicas resultantes del proceso anterior, mediante un examen crítico, coadyuvaron para contrastar la hipótesis planteada, verificar los objetivos propuestos, formular las conclusiones, y recomendaciones en torno a la problemática planteada.

En la presente investigación el método sintético resulta del hecho de que una vez efectuado el análisis pormenorizado de las partes motivo de análisis, estas se reunifican en un todo sistemático, formulando por parte del autor las posibles soluciones al problema planteado. Por medio del método sintético me es posible establecer el criterio personal para sustentar la fundamentación jurídica para el proyecto de reforma al Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público.

Finalmente, el planteamiento de conclusiones y recomendaciones constantes en el apartado 8 y 9 del informe final, es la culminación del proceso investigativo.

5.4. Método Inductivo- Deductivo

Con referencia al método científico, o a los llamados métodos lógicos que son el deductivo e inductivo; por medio del método inductivo partiremos de caracteres o principios generales a particulares.

Los datos de la investigación empírica se presentarán en tablas o cualquier gráfico estadístico, (apartado 5: resultado de las encuestas) y en forma

discursiva con deducciones derivadas del análisis de los criterios y datos obtenidos de este proceso, se efectuará la contrastación de la hipótesis principal.

5.5. Técnicas

Dentro del trabajo de campo se consideró una muestra tomada al azar de treinta profesionales del derecho que desarrollan sus actividades en el medio local, a quienes se les aplicó un formulario de encuesta que fue oportunamente aprobado por el Director de Tesis designado. Es de destacar la colaboración ágil y desinteresada de los profesionales encuestados y entrevistados.

Así mismo, se utilizó la consulta bibliográfica y el fichaje como técnicas de recolección de información, especialmente en cuanto al acopio teórico, de tal manera que dicho trabajo sistemático, permitió la adecuada organización de los materiales bibliográficos y documentales obtenidos, sobre los cuales se elaboró la base teórica del presente estudio.

Los datos de la investigación empírica se presentan en tablas y gráficos estadísticos, con deducciones derivadas del análisis de los criterios y datos concretos.

6. RESULTADOS

6.1. RESULTADO DE LA APLICACIÓN DE LAS ENCUESTAS

Los resultados obtenidos del proceso de aplicación de las encuestas a una población comprendida de 30 profesionales del derecho, fueron los siguientes:

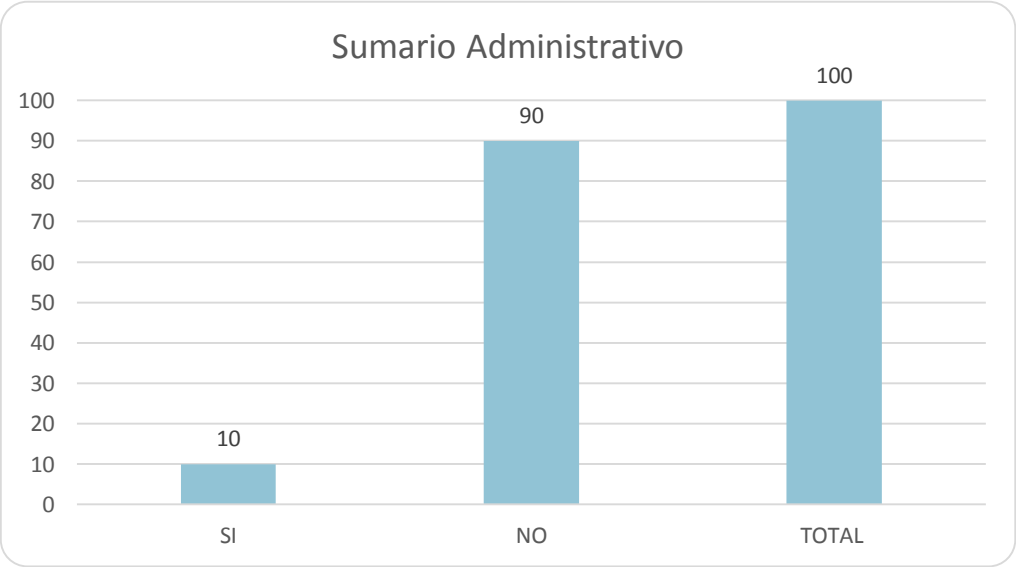
1. ¿Considera usted que se encuentra correctamente establecido el procedimiento del sumario administrativo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano?

CUADRO N° 1

CRITERIO	f	%
SI	3	10%
NO	27	90%
TOTAL	**30**	**100%**

FUENTE: Encuesta aplicada a profesionales del derecho.
ELABORACIÓN: Mayra Navas.

GRÁFICO N° 1



INTERPRETACIÓN

En la presente interrogante de un universo total de treinta personas encuestadas, 3 de sus miembros con una representatividad del 10%, manifiestan que actualmente se encuentra correctamente establecido el procedimiento del sumario administrativo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano; en cambio, 27 personas que representan el 90%, expresan que en el Ecuador la sustanciación del procedimiento del sumario administrativo adolece de falencias e insuficiencias jurídicas.

ANÁLISIS

El sumario administrativo, es una verdadera institución jurídica, porque interesa de tal manera al derecho, que la ha reconocido y consagrado como una verdadera garantía, no sólo para la Administración del Estado en cuanto a poder hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios que actúen al margen de la legalidad, sino también para ellos mismos, puesto que les asegura que su responsabilidad, en caso que se origine, se perseguirá con arreglo a derecho y con las más amplias seguridades de defensa en un proceso justo. De ahí que la gran mayoría de la población encuestada manifiesta que la sustanciación del procedimiento del sumario administrativo en el Ecuador adolece de falencias e insuficiencias jurídicas, ya que consideran que la autoridad nominadora o su delegado quien dispone el inicio y la sustanciación del respectivo sumario administrativo y además es quien impone la sanción correspondiente a través de la expedición de la respectiva resolución, se convierte a la vez en juez y parte dentro del proceso, vulnerándose así principios y garantías básicas, como el de tutela efectiva, imparcial y expedita de derechos e intereses del servidor público sumariado.

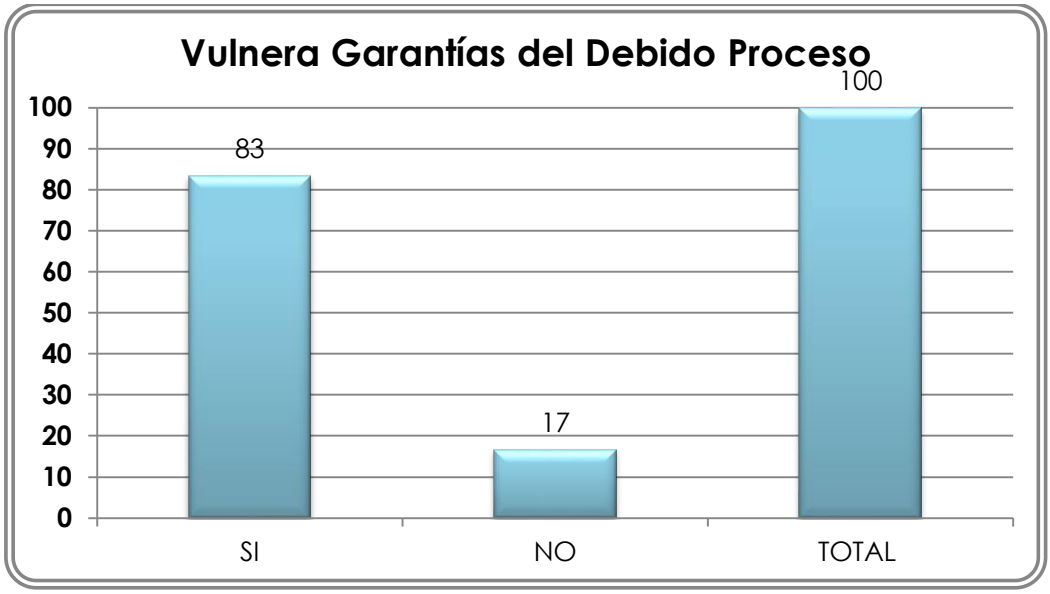
2. ¿Considera usted que en la sustanciación del sumario administrativo se vulneran garantías básicas del debido proceso?

CUADRO N° 2

CRITERIO	f	%
SI	25	83%
NO	5	17%
TOTAL	**30**	**100%**

FUENTE: Encuesta aplicada a profesionales del derecho.
ELABORACIÓN: Mayra Navas.

GRÁFICO N° 2



INTERPRETACIÓN

En la presente interrogante de un universo total de treinta personas encuestadas, 25 de sus miembros con una representatividad del 83%, manifiestan que en la sustanciación del sumario administrativo se vulneran garantías básicas del debido proceso; en contraposición, 5 personas que representan el 17%

manifiestan que el procedimiento en mención es totalmente garantista de derechos.

ANÁLISIS

En la presente interrogante, la gran mayoría de la población encuestada expresa que en la sustanciación del sumario administrativo se vulneran garantías básicas del debido proceso, puesto que cuando se ha instaurado el inicio del sumario administrativo, tras informe de las Unidades Administrativas de Talento Humano (UATH) a la autoridad nominadora respectiva, se señalan únicamente 3 días para que el servidor de contestación a los hechos planteados que sustentan el sumario, este término que se ha establecido en el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, resulta demasiado transitorio, impidiendo al servidor público sumariado contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa, vulnerando de esta forma el texto declarativo contenido en el artículo 76, numeral 7 literal 2 de la Constitución de la República del Ecuador.

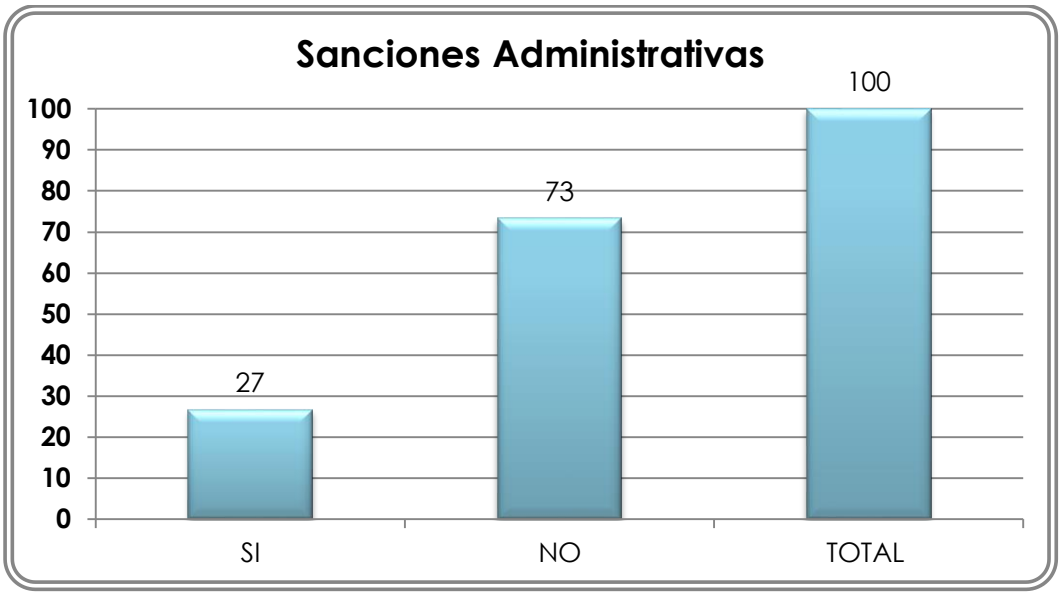
3. ¿Considera oportuno que entre unas de las sanciones administrativas que se le puede imponer a un servidor público sumariado, sea la suspensión temporal sin goce de remuneración?

CUADRO N° 3

CRITERIO	f	%
SI	8	27%
NO	22	73%
TOTAL	**30**	**100%**

FUENTE: Encuesta aplicada a profesionales del derecho.
ELABORACIÓN: Mayra Navas.

GRÁFICO N° 3



INTERPRETACIÓN

En la presente interrogante de un universo total de treinta personas encuestadas, 8 de sus miembros con una representatividad del 27%, manifiestan que la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneración es totalmente proporcional a la falta cometida, en contraposición 22 personas que representan el 73% expresan que la sanción en mención es inconstitucional y atentatoria a derechos inherentes al ser humano.

ANÁLISIS

La gran mayoría de los encuestados, considera pertinente que en el régimen jurídico disciplinario se contemple como sanción disciplinaria la reincidencia en faltas leves, cuando en nuestra legislación no se permite ser sancionado dos veces por la misma causa, de conformidad al principio non bis in ídem, ya que la sanción por la que se suspende la remuneración por incurrir en una falta grave o por el incumplimiento de deberes, conlleva el desmedro de la calidad de vida

del servidor público sancionado, por lo que trasgrede los derechos de los servidores públicos.

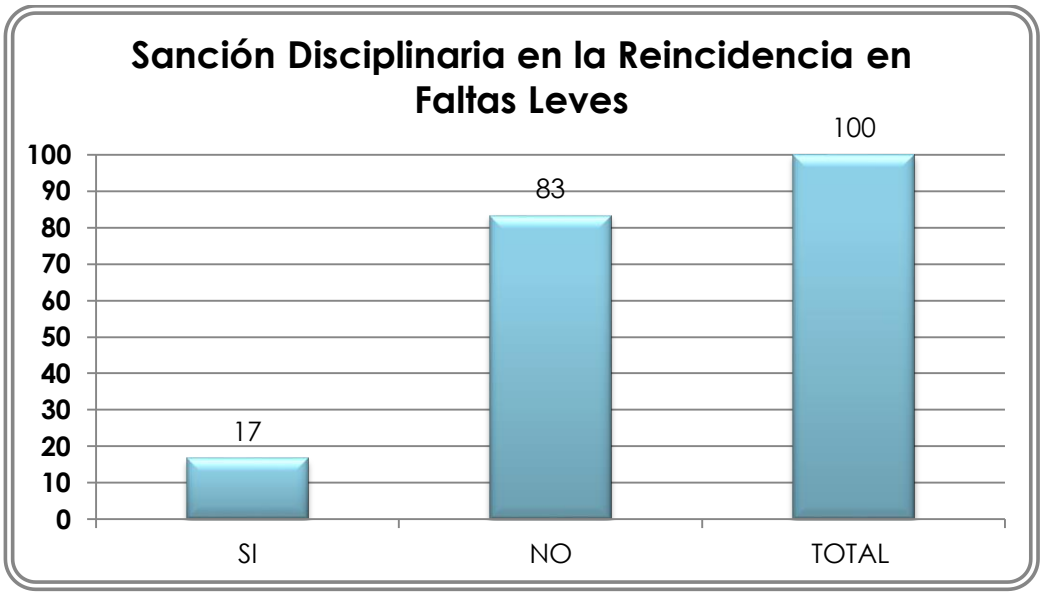
4. ¿Considera pertinente que en el régimen jurídico disciplinario se contemple como sanción disciplinaria la reincidencia en faltas leves, cuando en nuestra legislación no se permite ser sancionado dos veces por la misma causa, de conformidad al principio non bis in ídem?

CUADRO N° 4

CRITERIO	f	%
SI	5	27%
NO	25	73%
TOTAL	**30**	**100%**

FUENTE: Encuesta aplicada a profesionales del derecho.
ELABORACIÓN: Mayra Navas.

GRÁFICO N° 4



INTERPRETACIÓN

En la presente interrogante de un universo total de treinta personas encuestadas, 5 de sus miembros con una representatividad del 27%, manifiestan que el

régimen jurídico de las sanciones que se contemplan en el sector público, no contraviene principio ni garantía alguna del debido proceso; en cambio, 25 personas que porcentualmente representan el 73% expresan que el actual régimen de sanciones vulnera el principio constitucional y procesal non bis in ídem.

ANÁLISIS

El principio non bis in ídem, significa que una persona no puede ser juzgada dos veces por la misma causa. La base legal de este principio procesal está dado por un principio superior, que es el de seguridad jurídica, que impide que alguien pueda estar indefinidamente sujeto a persecuciones litigiosas, cuando ya ha sido condenado y cumplido su condena, o ha sido absuelto; este principio no sólo se aplica en materia penal, sino también en lo civil y administrativo. Por lo expuesto, la gran mayoría de la población encuestada manifiesta que efectivamente el actual régimen de sanciones del sector público, admite la reincidencia para configurar una nueva sanción disciplinaria.

5. ¿Considera que el término de tres días, para que el servidor público de contestación a los hechos planteados en el sumario administrativo, impide ejercer un efectivo y expedito derecho a la defensa?

CUADRO N° 5

CRITERIO	f	%
SI	26	87%
NO	4	13%
TOTAL	**30**	**100%**

FUENTE: Encuesta aplicada a profesionales del derecho.
ELABORACIÓN: Mayra Navas.

GRÁFICO N° 5

INTERPRETACIÓN

En la presente interrogante de un universo total de treinta personas encuestadas, 26 de sus miembros con una representatividad del 87%, manifiestan que el término de 3 días para que el servidor público de contestación a los hechos planteados en el sumario administrativo, impide ejercer un efectivo y expedito derecho a la defensa; en contraposición, 4 personas que porcentualmente representan el 13%, manifiestan que en el procedimiento del sumario administrativo, el término de 3 días es prudencial para que el servidor público dé contestación a todos los hechos planteados que sustenten el sumario.

ANÁLISIS

En su gran mayoría, los encuestados consideran que el término de tres días, para que el servidor público de contestación a los hechos planteados en el sumario administrativo, impide ejercer un efectivo y expedito derecho a la defensa, ya que es un término de contestación muy insuficiente, para dar a conocer los hechos planteados que sustentan el sumario, es un período de

tiempo pequeño e insuficiente para que el sumariado efectivice una defensa sólida y consistente. Por lo que es necesario anotar que la disposición legal contenida en el artículo 92 literal c, del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, contraviene expresamente al texto declarativo de la Constitución de la República del Ecuador, en donde se indica que el derecho de las personas a la defensa, incluye la garantía procesal de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.

6. ¿Considera pertinente que se incorpore una reforma legal al régimen jurídico disciplinario de los servidores públicos para garantizar y hacer efectivo las reglas del debido proceso?

CUADRO N° 6

CRITERIO	f	%
SI	27	90%
NO	3	10%
TOTAL	**30**	**100%**

FUENTE: Encuesta aplicada a profesionales del derecho.
ELABORACIÓN: Mayra Navas.

GRÁFICO N° 6

INTERPRETACIÓN

En la presente interrogante de un universo total de treinta personas encuestadas, 27 de sus miembros con una representatividad del 90%, manifiestan que actualmente es necesario incorporar reformas legales al régimen jurídico disciplinario de los servidores públicos, para garantizar y hacer efectivo las garantías del debido proceso, consagradas en la Constitución de la República del Ecuador; en cambio, 3 personas que porcentualmente representan el 10%, manifiestan que desde el inicio y en la sustanciación del sumario administrativo se observa la aplicación de las reglas del debido proceso, por lo tanto, no es necesario incorporar reforma legal alguna.

ANÁLISIS

La gran mayoría de la población encuestada considera pertinente que se incorpore una reforma legal al régimen jurídico disciplinario de los servidores públicos para garantizar y hacer efectivo las reglas del debido proceso, ya que es necesario incorporar reformas legales al régimen jurídico disciplinario de los servidores públicos, para garantizar y hacer efectivo las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución de la República del Ecuador.

6.2. RESULTADO DE LA APLICACIÓN DE LAS ENTREVISTAS

De acuerdo a la planificación realizada en los aspectos metodológicos del proyecto de investigación respectivo, procedí a la aplicación de 2 entrevistas a profesionales del derecho que se desempeñan como funcionarios públicos.

PREGUNTA No. 1

1. ¿CONSIDERA USTED QUE EN LA SUSTANCIACIÓN DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO SE VULNERAN LAS GARANTÍAS BÁSICAS DEL DEBIDO PROCESO?

Los entrevistados al respecto manifestaron lo siguiente.

Respuesta 1: El primer entrevistado manifiesta que: el sumario administrativo incoado a los servidores públicos, al ser un procedimiento oral y motivado, por el cual la administración pública determina el cometimiento de las faltas administrativas, debe ejecutarse en aplicación de las garantías del debido proceso, el respeto al derecho a la defensa y la aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable al servidor público.

Dentro del procedimiento administrativo sancionador, los principios del derecho procesal penal deben ser acogidos de plena observancia, con ello se garantiza la existencia de legalidad en la sustanciación del sumario administrativo incoado a los servidores públicos. Por lo tanto, se trata de establecer parámetros claros dentro de un sumario sancionador; situaciones como la carga de la prueba, la contradicción, el derecho a la defensa, la imparcialidad procesal. Todo esto implica que el presunto infractor de la norma tenga la posibilidad de rebatir el hecho a él notificado como inobservancia o transgresión de la norma.

Respuesta 2: El segundo entrevistado manifiesta que: el principio de legalidad tiene un fundamento básico, que es el de asegurar que los administrados como tal, tengan acceso a un proceso justo, debido, acorde, claro e imparcial. Dentro del alcance de este tipo de procedimientos, bajo ningún aspecto debe ser atentatorio contra los derechos fundamentales de los sujetos pasivos, debiendo observarse que se trata inicialmente de una relación latente y permanente entre las partes. Por lo expresado en el actual procedimiento mediante el cual se sustancian los sumarios administrativos, se vulneran ciertas garantías básicas del debido proceso, principalmente el derecho a la defensa.

COMENTARIO

Es fundamental comprender que en cualquier etapa del procedimiento se deberán respetar los derechos subjetivos e intereses legítimos de la persona, de forma tal que estos no resulten lesionados por actuaciones arbitrarias de la Administración. Por ello, se debe velar porque todo procedimiento administrativo que pueda culminar con la imposición de algún tipo de sanción, se efectúe de forma objetiva, teniendo como finalidad determinar la verdad real de los hechos investigados.

La población entrevistada concuerda plenamente que en la sustanciación del sumario administrativo se vulneran derechos y garantías básicas del debido proceso. Si bien es cierto, y de conformidad a lo prescrito en la legislación positiva, el procedimiento del sumario administrativo otorga el derecho a la defensa y garantiza el debido proceso al servidor público, al respecto la Ley Orgánica de Servicio Público en su artículo 44 establece: “El sumario administrativo se ejecutará en aplicación de las garantías al debido proceso, respeto al derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda

prevalecerá lo más favorable a la servidora o servidor"; sin embargo, en la sustanciación del proceso en mención observamos que el carácter declarativo de la norma citada no se desarrolla plenamente.

En el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, se contemplan disposiciones antónimas, que contravienen expresamente a las reglas generales del debido proceso. Por ejemplo, se concede un tiempo demasiado breve para que el servidor público sumariado dé contestación a los hechos planteados en su contra.

PREGUNTA No. 2

2.- ¿CONSIDERA USTED QUE SE DEBERÍA INCORPORAR REFORMAS LEGALES AL RÉGIMEN JURÍDICO DISCIPLINARIO DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO, PARA GARANTIZAR Y HACER EFECTIVO LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO?

Los entrevistados al respecto manifestaron lo siguiente.

Los entrevistados al respecto manifestaron lo siguiente.

Respuesta 1: El primer entrevistado manifiesta que: la acción disciplinaria se produce en virtud de la relación de subordinación que existe entre el funcionario y la administración en el ámbito de la función pública, y se origina en el incumplimiento de un deber o de una prohibición, la omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones, entre otras.

El sumario administrativo es el medio mediante el cual, se sanciona la actuación de un servidor público que hubiere incurrido en una falta que pueda acarrear su destitución o cesación de funciones.

Respuesta 2: El segundo entrevistado manifiesta que: el procedimiento administrativo sancionador se instaura con la finalidad de mantener el orden en los administrados, sin que esto represente un excesivo uso del poder estatal, ya que aquello no es fin último, sino el corregir las actuaciones contrarias a la ley, siempre y cuando estas no representen o se enmarquen como delitos. Por lo tanto, se debe considerar la incorporación de reformas legales al régimen jurídico disciplinario del sumario administrativo, para garantizar y hacer efectivo las garantías del debido proceso.

COMENTARIO

La concepción dogmática del acto administrativo en la doctrina administrativa contemporánea, considera esta figura jurídica como una garantía de los derechos de los ciudadanos. Para plasmarse como tal, se exige en la formación, contenido y finalidad del acto administrativo: debido proceso, incluyendo motivación; garantía de los derechos humanos y correspondencia con las finalidades públicas; sin perjuicio del cumplimiento de su juridicidad, es decir, su concordancia con todo el ordenamiento jurídico y no solamente con la aplicación de los simples requisitos legales.

Los entrevistados coinciden en que el debido proceso administrativo consiste en que los actos y actuaciones de las autoridades administrativas, deben ajustarse no sólo al ordenamiento jurídico legal sino a los preceptos constitucionales vigentes. Se debe garantizar el correcto ejercicio de la administración pública, a través de la expedición de actos administrativos que no resulten arbitrarios y contrarios a los principios del Estado de derecho.

Ante la interrogante planteada, la población entrevistada expresa que actualmente es necesario incorporar reformas legales al régimen jurídico disciplinario de los servidores públicos, para garantizar y hacer efectivo las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución de la República del Ecuador. Como todo procedimiento, el administrativo debe estar acorde a los principios constitucionales fundamentales: el de legalidad, imparcialidad, el debido proceso, la celeridad, la gratuidad, la eficacia y la eficiencia.

7. DISCUSIÓN

7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS

Dentro de la presente investigación se ha propuesto un objetivo general y tres objetivos específicos, los cuales se verifican totalmente en los siguientes términos:

7.1.1. OBJETIVO GENERAL.

- ***Analizar el cumplimiento de las normas constitucionales sobre el debido proceso y la protección de los servidores públicos sometidos a sumarios administrativos.***

El objetivo general en mención se cumplió en su totalidad, puesto que en el transcurso del desarrollo de los contenidos he realizado un estudio crítico, jurídico y doctrinario sobre las garantías básicas del debido proceso en la sustanciación del sumario administrativo.

Específicamente en el acápite 4.2.3**,** analizo el proceso del sumario administrativo como institución jurídica, destacando que este procedimiento es la forma en la que se investiga si un funcionario ha cometido o no una falta, en relación a las obligaciones que por su cargo le han sido encomendadas.

En el acápite 4.2.5, hago referencia a que el debido proceso es perfectamente aplicable al procedimiento del sumario administrativo, en el que se debe garantizar el derecho a la defensa del servidor público cuestionado.

En el apartado 4.3.1, describo con claridad las normas constitucionales en cuanto a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, reiterando

que ningún funcionario estará exento de sus responsabilidades en el ejercicio de sus funciones.

7.1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. ***Establecer legalmente de oficio la nulidad del sumario administrativo que adolezca de vicios, sin que se exija como requisito probar un interés directo.***

El primer objetivo específico se cumplió en su integridad, puesto que en el transcurso del desarrollo de los contenidos del informe final, he manifestado que el sumario administrativo debe ejecutarse en aplicación de las garantías al debido proceso, respecto al derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable al servidor público.

En el acápite 10.1, mediante la incorporación de reformas legales a la Ley Orgánica del Servicio Público, se establece la posibilidad de que se pueda declarar de oficio la nulidad del sumario administrativo por parte de del titular de la UATH cuando se haya afectado al debido proceso.

2. ***Investigar las causas por las cuales se rechazan las acciones de protección en contra de las resoluciones recaídas en un proceso sumarial administrativo.***

El presente objetivo específico se ha cumplido en su totalidad, específicamente en el acápite 4.3.2.1 del marco jurídico, analizo el procedimiento del sumario administrativo en la legislación ecuatoriana, claramente manifiesto que las resoluciones de destitución comúnmente no son susceptibles en acción de protección, actualmente los servidores públicos han concurrido ante los Jueces Ordinarios a solicitar esta garantía jurisdiccional, los cuales les han negado este

derecho aduciendo que son asuntos de mera legalidad, sin analizar que la pretensión a ellos no es la nulidad o la ilegalidad del acto sino la inconstitucionalidad del mismo, lo cual hace muy distinta la razón de la existencia de la Acción de Protección.

3. ***Proponer reformas legales a la Ley Orgánica del Servicio Público, debido a que en las instituciones públicas no se da estricto cumplimiento a esta disposición, violando las normas al debido proceso y por consiguiente los derechos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, relacionados con el derecho al trabajo y al buen vivir de las servidoras y servidores públicos ecuatorianos.***

El presente objetivo específico se ha cumplido en su totalidad en el desarrollo del acopio teórico del informe final, y de forma específica mediante el desarrollo de las encuestas en la interrogante número 6, la gran mayoría de la población encuestada manifiesta que actualmente es necesario incorporar reformas legales al régimen jurídico disciplinario de los servidores públicos, respecto al inicio y sustanciación del sumario administrativo, para garantizar y hacer efectivo las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución de la República del Ecuador

Finalmente en el apartado 10.1, se concreta la propuesta de reforma legal a la Ley Orgánica del Servicio Público.

7.2. CONTRASTACION DE HIPÓTESIS

¿Cumple el procedimiento sumarial administrativo con las garantías del debido proceso y los principios pro-omine y pro-trabajador constitucionalmente establecidos en nuestro ordenamiento jurídico?

La hipótesis planteada se contrasta positivamente, de conformidad a lo establecido en el desarrollo de la investigación propuesta.

Desde la identificación del problema objeto de estudio de la presente investigación, apoyándome en el desarrollo de todo un proceso metodológico en el que efectué el respectivo análisis jurídico, crítico y doctrinario de la temática propuesta, y mediante la aplicación de la metodología y los instrumentos definidos en el proyecto inicial, he podido inferir que el procedimiento sumarial administrativo, no cumple con las garantías del debido proceso y los principios pro-omine y pro-trabajador establecidos en nuestro ordenamiento jurídico constitucional.

Específicamente, en el desarrollo del marco doctrinario y jurídico de la investigación, teorice respecto al procedimiento del sumario administrativo en la legislación ecuatoriana y las garantías del debido proceso, las cuales deben observarse en su sustanciación.

Finalmente, mediante la aplicación de los instrumentos de la encuesta y la entrevista, se corrobora el argumento hipotético de que actualmente los servidores públicos sumariados se enfrentan a un procedimiento carente de imparcialidad, donde no se efectivicen las garantías procesales, implicando que el servidor público que ha sido notificado con el inicio del sumario administrativo carezca de la posibilidad de rebatir el hecho a él atribuido.

Mediante la aplicación de las reglas del debido proceso, se configura una garantía básica que posee el ciudadano de que la Administración no va actuar de un modo arbitrario y discrecional, sino siguiendo las pautas que garantizan el acceso a una justicia expedita y sin dilaciones de sus derechos e intereses.

7.3. ESTUDIO DE CASOS

SUMARIO ADIMISTRATIVO

El sumario administrativo que analizaré se refiere al proceso administrativo instaurado en contra de una servidora pública 7 de la GOBERNACIÓN DE TUNGURAHUA, que ejercía el puesto de JEFE FINANCIERA**,** en el año 2012.

1. DATOS REFERENCIALES

INSTITUCIÓN: GOBERNACIÓN DE TUNGURAHUA

ACTOR: UNIDAD ADMINISTRATIVA DE RECURSOS HUMANOS. COORDINACIÓN DE LA UARH.

DEMANDADO*:* ××××××××××××××

ACCIÓN: SUMARIO ADMINISTRATIVO

ASUNTO: Reincidencia de faltas disciplinarias.

2. VERSION DEL CASO

De conformidad al Reglamento Orgánico Funcional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipio de Loja y la Ley Orgánica de Servicio Público, la Dra. ×××××××××× que se desempeñaba en el cargo de Jefe Financiera, incurrió en la causal de destitución prescrita en el artículo 48 literal h) de la Ley Orgánica de

Servicio Público: "*Incurrir durante el lapso de un año, en más de dos infracciones que impliquen sanción disciplinaria de suspensión, sin goce de remuneración".*

Por lo tanto, se dispuso al señor Dr. ×××××××××× Jefe de Personal, la iniciación y sustanciación del sumario administrativo en contra de la Dra. ×××××××××× Jefe Financiera de la Gobernación de Tungurahua.

3. RESOLUCIÓN

- Se declara nulo el procedimiento instaurado en contra de la Dra. ××××××××××, quien se desempeña como Jefe Financiera de la Gobernación de Tungurahua, por cuanto la reincidencia de infracciones que implicaron sanción disciplinaria sin goce de remuneración y objeto principal para instaurar el presente sumario administrativo, no se han suscitado en el lapso de un año consecutivo.

  Consta a fojas 55 del proceso, que desde la fecha en que se suscitó la primera falta administrativa, transcurrió un año 8 meses, para que nuevamente la Dra. ××××××××××, quien se desempeña como Jefe Financiera, reincida en una falta administrativa sancionada con suspensión temporal sin goce de remuneración.
- Al auto de notificación no se le adjunto la documentación constante del expediente, ni se inscribió razón por el hecho que cuando el Secretario Ad Hoc notificó a la sumariada, esta no se encontraba en su lugar de trabajo por cumplir actividades propias de sus funciones en otras dependencias de la Institución.

4. CONCLUSIONES

- El procedimiento del sumario administrativo incoado en contra de la sumariada Dra. ××××××××××, quien se desempeña como Jefe Financiera de la Gobernación de Tungurahua, se instauró en sujeción estricta a lo prescrito en las normas contenidas en los artículos 92 y siguientes del Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público.
- Se declara nulo el procedimiento instaurado en contra de la Dra. ××××××××××, quien se desempeña como Jefe Financiera de la Gobernación de Tungurahua, por adolecer de inconsistencias procesales.

COMENTARIO PERSONAL

El sumario administrativo instaurado en contra de la Dra. ××××××××××, quien se desempeña como Jefe Financiera de la Gobernación de Tungurahua, fue declarado nulo por la autoridad nominadora previo informe del titular de la U ATH. (Unidad Administrativa de Talento Humano)

El procedimiento adoleció de claras inconsistencias jurídicas que violentaban el debido proceso de la sumariada.

Los hechos planteados que sustentaban el proceso carecían de argumento legal alguno, el artículo 48 literal h) que se invocaba en el informe principal de inicio del sumario administrativo, establece la reincidencia de faltas en el lapso de un año. En la audiencia oral se probó que desde la fecha en que se suscitó la primera falta administrativa, transcurrió un año 8 meses, para que nuevamente la Dra. ××××××××××, quien se desempeña como Jefe Financiera, reincida en una falta administrativa sancionada con suspensión temporal sin goce de remuneración.

Otra inconsistencia legal violatoria del debido proceso aconteció en el instante de la notificación del auto de llamamiento al sumario administrativo, al cual no se le adjunto la documentación constante del expediente, ni se inscribió razón por el hecho que cuando el Secretario Ad Hoc notificó a la sumariada, esta no se encontraba en su lugar de trabajo.

Por lo expuesto el sumario administrativo incoado en contra de la Dra. ××××××××××, quien se desempeña como Jefe Financiera de la Gobernación de Tungurahua, contravenía el derecho al debido proceso consagrado en la Constitución de la República del Ecuador.

7.4. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA QUE SUSTENTA LA PROPUESTA DE REFORMA.

La fundamentación jurídica que sustenta la propuesta de reforma, parte en primera instancia de la avocación del texto constitucional del artículo 76 numeral 7 literal b), donde se reconoce y garantiza a las personas el derecho de: “contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.

Por su parte, el artículo 76 del texto legal ibídem, declara que: “en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso incluyendo las garantías básicas de presunción de inocencia, imparcialidad e independencia del órgano jurisdiccional.”

En torno al carácter garantista de derechos, la legislación ecuatoriana concibe al sistema procesal como un medio para la realización de la justicia: “Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del

debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades."[87]

En cuanto al marco normativo secundario, la Ley Orgánica de Servicio Público, concibe al sumario administrativo como aquel: "Proceso administrativo, oral y motivado por el cual la administración pública determinará o no el cometimiento, de las faltas administrativas por parte de una servidora o servidor público.

Siguiendo con el mismo enfoque, el sumario administrativo "se ejecutará en aplicación de las garantías al debido proceso, respeto al derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable a la servidora o servidor."[88]

Del tenor literal de los artículos en mención, podemos argüir, que el texto constitucional vigente es ampliamente benefactor de un sistema procesal observador de las garantías del debido proceso y de la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses de las personas, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad, en el que está expresamente impedida la indefensión de las partes procesales, no obstante en la actualidad los servidores públicos sumariados se enfrentan a un procedimiento carente de imparcialidad, donde no se efectivicen las garantías procesales, implicando que el servidor público que ha sido notificado con el inicio del sumario administrativo carezca de la posibilidad de rebatir el hecho a él atribuido.

En la instauración y sustanciación del procedimiento sumarial a los servidores públicos, he dilucidado claramente que existen incongruencias jurídicas

---

[87] Corporación de Estudios y Publicaciones. **CÓNSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR** Quito – Ecuador, pág. 95

[88] Corporación de Estudios y Publicaciones. **LEY ORGÁNCA DE SERVICIO PÚBLICO.** Quito – Ecuador, pág. 32

contradictorias a los principios y derechos declarativos del texto constitucional vigente, en cuanto al sometimiento irrestricto a las garantías básicas del debido proceso por parte de los operadores de justicia.

El Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público. contiene varias disposiciones inconstitucionales atentatorias a los derechos de los servidores públicos: se admite por ejemplo, la suspensión temporal sin goce de remuneraciones como falta grave, vulnerando de esta forma el derecho a una vida digna que asegure la alimentación, la salud, el empleo, y la seguridad social del servidor público cuestionado; se considera a la figura de la reincidencia como elemento sustancial para tipificar una nueva falta administrativa sobre el mismo sujeto y objeto, contraviniendo expresamente el principio non bis in ídem, por el que ninguna persona no puede ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia; se concede únicamente 3 días para que el servidor público sumariado pueda contestar al planteamiento del sumario, adjuntando las pruebas de descargo que considere le asisten, contrariando así el derecho constitucional de las personas a la defensa de sus intereses.

Finalmente es necesario incorporar reformas legales al régimen jurídico disciplinario de los servidores públicos, en cuanto a la sustanciación del sumario administrativo, para garantizar y hacer efectivo las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución de la República del Ecuador.

8. CONCLUSIONES

Una vez desarrollado metodológicamente el proceso de la presente investigación, concluyo en los siguientes términos:

PRIMERA: El sumario administrativo, es una verdadera institución jurídica, que reconoce y consagra como una verdadera garantía, no sólo para la Administración del Estado en cuanto a poder hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios que actúen al margen de la legalidad

SEGUNDA: El debido proceso es un principio jurídico procesal, según el cual una persona posee derecho a garantías mínimas, las cuales tienden a asegurar el resultado justo y equitativo dentro de cada proceso.

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

CUARTA: La sanción temporal sin goce de remuneración, que se les impone a los servidores públicos que incurren en faltas graves, prohibiciones, o incumplen deberes en el ejercicio de sus funciones, es inconstitucional y atentatoria a los derechos inherentes al ser humano.

QUINTA: El sumario administrativo debe ejecutarse en aplicación de las garantías del debido proceso, respecto al derecho a la defensa y en aplicación

del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable para el servidor público.

SEXTA: Actualmente la sustanciación del sumario administrativo por parte de la autoridad nominadora, conlleva la omisión de algunas reglas elementales del debido proceso. El servidor público sumariado no cuenta con el tiempo necesario para ejercer de forma efectiva su derecho a la defensa.

SÉPTIMA: Actualmente en la sustanciación del sumario administrativo se vulneran garantías básicas del debido proceso, quedando el servidor público sumariado en la indefensión ante los hechos arbitrariamente atribuidos a él.

OCTAVA: En la sustanciación del procedimiento del sumario administrativo, se pueden observar que existen varias disposiciones inconstitucionales y atentatorias a los derechos de los servidores públicos: se considera como falta administrativa la suspensión temporal sin goce de remuneración, se admite la figura de la reincidencia como elemento sustancial para tipificar una nueva falta administrativa y, se concede únicamente 3 días para que el servidor público puede contestar al planteamiento del sumario.

9. RECOMENDACIONES

Tomando en consideración las conclusiones antes anotadas, me permito elaborar las siguientes recomendaciones:

PRIMERO: A la Función Ejecutiva, representada por el Presidente de la República, expedir reformas al Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, incorporando reformas legales al régimen jurídico disciplinario de los servidores públicos, en cuanto a la sustanciación del sumario administrativo, para garantizar y hacer efectivo las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución de la República del Ecuador.

SEGUNDA: A la Administración Pública, a sus organismos y entidades, crear las condiciones institucionales, administrativas y económicas necesarias, para que las normas declaradas en la Constitución de la Republica se concreten en la realidad objetiva, en compendio, la norma suprema contiene un conjunto de garantías y derechos destinadas a reducir la distancia que existe entre lo declarado y la realidad, en respeto a los derechos de todo ciudadano.

TERCERA: A la Asamblea Nacional y a la Comisión respectiva, efectuar un estudio jurídico, que tenga por objeto considerar la promulgación de un cuerpo normativo único que contenga en forma ordenada, sistemática y efectiva, disposiciones idóneas que guíen a la administración pública regulando sus procedimientos.

CUARTA: A la Federación Nacional de Abogados y específicamente al Colegio de Abogados de Loja, la realización de un amplio foro, para tratar aspectos relacionados al debido proceso administrativo en los sumarios incoados a los servidores públicos en el Ecuador.

QUINTA: A la Universidad Nacional de Loja, a sus catedráticos, alumnos y egresados de la Carrera de Derecho de la Modalidad de Estudios a Distancia de la Universidad Nacional de Loja, que se inclinen por la realización de investigaciones relacionadas con el derecho administrativo, y las garantías procesales en la sustanciación de los sumarios administrativos incoados a los servidores públicos, estos estudios nos permitirán mejorar la predisposición de mejoramiento de nuestro derecho positivo.

9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA

PROYECTO DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO.

PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO.

LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador, dispone 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 artículo 11 numeral 9 de la Constitución de la República del Ecuador, consagra el principio de que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución;

Que, el artículo 66 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce y garantiza a las personas el derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios sociales necesarios;

Que, el artículo 76 numeral 7 literal b), de la Constitución de la República del Ecuador, reconoce y garantiza el derecho a las personas de contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa;

Que, el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, declara que en todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, incluyendo garantías básicas de presunción de inocencia, imparcialidad e independencia del órgano jurisdiccional;

Que, el artículo 76 numeral 7 literal i), de la Constitución de la República del Ecuador, no admite ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia.

Que, el artículo 69 de la Constitución de la República del Ecuador expresa que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas procesales consagrarán los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades.

Que, siendo el sumario administrativo un proceso que se ejecuta en aplicación de las garantías al debido proceso, respetando el derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable al servidor público.

Que, es necesario expedir la norma reglamentaria de forma clara y específica que permita una adecuada aplicación de los principios constitucionales y legales.

En uso de las facultades conferidas por el artículo 120, numeral 6, de la Constitución de la República del Ecuador, acuerda expedir la siguiente:

LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO

Art. 1.- Sustitúyase el artículo 42 literal 2 por el siguiente: **"**De las faltas graves.- Son aquellas acciones u omisiones que contrarían gravemente el orden jurídico o que alteran gravemente el orden institucional, su cometimiento será sancionado con suspensión temporal que no exceda de 3 días y una sanción pecuniaria administrativa que **no exceda el quince (15%)** por ciento de la remuneración mensual unificada, y se impondrá previa la realización de un sumario administrativo.

Art. 2.- "Sustitúyase al artículo 43 literal d por el siguiente.- Sanción temporal de 3 días sin goce de remuneración de 15%

Art. 3.- "Agréguese al artículo 43 lo siguiente.- **Sanción temporal.** La o el servidor podrá ser sancionado con suspensión temporal que **no exceda de 3 días**, y una sanción pecuniaria administrativa que **no exceda el quince (15%)** por ciento de la remuneración mensual unificada, cuando incumpliere con los deberes determinados en el artículo 22 o incurriere en las prohibiciones señaladas en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Servicio de Servicio Público; siempre y cuando el incumplimiento de tales deberes o prohibiciones no sea causal de destitución."

Art. 4- Agréguese al artículo 44.- "De oficio procederá de declaración de nulidad del sumario administrativo por parte del titular de la UATH cuando al inicio o en la sustanciación del procedimiento se haya afectado al debido proceso.

DISPOSICIÓNES GENERAL

a) Quedan derogadas expresamente todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.

b) Quedan derogada expresamente la figura de la reincidencia para tipificar una nueva infracción administrativa sobre el mismo sujeto y objeto.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA.- La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el registro oficial.

Dado en el Distrito Metropolitano de San Francisco de Quito, República del Ecuador, en la Sala de Sesiones del Plenario de las Comisiones Legislativas de la Asamblea Nacional, a los _____ días del mes de _____ del 2014.

----------	**----------**
EL PRESIDENTE	**EL SECRETARIO**

10. BIBLIOGRAFÍA

1. ARAÚJO CINTRA, Antonio Carlos de; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cándido Rangel**: TEORIA GENERAL DEL PROCESO**, 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
2. AZULA CAMACHO**.MANUAL DE DERECHO PROCESAL.** Tomo I Teoría General Del Proceso. Editorial Temis. 2000.
3. BORJA y Borja, Ramiro. **TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**, Quito - Ecuador. 1995.
4. CABANELLAS DE LA TORRE, Guillermo, **DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL**, Editorial Heliasta, Buenos Aires-Argentina, 2001.
5. **COROMINAS**.J. **DICCIONARIO CRÍTICO ETIMOLÓGICO DE LA LENGUA CASTELLANA**, Edit. Luzmudi. Tomo. 1. Madrid-España. 1995.
6. Corporación de Estudios y Publicaciones. **CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR**, Quito-Ecuador, actualizada a diciembre del 2011.
7. Corporación de Estudios y Publicaciones. **LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO**, Quito-Ecuador, actualizado a Julio de 2011.
8. Corporación de Estudios y Publicaciones. **REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO**, Quito-Ecuador, actualizado a Julio de 2011.
9. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto (1986): **ELEMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**, Editorial Limusa, México.
10. DÍAZ, Ruy. **DICCIONARIO JURÍDICO DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.** Edit. Temis. 1993.

11. **DICCIONARIO DE TÉRMINO JURÌDICOS DEL ESTADO DE GUERRERO**, MÉXICO:
12. **DICCIONARIO DE TÉRMINO JURÌDICOS DEL ESTADO DE GUERRERO**, MÉXICO:
13. DROMI, Roberto, **DERECHO ADMINISTRATIVO**, 4ta. Edición, Ediciones Ciudad Argentina, Argentina.
14. **ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA**, Edit. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires Argentina, 1998.
15. García Maynez, Eduardo. **INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO**. 47ª ed. Editorial Porrúa; México, 1995.
16. GUZMAN Lara Aníbal. **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA**, Quito -Ecuador. 1993.
17. JARAMILLO Ordóñez, Herman**. LA ACTIVIDAD JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, Editorial, Loja - Ecuador. 1996.
18. LÓPEZ JÁCOME, Nelson (2006): **LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, CIVIL Y PENAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**, Editorial Universitaria, Ecuador.
19. Mackenzie, W.J.M. y J.W. Grove. **LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN GRAN BRETAÑA**. Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios. 1966.
20. MARIENHOFF, Miguel (2008): **TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**, Tomo I, editorial Univertsitás, Madrid.
21. OSSORIO, Manuel (2009): **DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES.** Edit. Datascan, Primera edición electrónica, Guatemala.

11. ANEXOS (Proyecto)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

"LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, EN RELACIÓN AL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS"

PROYECTO DE TESIS DE GRADO, PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADA.

AUTORA:

MAYRA FERNANDA NAVAS POSLIGUA

LOJA – ECUADOR

2014

1. TEMA:

LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, EN RELACIÓN AL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS.

2. PROBLEMÁTICA

Las violaciones al debido proceso en materia administrativa causan daño a los servidores públicos ecuatorianos, quienes tienen varias vías para reclamar en contra de la resolución sumarial, como lo es la vía contencioso administrativa e incluso, con reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional de Justicia la acción extraordinaria de protección.

En efecto, el debido proceso en materia administrativa está constituido por aquellas condiciones que aseguran una adecuada defensa de los intereses del funcionario público a quien afecta un proceso administrativo, y cuya resolución o acto administrativo afecta su estabilidad laboral, razón por la cual, atendiendo al principio pro omine en el que se sustenta nuestro Estado Constitucional de Derechos y Justicia, la potestad disciplinaria del Estado, respecto de sus servidores, deben estar destinadas a asegurar un proceso racional y justo., que en la actualidad por la aplicación de varias normas inconstitucionales son violadas.

La Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP, si bien establece normas que se relacionan con el debido proceso, de acuerdo a lo que se señala en el Art. 44 de la misma y pone énfasis en el derecho a la defensa y en el principio “pro servidor público”, en la práctica, según puede apreciarse del análisis de las normativa, tiene una serie de falencias, como las siguientes:

La sanción contemplada en el Art. 87 del Reglamento de la LOSEP es inconstitucional, toda vez que atenta expresamente contra el numeral 2 del Art. 66 de la Constitución de la República, ya que cercena el derecho a la vida digna, puesto que por muy grave que sea el incumplimiento de deberes, esta sanción

atenta no solo contra la subsistencia del servidor, sino contra todo su grupo familiar, inclusive contra el intereses superior de la niña, niño o adolescente, hijos del funcionario, intereses que deben prevalecer expresamente “por sobre las demás personas” como se dispone en el Art. 44 ibídem.

Además, el señalado Reglamento a la LOSEP, en su Art. 85, dispone nuevamente la suspensión temporal sin goce de remuneraciones, inconstitucional como se señaló en el punto anterior, otra inconstitucionalidad, la de tener en cuenta la reincidencia de una falta leve, la cual está execrada de nuestro ordenamiento constitucional cuando expresamente se dispone, al tratarse la igualdad de la ley en el numeral 2 del Art. 11 de la Constitución de la República que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades – añadiendo la disposición – que nadie podrá ser discriminado por su pasado judicial. Obviamente que la reincidencia debe ser execrada absolutamente en un Estado que se dice “constitucional de derechos y justicia”.

Por otra parte, resulta una aberración lo establecido en el literal c) del Art. 92 del Reglamento de la LOSEP, al señalar “un plazo de tres días para que el servidor dé contestación a los hechos planteados que sustenta el sumario”, plazo brevísimo que impide al servidor contar con el tiempo y los medios adecuados para la preparación de su defensa, incumpliendo lo que expresamente se dispone en el literal b) del numeral 7 del Art. 76 de la Constitución de la República, lo que viola, igualmente el Art. 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos en la cual existe jurisprudencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que señala: "es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas".

No olvidemos, que el debido proceso dentro del ordenamiento jurídico nacional tiene rango constitucional y que está consagrada como garantía en el Art. 76 de

la Constitución de la República. Este principio constitucional es obligatorio no sólo para la Función Judicial, sino, para todos los Órganos de la Administración Pública del Estado que ejercen funciones jurisdiccionales. Además, el debido proceso es un concepto esencial de los estándares internacionales que legitiman también la justicia administrativa, según dispone el artículo 8º de la "Convención Americana sobre Derechos Humanos" suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, y cuyos preceptos son obligatorios para el Estado de Ecuador de conformidad con el Art. 417 de la Constitución de la República, sin embargo, en mucho de los casos de los sumarios administrativos, estas normas no son consideradas.

3. JUSTIFICACIÓN

La presente investigación, tiene por objeto aplicar los conocimientos jurídicos obtenidos durante todo el periodo de estudios en la Universidad Nacional de Loja, especialmente en lo que concierne a la aplicación del Sistema Académico Modular por Objetos de Transformación (SAMOT), lo que permitirá recopilar información para en forma sistemática relacionar jurídicamente la teoría con la práctica, convirtiéndose de esta manera en una investigación de carácter teórico-práctico. Por lo que a corto plazo y en virtud de que realizadas las investigaciones del caso en varias instituciones de educación superior, se ha detectado que no existe un documento similar como tesis de grado previo a la obtención del título de abogado, por lo tanto, este proyecto de investigación intitulado "LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, EN RELACIÓN AL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS" servirá como documento - jurisconsulto y de guía para dar soluciones en los casos de sumarios administrativos seguidos ilegalmente por la autoridad nominadora.

Por otra parte, en el campo social, el tema objeto de esta investigación se justifica porque propone que los derechos de los servidores públicos sean respetados con justicia social, ya que al ser destituidos por las irregularidades administrativas que se comenten en los sumarios administrativos, como son: las citaciones anti éticas, la violación del derecho a una defensa adecuada o a ser oído, las resoluciones inmotivadas, las que son de carácter amedrentaría, inclusive los injustos sumarios administrativos que erróneamente o deliberadamente lo único que pretenden es destituir de su puesto de trabajo a la servidora o servidor público, dejando de percibir una remuneración que es el único sustento que cubren sus necesidades básicas socioeconómicas.

A lo anterior se une el aspecto jurídico, que se analizará cómo se expuso anteriormente, la violación expresa por parte de la LOSEP y su reglamento, especialmente a los Arts. 76 de la Constitución de la República que trata el debido proceso, el numeral 2 del Art. 11 ibídem; así como, al Art. 417 ibídem en el cual se señala que en los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos en el Ecuador se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos y de aplicabilidad directa, razón por la cual, la falta de oportunidad de defenderse en tiempo razonable.

La suspensión temporal de remuneraciones, inclusive las destituciones de sus puestos de trabajo, son todas irregularidades que expresamente atentan no solo contra nuestra Constitución, sino también contra instrumentos internacionales como es la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, que le ampara la Constitución de la República del Ecuador.

En consecuencia, se justifica con creces el presente proyecto de investigación, que de igual manera pretende evitar el irrespeto a nuestro ordenamiento jurídico consagrado en el Art. 425 de la Constitución de la República y que se deje de lado cuando se considera de aplicación directa en los sumarios administrativos la Ley Orgánica del Servicio Público - LOSEP y su Reglamento.

4. OBJETIVOS

4.1. Objetivo General

Analizar el cumplimiento de las normas constitucionales sobre el debido proceso y la protección de los servidores públicos sometidos a sumarios administrativos.

4.2. Objetivos Específicos

- Establecer legalmente de oficio la nulidad del sumario administrativo que adolezca de vicios, sin que se exija como requisito probar un interés directo.
- Investigar las causas por las cuales se rechazan las acciones de protección en contra de las resoluciones recaídas en un proceso sumarial administrativo.
- Proponer una reformar al Artículo. 44 de la LOSEP.

4.3. HIPÓTESIS

¿Cumple el procedimiento sumarial administrativo con las garantías del debido proceso y los principios pro omine y pro trabajador constitucionalmente establecidos en nuestro ordenamiento jurídico?

5. MARCO TEÓRICO

5.1. Marco conceptual

Acto administrativo: Es el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad.

Comparecencia: Presentarse físicamente ante el Juez o Tribunal para llevar a cabo un acto procesal, sea espontáneamente o por llamado del Juez.

La comparecencia de la servidora o del servidor público a un sumario administrativo procede solamente cuando es emplazado en forma legal, pudiendo acontecer que ocurran irregularidades en su notificación, por estar a cargo de funcionarios “ad hoc”., irregularidades que generan la nulidad de todo lo obrado.

Debido proceso legal: El debido proceso legal, como principio constitucional, significa el conjunto de garantías de orden constitucional, que de una parte aseguran a las partes el ejercicio de sus facultades y poderes de naturaleza procesal y, de otro, legitiman la propia función jurisdiccional.

El tema de la presente investigación aplicará este concepto en el más amplio sentido, señalándose expresamente en este plan la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos acerca del debido proceso en materia administrativa

Sumario Administrativo: es aquel procedimiento que corresponde incoar en todos aquellos casos en que es necesario, investigar una infracción administrativa y no corresponde instruir una investigación sumaria en atención a la naturaleza y/o gravedad de ella.

El sumario administrativo, es un procedimiento administrativo regulado por la Sección 3ª del Reglamento de la LOSEP, en el cual claramente se señala el conjunto de trámites y formalidades, que determinan los requisitos de validez de un sumario.

5.2. Marco Doctrinario

Para la presente investigación se ha recurrido a numerosa doctrina administrativa, tanto nacional como comparada, destacando las siguientes:

De acuerdo a lo expuesto por el jurista español Dr. Juan Luis Gómez Coronel: “… el proceso debido… comprende, por ceñirnos a lo procesal, el derecho de acción, la prohibición de indefensión, el derecho a la prueba, el derecho a todas la garantías (ahora entendido como principio residual), etc, que son también

manifestaciones del Estado de Derecho, que son sustentadas, informadas e integradas en el principio general del derecho al proceso debido".

Conforme lo expuesto por el autor español y acorde con lo dispuesto en el Art., 76 de nuestra Constitución y Arts. 44 y siguientes de la Ley Orgánica de Servicio Público, existe una serie de garantías que no pueden ser desconocidas por la autoridad cuando se somete a sumario administrativo a un servidor público, so pena de nulidad del procedimiento.

Todo lo anterior porque el debido proceso es un derecho aplicable a todas las actuaciones judiciales y administrativas, disposición que tiene su fundamento en el principio de igualdad ante la ley, dado que el debido proceso significa que ambas partes en el procedimiento administrativo, como en el proceso judicial, deben tener igualdad de oportunidades tanto en la defensa de sus respectivos derechos como en la producción de las pruebas destinadas a acreditarlos.

Según expresa el jurista venezolano Dr. Luis Alfredo Rivas, presidente de la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela: el debido proceso se trata de un derecho complejo que encierra dentro de sí, un conjunto de garantías que se traducen en una diversidad de derechos para el procesado, entre los que figuran, el derecho a acceder a la justicia, el derecho a ser oído, el derecho a la articulación de un proceso debido, derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos, derecho a un tribunal competente, independiente e imparcial, derecho a obtener una resolución de fondo fundada en derecho, derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, derecho a la ejecución de las sentencias, entre otros, que se vienen configurando a través de la jurisprudencia.

Importante es establecer la dimensión del debido proceso violado en el acto administrativo dictado arbitrariamente contra el trabajador, siendo jurídicamente interesante lo que respecto de este principio expresa el jurista de nacionalidad peruana Dr. Reinaldo Bustamante Alarcón: la dimensión material del debido proceso exige que todos los actos de poder, sean normas jurídicas, actos

administrativos o resoluciones judiciales, inclusive, sean justos, es decir, que sean razonables y respetuosos de los valores superiores, de los derechos fundamentales y de los demás bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, a tal punto que su inobservancia debe ser sancionada con la inaplicación de aquel acto o con su invalidez.

En concordancia con lo anterior, el jurista nacional Dr. Fabián Corral, al referirse al debido proceso señala: "Para contrarrestar las tentaciones del poder se inventó la ley como expresión de valores sociales. Se inventaron el Estado de Derecho y el principio de legalidad, según el cual la autoridad solamente puede hacer lo que está expresamente dispuesto por la norma. No hay, pues, en los países civilizados, ni supremos ni absolutos. Hay servidores de la Ley. Entre los atributos del Estado de Derecho están los derechos ciudadanos reconocidos como garantías jurídicas específicas (…), y entre ellas, el "debido proceso" (Art. 24 Constitución Política, hoy 76 de la Constitución del 2008). ¿Qué es el debido proceso? Es un conjunto de derechos propios de las personas y anteriores al Estado, de carácter sustantivo y procesal, reconocidos por la Constitución, que buscan precautelar la libertad y procurar que quienes sean sometidos a juicio gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos judiciales y administrativos un proceso justo, pronto y transparente."

En materia de derecho comparado, el artículo 19 Nº 3 de la Constitución de la República de Chile asegura a todas las personas la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos. Igualdad no ya ante la ley, sino ante la justicia. A mayor abundamiento, y conforme al elemento de interpretación histórico, el inciso sexto del artículo y numeral referidos establece expresamente que: *"Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos".*

Complementa la disposición constitucional chilena el Estatuto Administrativo del referido país, como lo es la Ley 18.834 que se refiere a los servidores públicos y la Ley 18.883 que trata la situación jurídica de los servidores municipales.

En relación al debido proceso administrativo la Ley N° 19.549 de Procedimientos Administrativos de la República Argentina se traduce en el aseguramiento del derecho a ser oído, a ofrecer y producir pruebas, y a obtener una decisión fundada. En realidad, la ley traduce al campo administrativo el principio constitucional de la inviolabilidad de la defensa en juicio (artículo 18).

5.3. Marco jurídico

La actividad disciplinaria es inherente al derecho de represión contemplado en el derecho administrativo. En general, la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) y su Reglamento, contienen un capítulo especial con relación a la potestad disciplinaria del administrador sobre los agentes públicos. A través de ellos no se castigan actos delictivos, sino los incumplimientos por los deberes que surgen de las relaciones jurídicas estatutarias, aunque teleológicamente son de naturaleza represiva.

La potestad disciplinaria tiene, como finalidad, la custodia y el buen orden de la función y la organización de la Administración Pública respecto de sus servidores.

La juridicidad de la potestad disciplinaria instituye, necesariamente, el procedimiento disciplinario, lo que nos permite advertir que tenemos dos campos: el del Derecho Disciplinario sustancial, regulando los deberes y conductas estatutarias y las infracciones sancionables, además, el procedimiento disciplinario.

El derecho disciplinario sustancial estructura su normativa sobre la base de la LOSEP que prescribe las conductas a observar y de una escala de faltas a ellas, a la vez que concomitantemente diseña el rango de las sanciones. Por otra parte, el Derecho Procedimental Disciplinario, tiene como fin investigar la existencia de las faltas presuntamente cometidas, pero de ningún modo se orienta a la búsqueda del cuerpo del delito. Su objeto principal es averiguar el incumplimiento

del deber provocado por la infracción del agente. Los principios probatorios son aquellos de la teoría general de las pruebas. La recolección de pruebas se desenvuelve en el marco del proceso sumarial y como en cualquier proceso instructorio en el que rige el principio in dubio pro trabajador.

El marco jurídico del presente trabajo de investigación se basa en la serie de procedimientos administrativos que, a pesar de existir expresas normas constitucionales y administrativas acerca del debido proceso y de la estabilidad funcionaria, son frecuentes las arbitrariedades de las autoridades administrativas en esta materia, lo que no solo afecta a los destituidos en forma irregular, sino que, además, en forma gravísima al presupuesto de la nación, toda vez frente a los despidos arbitrarios existentes o procedimientos que adolecen de vicios que no tienen relación con los hechos que dieron lugar al proceso, las acciones de protección constitucional interpuestas en contra de la administración han prosperado casi en su totalidad, razón por la cual, estas arbitrariedades de la autoridad generan indemnizaciones por parte de la misma e incluso restitución al cargo con pago de las remuneraciones que correspondían al funcionario que fue separado arbitrariamente de sus funciones.

6. METODOLOGÍA

Los métodos utilizados en la presente investigación son:

6.1.1. Método científico

El método científico es un proceso de investigación que consta de varias etapas: a) La observación del fenómeno donde se observa y se describe el proceso objeto de estudio; b) La formulación de hipótesis que donde se establecen posibles causas que expliquen el fenómeno estudiado, que después habrá que confirmar experimentalmente, c) El diseño experimental: Se monta un dispositivo experimental que pueda probar nuestras hipótesis, y d) El análisis de los resultados y conclusiones que generalmente en una investigación cuantitativa se expresan en gráficos. En términos generales, el método científico se aplicará en los procedimientos lógicos que sigue la investigación para descubrir las

relaciones internas y externas de los procesos y procedimientos de que se hace uso en la investigación científica.

6.1.2. Método Inductivo

En el entendido que el presente trabajo de investigación es un proceso analítico sintético mediante el cual se parte del estudio de casos, hechos o fenómenos particulares para llegar al descubrimiento de un principio o ley general que los rige, se utilizarán los siguientes pasos:

- **Observación**: Esto es muy diverso a “contemplar las cosas”, toda vez que se procederá conforme a evidencias, es decir, “observaciones objetivas” en las cuales se sustentará esta propuesta para verificarlas con exactitud, en el caso del tema problema.

- **Abstracción**: En este proceso investigativo, aunque no resulta fácil, me apartaré de los objetos sensibles como deseos, preferencias y creencias, pues la objetividad debe presidir toda investigación: Se hará simplemente una investigación de la realidad existente sin ningún matiz que la deforme.

6.1.3. Método deductivo

Contrario al método anterior, el deductivo va de lo general a lo particular, es decir, mediante una teoría general que explica los fenómenos que se investiga, debiendo seguirse para este método la sintetización específica que implica la necesidad de regular los derechos de los servidores públicos, especialmente relacionados con el debido proceso y su estabilidad funcionaria.

6.1.4. Método descriptivo

A través de este método se expone el estado actual del tema investigado y los fenómenos que lo genera, es la observación minuciosa y actual de hechos, fenómenos y casos procurando una interpretación racional y el análisis objetivo de los mismos, con la finalidad de cumplir los objetivos específicos ya señalados. Se refiere a una interpretación de la realidad tal cual es.

6.1.5. Método analítico – sintético

Método Analítico: Mediante su aplicación se pondrá énfasis en ausencia de normas adecuadas sobre la materia para someterla a un estudio independiente poniendo énfasis en la legislación internacional como comparada, así como la doctrina y jurisprudencia comparadas que velan por la integridad del trabajador. Mediante este método se logró hacer un acabado análisis crítico del tema investigando a fin de alcanzar una comprensión total del mismo

6.1.5.1. Método Sintético: Analizando la actual realidad normativa del país se llegará a un todo concreto que permitirá proponer el establecimiento de normas adecuadas o el mejoramiento de las actualmente existentes

6.1.6. Método histórico – lógico

El método histórico, o también llamado Método Científico de la Realidad Histórica Este método se refiere a que en la Sociedad los diversos problemas o fenómenos no se presentan de manera azarosa sino que es el resultado de un Largo proceso que los origina, motiva o da lugar a su existencia. Esta evolución de otra parte no es rigurosa o repetitiva de manera similar, sino que va cambiando de acuerdo a determinadas tendencias o expresiones que ayuda a interpretarlos de una manera secuencial. La lógica se refiere entonces a aquellos resultados previsibles y lo histórico a la cuestión evolutiva de los fenómenos**.** Lo lógico expresa lo histórico por medio de las abstracciones, con la particularidad de que se procura por todos los medios conservar el hilo fundamental del proceso histórico efectivo.

6.1.7. Método comparativo

Involucra la comparación de diferentes tipos de instituciones o grupos de gente para analizar y sintetizar sus diferencias, así como sus similitudes. Se parte del supuesto de que estas divergencias y similitudes permiten conocimientos precisos de ciertos fenómenos, instituciones, estructuras y culturas.

6.2. TÉCNICAS E INSTRUMENTOS

6.2.1. Técnicas de campo

- **Encuesta:** Se encuestará especialmente a 30 abogados de ejercicio liberal de la ciudad de Quito para que se pronuncien acerca de la materia, así como a 10 servidoras o servidores públicos.

- **Entrevista:** Se entrevistará a un ministro de la Corte Constitucional de Justicia y a un abogado de la Procuraduría General del Estado.

6.2.2. Instrumentos

- Cuestionario

6.2.3. Técnicas e instrumentos de investigación

- Las técnicas de investigación empleadas en el tema de investigación son las clásicas y que ayudan de forma perfecta para conseguir los objetivos generales y específicos, sin las cuales, la metodología aplicada no llegaría a materializarse sin ayuda de las fichas bibliográficas, nemotécnicas, lincográficas y de campo.

- Fichas Bibliográficas: son destinadas a anotar los datos completos de los documentos consultados en la investigación: libros, revistas folletos, diarios, etc.

- Fichas Nemotécnicas: Son las fichas en las cuales se anota la información extraída tanto de fuentes bibliográficas como de las actividades propias de la observación; en general se anotan informaciones para todo el proceso de investigación. El fichero personal es una ayuda memoria que sirve para organizar la investigación y estructurar de mejor forma la investigación. En el presente caso de investigación jurídica se ha utilizado dos clases de fichas nemotécnicas que son: a) las textuales y b) las personales.

- **Fichas de Campo:** Se utilizaran por cuanto son las fichas destinadas a recoger datos que se obtienen mediante la técnica de observación en el lugar donde ocurren los hechos.

- **Fichas lincográficas:** Es necesario hacer una mención especial a la fuente de investigación moderna como lo es el Internet, aquí se encuentra mucha información de todas partes del mundo y de nuestro país acerca del tema. Entre los anexos que se adjuntará a esta investigación son páginas electrónicas que sirven para conocer las experiencias de países vecinos de condiciones similares y así obtener leyes debidamente aplicables, justas y reales.

Procedimiento en la investigación

Estudio bibliográfico: Se ha recurrido a las bibliotecas de la Universidad de las Américas, Universidad Andina Simón Bolívar, Universidad San Francisco, Universidad Central de Quito, y Pontificia Universidad Católica de Quito a consultar la doctrina y jurisprudencia existente respecto de los recursos extraordinarios de protección que proceden contra las sentencias judiciales y las recaídas en procesos administrativos que violan los derechos humanos, tanto en el Ecuador como en el derecho comparado.

7. CRONOGRAMA 2014

Tiempo en meses.	JUNIO				JULIO				AGOSTO				SEPTIEMBRE				OCTUBRE			
Tiempo en semanas.																				
Actividades.	I	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Selección de tema y problema.	X	X																		
Elaboración del Marco Referencial, justificación y objetivos.		X	X	X																
Diseño del proyecto de tesis.					X	X	X	X												
Trámite para la aprobación del proyecto.									X	X										
Acopio de la Información Bibliográfica.											X	X								
Investigación de Campo													X	X						
Presentación y análisis de los resultados de la investigación.															X	X				
Informe final																X	X			
Defensa y Sustentación																		X	X	X

8. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO.

RECURSOS MATERIALES Y COSTOS

DETALLE	USD. $
ELABORACIÓN DEL PROYECTO	**150,00**
MATERIAL DE ESCRITORIO	**180,00**
BIBLIOGRAFÍA ESPECIALIZADA	**150,00**
Elaboración del Primer informe.	**120,00**
Reproducción del informe final.	**300,00**
TRANSPORTE	**600,00**
TOTAL	**1.600,00 USD**

El total de gastos asciende a la suma de Mil Seiscientos dólares americanos, que serán financiados con recursos propios del autor.

RECURSOS HUMANOS.

- **DIRECTOR DE TESIS**: Por designarse
- **ENCUESTADOS**: 30 personas seleccionadas por muestreo
- **PROPONENTE DEL PROYECTO**. Mayra Fernanda Navas Posligua

9. BIBLIOGRAFIA.

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, 2008, Quito – Ecuador.
- Corporación de Estudios y Publicaciones, CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, actualizado a marzo de 2012, Quito – Ecuador.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Edit. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires Argentina, 1998. Pág.508
- CABANELLAS DE LA TORRE, Guillermo, DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL, Editorial Heliasta, Buenos Aires-Argentina, 2001. Pág.320
- OSSORIO, Manuel, DICCIONARIO DE CIENCIAS JURIDICAS, POLITICAS Y SOCIALES, Ed. Heliasta, Bs. As. Argentina, 2003.Pág.480.
- ALSINA, Hugo. TRATADO TEÓRICO PRÁCTICO DE DERECHO PROCESAL CIVIL Y COMERCIAL. Segunda Edición. Tomo IV Juicio Ordinario, Segunda Parte, Buenos Aires, Edit. Soc. Anon Editores, 1961.
- ANDRADE UBIDIA, SANTIAGO, IMPUGNACIÓN DE LOS ACTOS PROCESALES, Universidad Nacional de Loja, 2006-2007.

- CABANELLAS DE LA TORRE, Guillermo, DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL, Editorial Heleaste, Buenos Aires-Argentina, 2001.
- Corporación de Estudios y Publicaciones, CODIGO CIVIL, actualizado a septiembre de 2009, Quito – Ecuador.
- Corporación de Estudios y Publicaciones, CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, actualizado a septiembre de 2009, Quito– Ecuador.
- Corporación de Estudios y Publicaciones. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, 2008, Quito– Ecuador.
- COUTURE J, Eduardo, FUNDAMENTOS DEL DERECHO PROCESAL CIVIL, Ediciones Desalma, Buenos Aires, 1997.
- CRUZ BAHAMONDE, Armando. ESTUDIO CRÍTICO DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, tomo V, Segunda Edición. Edino 2001.
- REGLAMENTO DE RÉGIMEN ACADÉMICO, Universidad Nacional de Loja, 2009, pp.26.

ANEXOS

FORMULARIO DE ENCUESTA

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

Estimado profesional del Derecho, en esta oportunidad me es grato solicitarle muy comedidamente su valioso aporte y criterio profesional contestando a las siguientes preguntas derivadas de la investigación **"LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, EN RELACIÓN AL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS".** La misma que me permitirá obtener como resultado datos técnico- jurídico, veraces y oportunos que aporten a mi trabajo investigativo.

Con sentimientos de consideración y estima le antecedo mis agradecimientos.

1. **¿Considera usted que se encuentra correctamente legislado el procedimiento del sumario administrativo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano?**

   SI ( ) NO ( )

   PORQUÉ

   …..……

2. **¿Considera usted que en la sustanciación del sumario administrativo se vulneran garantías básicas del debido proceso?**

   SI ( ) NO ( )

   PORQUÉ

   ……...……

3. **¿Considera oportuno que entre unas de las sanciones administrativas que se le puede imponer a un servidor público sumariado sea la suspensión temporal sin goce de remuneraciones?**

   SI ( ) NO ( )

   PORQUÉ

   ……...……

4. **¿Considera pertinente que en el régimen jurídico disciplinario se contemple como sanción disciplinaria la reincidencia en faltas leves, cuando en nuestra legislación no se permite ser sancionado dos veces por la misma causa, de conformidad al principio non bis in ídem?**

   SI ( ) NO ( )

   PORQUÉ

   ……...……

5. **¿Considera que el término de tres días, para que el servidor público de contestación a los hechos planteados en el sumario administrativo, impide ejercer un efectivo y expedido derecho a la defensa?**

   SI ( ) NO ( )

   PORQUÉ

   ……...……

6. **¿Considera pertinente que se incorpore una reforma legal al régimen jurídico disciplinario de los servidores públicos para garantizar y hacer efectivo las reglas del debido proceso?**

   SI ( ) NO ( )

   PORQUÉ

   ……...……

Gracias por su colaboración

FORMULARIO DE ENTREVISTA

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

Estimado profesional del Derecho, en esta oportunidad me es grato solicitarle muy comedidamente su valioso aporte y criterio profesional contestando a las siguientes preguntas derivadas de la investigación titulada **"LA NECESIDAD DE REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, EN RELACIÓN AL DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS".** La misma que me permitirá obtener como resultado datos técnico- jurídico, veraces y oportunos que aporten a mi trabajo investigativo.

Con sentimientos de consideración y estima le antecedo mis agradecimientos.

1.- ¿CONSIDERA USTED QUE EN LA SUSTANCIACIÓN DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO SE VULNERAN GARANTÍAS BÁSICAS DEL DEBIDO PROCESO?

……..……

2.- ¿CONSIDERA USTED QUE SE DEBERÍA INCORPORAR REFORMAS LEGALES AL RÉGIMEN JURÍDICO DISCIPLINARIO DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO, PARA GARANTIZAR Y HACER EFECTIVO LAS GARANTÍAS DEL DEBIDO PROCESO?

……..……

……..

Gracias por su colaboración

ÍNDICE

CERTIFICACIÓN ____ II

AUTORÍA ____ III

CARTA DE AUTORIZACIÓN ____ IV

DEDICATORIA ____ V

AGRADECIMIENTO ____ VI

TABLA DE CONTENIDOS ____ VII

1. TÍTULO ____ 1

2. RESUMEN ____ 2

2.1. ABSTRACT ____ 4

3. INTRODUCCIÓN ____ 6

4. REVISIÓN DE LITERATURA ____ 8

4.1. MARCO CONCEPTUAL ____ 8

4.1.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ____ 8

4.1.2. EL SERVIDOR PÚBLICO ____ 10

4.1.3. EL ACTO ADMINISTRATIVO ____ 12

4.1.4. LA COMPARECENCIA ____ 13

4.1.5. EL DEBIDO PROCESO ____ 14

4.1.6. EL DERECHO DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO ____ 15

4.1.7. EL SUMARIO ADMINISTRATIVO ____ 17

4.1.8. INSTITUCIÓN JURÍDICA ____ 18

4.1.9. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA ____ 20

4.2. MARCO DOCTRINARIO ____ 22

4.2.1. PRINCIPIOS RECTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 22

4.2.1.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD ____ 23

4.2.1.2. PRINCIPIO DE IMPUGNABILIDAD ____ 24

4.2.1.3. PRINCIPIO DE EFICIENCIA Y EFICACIA ____ 25

4.2.1.4. PRINCIPIO DE AGILIDAD ____ 26

4.2.1.5. PRINCIPIO DE SIMPLIFICACIÓN ____ 27

4.2.1.6. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA 28
4.2.1.7. PRINCIPIO DE COPARTICIPACIÓN 29
4.2.1.8. PRINCIPIO DE ECONOMÍA 30
4.2.1.9. PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD 31
4.2.1.10. PRINCIPIO DE AVOCACIÓN 31
4.2.2. LA POTESTAD REGULATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 32
4.2.2.1. LA ACCIÓN DISCIPLINARIA DEL ESTADO 35
4.2.3. EL SUMARIO ADMINISTRATIVO COMO INSTITUCIÓN JURÍDICA 37
4.2.3.1. PRINCIPIOS BÁSICOS QUE SE OBSERVAN EN UN SUMARIO ADMINISTRATIVO. 39
4.2.4. LA RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO PÚBLICO EN EL PROCESO SUMARIAL. 41
4.2.4.1. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA 42
4.2.5. EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y EL SUMARIO ADMINISTRATIVO. 44
4.3. MARCO JURÍDICO 48
4.3.1. NORMAS CONSTITUCIONALES RESPECTO A LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA 48
4.3.2. EL SUMARIO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL. 51
4.3.2.1. PROCEDIMIENTO DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL. 55
4.3.2.2. EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO. 59
4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA 63
4.4.1. DERECHO COMPARADO COLOMBIANO 63
4.4.1.1. EL SUMARIO ADMINISTRATIVO EN LA REPÚBLICA DE COLOMBIA 67
4.4.2. DERECHO COMPARADO CHILENO 70
5. MATERIALES Y MÉTODOS 73
5.1. El Método Científico 73

5.2. El Método Analítico 74
5.3. El Método Sintético 75
5.4. Método Inductivo- Deductivo 75
5.5. Técnicas 76
6. RESULTADOS 77
6.1. RESULTADO DE LA APLICACIÓN DE LAS ENCUESTAS 77
CUADRO N° 1 77
CUADRO N° 2 79
CUADRO N° 3 80
CUADRO N° 4 82
CUADRO N° 5 83
CUADRO N° 6 85
6.2. RESULTADO DE LA APLICACIÓN DE LAS ENTREVISTAS 87
7. DISCUSIÓN 92
7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS 92
7.1.1. OBJETIVO GENERAL. 92
7.1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS 93
7.2. CONTRASTACION DE HIPÓTESIS 95
7.3. ESTUDIO DE CASOS 96
7.4. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA QUE SUSTENTA LA PROPUESTA DE REFORMA. 99
8. CONCLUSIONES 102
9. RECOMENDACIONES 104
9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA 106
10. BIBLIOGRAFÍA 110
11. ANEXOS (Proyecto) 112
INDICE 134