UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIADAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

TÍTULO:

"LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 48 DEL CAPÍTULO V DE LA LEY ORGANICA DE SERVICIO PUBLICO, EN RELACIÓN A LA USURA COMO CAUSAL DE DESTITUCION"

Tesis, previa a la obtención del Título de Abogado.

AUTOR:

PABLO LUIS GAMBOA SANTILLÁN

DIRECTOR:

Dr. Mg. MARCELO ARMANDO COSTA CEVALLOS

Loja – Ecuador
2014

CERTIFICACIÓN

Dr. Mg. Marcelo Armando Costa Cevallos,

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:

Haber revisado prolijamente la Tesis de Grado bajo el título **"LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 48 DEL CAPÍTULO V DE LA LEY ORGANICA DE SERVICIO PUBLICO, EN RELACIÓN A LA USURA COMO CAUSAL DE DESTITUCION",** presentado por el postulante PABLO LUIS GAMBOA SANTILLÁN, por cuanto reúne los lineamientos metodológicos de la Universidad Nacional de Loja; Autorizo su presentación para la defensa y sustentación ante el tribunal correspondiente.

Loja, octubre de 2014

Atentamente,

Dr. Mg. Marcelo Armando Costa Cevallos

DIRECTOR DE TESIS

AUTORÍA

Yo, Pablo Luis Gamboa Santillán, declaro ser Autor del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido del mismo.

Adicionalmente acepto y Autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la Publicación de mi Tesis en el repositorio de la Institución- Biblioteca Virtual.

Autor: Pablo Luis Gamboa Santillán

Firma:

Cédula: 120418831-0

Fecha: Loja, octubre de 2014.

CARTA DE AUTORIZACION DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR, PARA LA CONSULTA, REPRODUCION PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACION ELECTRONICA DEL TEXTO COMPLETO

Yo, Pablo Luis Gamboa Santillán, declaro ser autor de la tesis Titulada **"LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 48 DEL CAPÍTULO V DE LA LEY ORGANICA DE SERVICIO PUBLICO, EN RELACIÓN A LA USURA COMO CAUSAL DE DESTITUCION".** Como requisito para optar al título de ***Abogado***; autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de su 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 de 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 6 días del mes de octubre del dos mil catorce.

Firma:

Autor: Pablo Luis Gamboa Santillán

Cedula: 120418831-0

Dirección: Guayaquil, Guasmo Sur, Coop. Guayaquil 2 Mz. 29 Villa 14

Correo Electrónico: palugasa2011@hotmail.com

Teléfono: 0986140327

DATOS COMPLEMENTARIOS:

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

Tribunal de Grado:

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

Dr. Mg. Igor Eduardo Vivanco Müller. (Vocal)

Ab. PhD. Galo Stalin Blacio Aguirre. (Vocal)

AGRADECIMIENTO

Deseo expresar mi más sincero agradecimiento a todos quienes hicieron posible la culminación de la presente investigación:

En Primer lugar a Dios, en A la Universidad Nacional de Loja, Alma Mater, así mismo de manera muy especial al Dr. Mg. Marcelo Armando Costa Cevallos , de quien he tenido el apoyo en todo momento, con sugerencias en el desarrollo de la fase de campo, análisis de datos y en la dirección y revisión de este trabajo.

A los miembros del tribunal calificador de la tesis: por sus valiosas sugerencias del presente trabajo de investigación.

A todos un infinito abrazo

PABLO LUIS

DEDICATORIA

Este trabajo lo dedico con mucho afecto a mi familia, quienes durante mi formación han sido fuente de inspiración para mi constante superación y quienes me brindaron todo el apoyo para la culminación de mi carrera profesional.

En especial a mi familia por brindarme todo ese apoyo desinteresado, con lo cual he logrado obtener y alcanzar mis objetivos propuestos en la vida.

A unos y otras personas que de una u otra forma supieron ayudarme a cumplir con este propósito.

PABLO LUIS

TABLA DE CONTENIDOS

CERTIFICACIÓN
AUTORÍA
CARTA DE AUTORIZACIÓN
AGRADECIMIENTO
DEDICATORIA
TABLA DE CONTENIDOS
1. TÍTULO
2. RESUMEN
2.1. ABSTRACT
3. INTRODUCCIÓN
4. REVISIÓN DE LITERATURA
4.1. MARCO CONCEPTUAL
4.1.1. Sistema Social
4.1.2. Administración Pública
4.1.3. Servidor Público
4.1.4. Destitución
4.1.5. Usura
4.2. MARCO DOCTRINARIO
4.2.1. La Administración Pública en el Ecuador
4.2.2. La Sociedad, Derechos y Garantías
4.2.3. La Función Pública en el Ecuador
4.2.5. La Usura y los Servidores Públicos en el Ecuador
4.3. MARCO JURÍDICO
4.3.1. La Constitución de la República del Ecuador y la Administración Pública en el Ecuador
4.3.2. La Ley Orgánica del Servidor Público – Los Servidores Públicos
4.3.3. Régimen Legal de la Prestación de Servicios Públicos, por los Servidores Públicos.
4.3.4. Garantías del Servidor Público en la Sociedad Ecuatoriana

4.3.5. Análisis Jurídico de la Usura en la Administración Pública, Sanciones a los Servidores Públicos, su Destitución.
4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA
4.4.1. Legislación de la República de Chile.
4.4.2. Legislación de la República de Colombia.
4.4.3. Legislación de la República de Venezuela.
5. MATERIALES Y MÉTODOS.
5.1. Metodología
5.2. El Método de Inserción de la Realidad.
5.3. Fases
5.4. Técnicas
6. RESULTADOS
6.1. INVESTIGACIÓN DE CAMPO
6.2. Presentación, y Análisis de los resultados de las Entrevistas.
7. DISCUSIÓN
7.1. Verificación de Objetivos
7.2. Contrastación de Hipótesis
7.3. Fundamentos Jurídicos, Doctrinarios que sustentan la Reforma
8. CONCLUSIONES.
9. RECOMENDACIONES.
9.1. PROPUESTA DE REFORMA.
10. BIBLIOGRAFÍA
11. ANEXOS
PROYECTO DE TESIS
INDICE

1. TÍTULO

“LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 48 DEL CAPÍTULO V DE LA LEY ORGANICA DE SERVICIO PUBLICO, EN RELACIÓN A LA USURA COMO CAUSAL DE DESTITUCION”

2. RESUMEN

En el Derecho Administrativo exigirá que, las normas sancionadoras, no que garanticen una certeza absoluta, sino una predicción razonable, en el derecho disciplinario carece de vigencia el principio de la ley más benigna, atento que la readmisión en el empleo y la revisión sumarial se aplican con carácter específico, sí tiene vigencia en este Derecho el principio non bis in ídem, el cual no es inherente sólo al derecho que deriva de la razonabilidad que, como calidad de lo razonable, se extiende profusamente tanto a la actuación jurídica como a la ciencia jurídica.

Se reconoce la importancia cuando está vinculado a la pérdida de un derecho subjetivo, tampoco rige, en forma absoluta el principio de tipicidad que exige la aplicación de la ley, por consiguiente, las faltas disciplinarias se enuncian en las normas, de modo genérico, debiéndoselas interpretar en forma amplia. Y esto es así porque las faltas son violaciones a los deberes genéricos, no pudiendo preverse en las diversas normas las posibles conductas sancionables.

En efecto, ninguna conducta reprochable puede ser investigada por efectos razonables a los derechos sustanciales de las personas, y aquí rige el principio de concentración, y la base es la teoría de la identidad de las acciones, o de las pretensiones, cuando se debe establecer una escala de faltas juntamente con un correlativo rango de sanciones, cuya aplicación depende de las autoridades competentes, quienes no podrán variar o aumentar las consecuencias de ningún modo.

Desde el punto de vista instrumental, el derecho disciplinario tiende a investigar la existencia de la falta administrativa, independientemente del cuerpo del delito, su objetivo principal es comprobar, verificar o investigar, el incumplimiento del deber presuntamente suscitado por el comportamiento de las personas en calidad de estudiantes universitarios, que los principios probatorios pertenecen a la teoría general de las pruebas, instituyéndose así la técnica jurídica adecuada para luego juzgar por el sistema de la racionalidad crítica las que deben ser verificadas. El procedimiento disciplinario, habrá de desarrollarse con absoluto respeto a los principios pertenecientes al debido proceso legal, su estricto acatamiento propenderá a la juridicidad de la actividad administrativa.

2.1. ABSTRACT

The right administrative will be demanded that, the sanctioning norms, not that guarantee an absolute certainty, but a reasonable prediction, in the disciplinary authority lacks use the principle of the most benign law, kind than reinstatement in the use and the judicial revision is applied with specific character, yes has use in this Right the principle non twice in idem, which is not inherent only to the right that derives from the .reasoning that, like quality of the reasonable thing, it extends profusely as much to the legal action as to legal science.

It recognizes the importance when it is associated with the loss of a subjective right, nor is regulated, absolute the principle of classification which calls for the implementation of the law, therefore, the adjudications set out in the rules of the generic, this here interpret comprehensively. And this is thus because the lack are violations to the generic duties, not being able to anticipate in the diverse norms the possible punishable conducts.

Indeed, no reproachable conduct can be investigated by reasonable effects to the substantial rights of the people, and here it governs the concentration principle, and the base is the theory of the identity of the actions, or the when a scale of lack with a correlative rank of sanctions is due to establish together, whose application depends on the competent authorities, that will not be able to vary or to increase the consequences none.

From the instrumental point of view, the disciplinary authority tends to investigate the existence of the administrative lack, independent of the body of the crime, its primary target is to verify, to verify or to investigate, the breach of having presumably provoked by the behavior of the people as university students, who the probatory principles belong to the general theory of the tests, instituting itself therefore the legal technique adapted soon to judge by the system of the critical rationality those that must be verified. The disciplinary procedure, will have to be developed with absolute respect to the principles pertaining to have the legal process, its strict observance will incline to the legality of the administrative activity.

3. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación revela la importancia del sistema administrativo gubernamental, que su eficacia y actividad es servir a su comunidad y a los ciudadanos, su naturaleza de la administración pública, el gobierno y poder, son una identidad disciplinaria que está a cargo de quienes son parte de la administración gubernamental, como son los servidores públicos, quienes deben mantener una conducta ética en lo moral, personal y profesional; que la usura como mecanismo para la obtención de beneficios económicos, es un problema que se sustenta en el aprovechamiento del cobro de intereses elevados por el interés legal que lo determinan las autoridades estatales; y, que lamentablemente algunos servidores públicos se dedican a esta actividad ilícita, que va en menoscabo de los intereses, fines y objeto de la administración pública.

El desarrollo de la presente investigación, se establecen dentro de su contenido, en forma literaria los aspectos conceptuales, doctrinarios y jurisprudenciales en cuanto a la Administración Pública, por las garantías al servicio de la colectividad; el contenido de la presente investigación está en su estructura, que se ha hecho un análisis crítico, jurídico, conceptual y doctrinario, respecto del Derecho Administrativo, para lo cual describo: revisión de literatura, contiene un marco conceptual, sistema social, administración pública, servidor público, destitución, usura, un marco doctrinario, la administración pública en el ecuador, la sociedad, derechos y garantías, la función pública en el ecuador, el servicio público y los servidores públicos en el ecuador, la usura y los servidores públicos en el ecuador, un marco jurídico, la constitución de la república del ecuador y la administración pública en el ecuador, la ley orgánica del servidor público – los servidores públicos, régimen legal de la prestación de servicios públicos, por los servidores públicos,

garantías del servidor público en la sociedad ecuatoriana, análisis jurídico de la usura en la administración pública, sanciones a los servidores públicos, su destitución, legislación comparada.

Una vez desarrollada toda la tesis de investigación jurídica, la revisión de literatura, la investigación de campo; que con la colaboración de Abogados y Doctores en libre ejercicio profesional, como del apoyo de los funcionarios y empleados de la Corte Provincial de Justicia de Loja; y, de la sociedad en general; sus acertados criterios y análisis respecto de la temática y problemática, analizados éstos, respecto de los objetivos e hipótesis planteadas; nos llevaron a realizar un estudio para la fundamentación jurídica de la propuesta de reforma legal; y arribar a las conclusiones y recomendaciones, como a la propuesta de reforma Legal.

Mi propósito con el desarrollo y terminación de la presente tesis socio-jurídica, es de coadyuvar al desarrollo social y judicial en el Ecuador, en que se garantice a la sociedad una eficiente administración del Servicio Público en el Ecuador, aplicada a la garantía para con la sociedad, el que conlleva se considere fundamental el aporte de Sanciones a los servidores públicos que incurran en actos ilícitos como es la Usura, y sea transparente su accionar en la eficacia y ética de los servidores públicos, por una administración que garantice el desarrollo social y de la nación.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL

4.1.1. Sistema Social

Es necesario entonces, analizar que una sociedad en la que se han minimizado los valores éticos, y en la que se acentúa un sistema de corrupción, el Derecho Social no puede concebirse como un simple ordenamiento político, económico, financiero y social, sino más bien en la aplicación de los principios sociales, políticos y económicos, que por la importancia de los ciudadanos, apliquese de forma puntual por parte del Estado y quienes administran el sistema político, sea en merito a lo moral y ético en garantía y beneficio de un país que requiere seguir adelante.

Por ello, toda la estructura política, jurídica y social actual es un componente dentro del ordenamiento social del Derecho Social, que regula dichas actividades en toda la sociedad y para con el Estado, y que lo encontramos organizado en áreas como la salud, vivienda, educación, bienes nacionales, recursos naturales, etc., con la importancia de un manejo adecuado de las relaciones, que coadyuvaran a un desarrollo social con miras a satisfacer las necesidades más acuciantes de nuestra población.

“El Sistema Social, que dentro del Derecho, puede entenderse como un instrumento protector de intereses e importa considerar la ubicación social de la población, dentro de la protección de los intereses de ésta, que las transformaciones se aceleran por los cambios a nivel mundial, como nacional, como resultados de los conflictos sociales internos, de la globalización, de la

crisis financiera, de la insurgencia del sector indígena, de la crisis de los partidos políticos, etc."[1].

"La sociedad ecuatoriana, con características complejas y con enormes desigualdades, debe situarse en el marco de esa realidad, para evitar que la órbita jurídica se mantenga en un plano abstracto desconectado de aquella, no debe olvidarse que el Derecho es un medio para la realización de la justicia y ésta debe mirarse, según afirma Hans Kelsen, como un orden social que protege los intereses socialmente reconocidos por la mayoría como dignos de ser protegidos, la justicia es inmanente a la sociedad, pues toda comunidad tiene que afrontar conflictos de intereses y éstos se presentan cuando una necesidad o un valor tiene que satisfacerse a expensas de otro"[2].

Considero que un sistema social da por supuesto que todo grupo de personas acostumbra a vivir en común de una manera estructurada, que los hombres actúan y se comportan siempre dentro del marco de un sistema social, que cada uno percibe con una claridad diferente, y existe cuando hay un grupo de personas que, orientadas casi siempre por normas naturales, culturales, políticas, financieras, sociales, etc., que influyen regularmente unas sobre otras.

4.1.2. Administración Pública

"Administración.- Es la acción y efecto de gobernar, es decir de ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio, bien, o cualquier ente susceptible de

---

1 MOREIRA, María Elena, Dra. "Derechos Jurídicos en el Sistema Social Ecuatoriano", Pontifica Universidad Católica, Quito-Ecuador, Año 2008, Pág. 89.

2 MOREIRA, María Elena, Dra. "Derechos Jurídicos en el Sistema Social Ecuatoriano", Pontifica Universidad Católica, Quito-Ecuador, Año 2008, Pág. 67.

ser administrado; así mismo también es, la casa u oficina donde el administrador ejerce su cargo”[3].

Por lo tanto la administración es el proceder de gestionar, disponer acciones encaminadas a lograr metas y objetivos.

Las relaciones de las personas naturales y jurídicas con el Estado y las instituciones de derecho público, y con las entidades de derecho privado con finalidad social o pública, son de derecho administrativo y vinculan a los administradores y los administrados.

“Administración Pública.- Administración pública es la organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial”[4]. Así mismo al ser pública, se refiere al gobierno de los diferentes órganos pertenecientes al Estado. Por lo tanto la administración pública es una 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, de estos criterios puedo deducir que la Administración Pública en si es una actividad permanente, la cual es irrenunciable y concreta, actividad que es realizada por el Estado, con un propósito que es el bien común, a través de la estructura orgánica sometida al ordenamiento jurídico.

Para Granja Galindo: "La administración pública es una ciencia y arte, a la vez, que tiene por objeto el conocimiento y práctica de múltiples actividades, o servicios, ejercidos consciente e intencionalmente por los órganos administrativos y servidores públicos, en general, en razón del mandato o

---

[3] ROJAS L. Enrique O., Dr., DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO”, Vol. II, Editorial Moran, Quito-Ecuador, Año 2009, Pág. 56.

[4] Ibídem, Pág. 56.

representación del Estado, para lograr diferentes fines a favor de la colectividad"[5].

En el Glosario de términos del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva se define a la Administración Pública como "la organización con personalidad jurídica, que desarrolla su actividad para satisfacer el interés general; y se declara que la Administración Pública Central tendrá personalidad jurídica única para el cumplimiento de sus fines"[6]. Corresponde al Presidente de la República dirigir la Administración Pública y responder por ella.

La Administración Pública, en resumen, es la actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas y jerarquías, sus actividades son las que regula el Derecho Administrativo, por lo tanto la administración pública regula la función pública, entendida ésta como todo tipo de manifestación de las actividades que cumplen, ejercen y generan los servidores públicos. Considero, que corresponde a la administración pública optimizar los recursos públicos.

4.1.3. Servidor Público

Considero que, un servidor público es aquel que desempeña funciones en un organismo del Estado, que puede representar a cualquier poder público que exista, ya sea el legislativo, el ejecutivo o el judicial, habitualmente estos organismos son el Gobierno, la Asamblea Nacional, la Corte Nacional de Justicia, Organismos de Control, Ministerios, etc.; la Administración pública y, en general, todos aquellos organismos que no pertenezcan al sector privado.

---

5 GRANJA Galindo, Nicolás, Dr., "Régimen Jurídico de la Administración Pública", Obra citada. Editorial Ediciones Legales, Quito-Ecuador, Año 2008, Pág. 91.

6 OSSORIO, Manuel. "DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES, Año 2000, Pág. 45.

“Servidoras / os Públicos.- Serán servidoras o servidores públicos todos las personas que en cualquier forma o cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”

Así mismo son empleados o servidores públicos las personas que prestan sus servicios en la administración pública del Estado en una nación, en el conjunto de competencias atribuidas a dichos órganos constituyen la variedad de funciones públicas que deben ser desarrolladas por las personas naturales vinculadas mediante una relación de servicio, es decir, los servidores públicos; los cuales, están al servicio de la comunidad y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”[7].

El Estado desarrolla su actividad en un sistema democrático, dividiendo sus funciones en cinco funciones del Estado, el Ejecutivo; Legislativo, Judicial, Democrático, Participación Ciudadana, con poder político administrativo, el Poder Legislativo con funciones de crear las leyes, y el Poder Judicial con la misión de aplicar esas leyes elaboradas por el Poder Legislativo, en los casos concretos. Estos poderes necesitan de personas para que se lleven a cabo esas tareas. En cualquiera de los poderes en que esos ejerzan su actividad, se llamarán funcionarios y servidores públicos del Estado, y serán retribuidos en sus funciones con dinero que surja del tesoro nacional, previsto en el presupuesto correspondiente.

Para que el Estado pueda desempeñar a cabalidad las funciones que la Constitución y las leyes le encomiendan, necesita contratar personas que ejecuten las labores adscritas a los distintos servicios que presta; para poder realizar esto tiene que convertirse en empleador, y contratar trabajadores de la misma manera como lo hacen los empresarios particulares.

---

[7] BARCOS, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública”, Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002.

“La Administración Pública, para cumplir con sus fines establecidos en la Constitución y en la Ley, cuenta en su organización interna con el elemento humano que desarrolla funciones administrativas y técnicas, denominado Servidor Público, a través de los cuales se cumplen funciones primordiales en aras de precautelar el interés público. De conformidad con lo prescrito en la Constitución de la República del Ecuador, las relaciones de las instituciones del Estado con sus servidores se regulan por el derecho administrativo y las leyes de la administración pública y en el caso de los obreros, éstas se rigen por el Código del Trabajo. Por lo tanto la Ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos y regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación”[8].

Los Recursos Humanos, constituye el factor fundamental del desarrollo personal y profesional de los servidores públicos, por la importancia de administrar bajo la denominación de la Unidad del Talento Humano; es decir, las personas que sirven a los administrados en la atención de los servicios públicos, y ellos son los que integran la Administración Pública y su deber es prestar una atención óptima con las cualidades que deben ser viables día a día, como lo son la eficiencia; pues los recursos humanos están centrados especialmente en los servidores públicos, que no son servidores públicos sujetos al Código del Trabajo, sino a la Ley Orgánica de Servicio Público, la que determina sus deberes, derechos y sus prohibiciones.

4.1.4. Destitución

“El término destitución se aplica para hacer referencia al acto de quitar a una persona del puesto que ocupa, si bien se usa en el lenguaje común en la mayoría de los casos para cuestiones administrativas como destituir a un

[8] CARLOS H. PAREJA Carlos Humberto, Ab., “Derecho Administrativo”, Universidad Central del Ecuador, Editorial UCE, Año 2006, Pág. 51.

servidor de su cargo, también se puede usar en el ámbito laboral común y corriente."[9].

La idea de destitución siempre tiene que ver con el hecho de que la persona pudo haber cumplido mal su cargo y por tal debe ser quitada del mismo para que otra persona más idónea pueda ocuparlo, muchas veces, la destitución se realiza por medios violentos o autoritarios, pero en cada caso existen métodos y medidas legales que están pensadas de antemano de modo que se pueda recurrir a esta acción en caso de ser necesario

4.1.5. Usura

En términos económicos e históricos, la usura es entendida siempre en términos negativos ya que hace referencia a algún tipo de aprovechamiento que una persona o entidad está sufriendo por parte de otro, en muchos casos, este aprovechamiento es conocido y elegido por la persona que lo sufre, pero en la mayoría de las situaciones, la urgencia o emergencia que un conflicto pueda requerir en su resolución hace que estas personas no tengan otro medio que recurrir a usureros de distinto tipo sin importar cuál sea el precio a pagar a largo plazo.

"Se entiende por usura al acto o a la acción mediante la cual un individuo o una entidad obtienen ganancias a partir del altísimo cobro de intereses sobre un préstamo o sobre casi cualquier tipo de transacción bancaria, comercial o financiera, la usura es un fenómeno que permite enriquecerse en gran modo a aquel que lo lleve a cabo pero que significa un claro y profundo empobrecimiento para quien debe pagar los intereses ya que los mismos son

[9] Ibídem, Pág. 56.

incontrolables y pueden terminar siendo incluso mucho más elevados que el préstamo pedido en una primera instancia”[10].

Considero que, si una persona necesita de manera urgente acceder a un préstamo importante de capital, urgencia que no le permite esperar los plazos oficiales de los bancos y otras entidades financieras, probablemente deba terminar recurriendo al préstamo inoficial que un usurero cualquiera pueda realizar, de este modo, tendrá el efectivo disponible con mucha más facilidad pero los intereses a pagar por el mismo serán enormes en comparación con el sistema legal.

Es importante aquí marcar que el acto de usura es un acto ilegal. Esto es así ya que cae por fuera del circuito oficial o legalizado, de este modo, por no respetar las estructuras legales de préstamos y de transacciones financieras, el usurero puede cobrar los intereses que considere apropiados independientemente de si esos intereses son justos, son elevados, son excesivos, etc. La usura por tanto es un delito que debe ser combatido y que genera importantes perjuicios en el nivel económico no sólo de individuos sino también de pequeñas y medianas entidades, empresas u organizaciones.

La usura no es un concepto económico preciso; es decir, no existe un nivel específico y concreto que determine en qué momento un tipo de interés pasa a convertirse en algo excesivo, por el contrario, la usura está vinculada a una noción compartida socialmente y a la creencia de que existe un cierto precio que es justo y que merece ser pagado por el usuario o consumidor.

---

[10] DICCIONARIO ENRICLOPEDIDO JURÍDICO ANBAR, Editorial Cultural Jurídica, Buenos Aires-Argentina, Año 2011, Pág. 89.

4.2. MARCO DOCTRINARIO

4.2.1. La Administración Pública en el Ecuador

“La administración pública es la vida misma de la sociedad, todavía se encuentra inmersa en un ambiente de incomprensión académica y debilidad conceptual. Se reconoce como la actividad inherente a la vida del Estado, pero en ocasiones se omite que es a la vez una institución pública, sin desconocer su misión como actividad del Estado, también es responsable de salvaguardar, impulsar y desarrollar la vida pública de la cual el último forma parte; y, es frecuente que no se analicen los fundamentos sociales, políticos y públicos para entenderla en toda su complejidad institucional; esto es, como instrumento común, lo cual significa que atiende y da respuesta a problemas públicos y necesidades sociales”[11].

El derecho administrativo es una de las ramas del derecho que se concentra en el análisis, organización y clasificación de las diferentes normativas relacionadas con la administración pública, es decir, con los diferentes organismos que forman parte del Estado. El derecho administrativo no es tan conocido o tan amplio como otros tipos de derecho ya que hace principalmente a organismos e instituciones específicas y no al funcionamiento de la sociedad como un todo. Sin embargo, la importancia del derecho administrativo radica en la capacidad que este tiene para organizar y establecer un orden en el funcionamiento de diversos tipos de cargos y funciones que, en definitiva, afectan la calidad de vida de la población.

Para Granja Galindo: "La administración pública es una ciencia y arte, a la

---

[11] JARAMILLO Ordóñez, Herman, “Manual de Derecho Administrativo”, Universidad Nacional de Loja, Facultad de Jurisprudencia, 2008.

vez, que tiene por objeto el conocimiento y práctica de múltiples actividades, o servicios, ejercidos consciente e intencionalmente por los órganos administrativos y servidores públicos, en general, en razón del mandato o representación del Estado, para lograr diferentes fines a favor de la colectividad"[12].

Mi criterio personal, la administración pública es la actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas y jerarquías, sus actividades son las que regula el Derecho Administrativo, así como la actividad racional, técnica, jurídica y permanente, ejecutada por el Estado, que tiene por objeto planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos; el fin de la administración es prestar servicios eficientes y eficaces para satisfacer necesidades generales y lograr el desarrollo económico, social y cultural del País. Para obtener estos resultados la administración tiene que formular objetivos, trazar políticas, elegir procedimientos, decidir correctamente, ejecutar las resoluciones y controlar las acciones de los servidores.

La Administración Pública es la acción del poder público al aplicar las leyes y cuidar de los intereses públicos; resulta, por lo tanto, un conjunto de órganos de que se sirve para tal finalidad, la administración pública constituye un complejo de entramados de organismos e instituciones que engloba desde ministerios, a entes nacionales, autonómicos y provinciales pasando, claro está, por los ayuntamientos que aquí van a ser objeto de estudio.

Tal como reza la teoría, la Administración pública va a necesitar de todo instrumento que le pueda facilitar la relación con el ciudadano o aún con sus propias competencias de interrelación con otras administraciones, que, el

---

[12] GRANJA Galindo, Nicolás, ”Sistema Administrativo Latinoamericano”, Editorial Grijalbo, Buenos Aires – Argentina, Año 2009, Pág. 91.

definir qué es la Administración Pública se encuentra como constante el reconocimiento de su carácter disímbolo -ciencia, disciplina, práctica o conjunto de destrezas que deben ejecutarse e incluso como institución fundamental, cuyo propósito es impulsar el desarrollo de la sociedad, la misma que cumple con tareas extensivas a todos los ciudadanos, que es el gobierno en acción y que constituye la actividad organizadora del Estado en la sociedad.

El derecho administrativo surge en el contexto histórico a partir del cual las grandes monarquías absolutas de Europa comienzan a perder su poder frente al establecimiento de nuevas instituciones como también frente al fortalecimiento de aquellas ya existentes. El objetivo del derecho administrativo será entonces controlar y organizar el funcionamiento de numerosas actividades, cargos y funciones que antes recaían bajo el poder de una sola persona y que ahora deben ser correctamente ordenadas tanto a nivel de su eficiencia como a nivel jurídico. En sus primeros momentos, el derecho administrativo tomaba como instituciones centrales sobre las cuales basar su poder a aquellas instituciones legislativas y consultivas existentes. Sin embargo, con el pasar del tiempo y con el complejo entramado social y político que generaron las nuevas sociedades, numerosas instituciones administrativas surgen para cubrir aquellos espacios dejados por el vacío del poder de la monarquía.

Uno de los elementos a tener en cuenta es que hoy en día el derecho administrativo ejerce su esfera de poder sobre todas aquellas instituciones y entidades que forman, justamente, la administración pública. Así, aquellas entidades responsables de temáticas tales como la salud, la educación, la seguridad, la sociedad civil, empresas públicas, las secretarías y ministerios, los diferentes cargos públicos, son ejemplos de los espacios en los cuales el

derecho administrativo ejerce control y legisla jurídicamente para determinar funciones, responsabilidades, limitaciones, capacidades, etc.

En realidad todo el Sistema jurídico administrativo está regulado por el Derecho Administrativo, sea este público y privado en forma ordenada y sistemática, relacionadas con otras ciencias; y de la consecuencia de las relaciones entre los órganos del Estado con particulares o entre órganos estatales para atender o requerir las necesidades colectivas referentes a servicios públicos de acuerdo con la ley. Es un derecho fundamental por la facultad que reviste. El que permite obedecer las competencias de los órganos estatales; su equilibrio con las personas que las cumplen, la sociedad"[13].

La Administración Pública, respecto del sistema administrativo, es la ejecución y la observancia de la política gubernamental, según ha sido delineada para autoridades competentes, y por lo tanto, a ella conciernen los problemas, poderes, organización y técnicas que lleva implícita de las leyes y políticas formuladas por las dependencias gubernamentales encargadas de ellos. La administración pública es la ley en acción: es la parte ejecutiva del gobierno"[14].

Puede abarcar también las actividades de tipo legislativo, puesto que existe mucho de administración en la elaboración de las leyes, abarca así mimo las funciones de las cortes en su papel de administradores de la justicia; a las oficinas civiles y militares que dependen directamente o no del ejecutivo etc. En esta forma la administración pública puede ser de la rama ejecutiva, legislativa, y judicial; y, de otras que intervengan directamente con la organización del Estado.

---

[13] CARLOS H. PAREJA Carlos Humberto, Ab., "Derecho Administrativo", Universidad Central del Ecuador, Editorial UCE, Año 2006, Pág. 62.

[14] Barcos, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002.

Dada la importancia de la función pública, en muchos países se ha optado por otorgar la máxima exigencia a la selección y admisión de los postulantes a un cargo público, en este sentido, los nuevos servidores son sometidos a rigurosos exámenes de competencia, y una vez llegados a integrar el aparato burocrático del Estado, son conscientes de que forman parte de la marcha del país, y de un cuerpo de servidores públicos que consolidan y permiten la misma continuidad de la nación, al mismo tiempo, dichos elegidos reciben una formación sólida y exigente que les permita el mejor ejercicio de las tareas que les toque desempeñar. En el Ecuador, sin embargo, la administración pública nunca constituyó un verdadero motor de la constitución y consolidación del Estado, ni de la formación de la nación; la razón es simple: la administración pública no es vista como un servicio a la nación, sino como un simple reparto de favores en función del color partidario de los gobiernos de turno, a ello se debe sumar la cadena de recomendaciones o palanqueos para acceder a cargos públicos en el gobierno.

4.2.2. La Sociedad, Derechos y Garantías

Los debates por las garantías y derechos de los ciudadanos, han enriquecido de forma sustancial el sistema de administración de justicia, en especial con las necesidades que en el desarrollo social se incrementan a través del conocimiento de la justicia, además, los diálogos internos presentan la riqueza de ser interdisciplinarios y no estar planteados sólo desde el ámbito político, sino dar la importancia debida al derecho social, para acceder a sistemas de conciliación, todo ello constituye una fuente de información muy valiosa acerca de la realidad y los problemas de la justicia en el Ecuador, pero siempre tomando como base las opiniones y reflexiones de diversos sectores sociales, como una fuente de información muy importante.

“El Ecuador es un Estado Social de Derecho, tal como lo define la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo uno, pues una de las manifestaciones de tal Estado de Derecho es el contar con una Constitución que establece, las normas fundamentales que amparan los derechos y libertades, organizan el Estado y las instituciones democráticas e impulsan el desarrollo económico y social, este instrumento jurídico, habla de los derechos que reconoce a las personas que se encuentran en su territorio, asegurando la vigencia de los Derechos Humanos, por lo tanto, la norma jurídica suprema del país dispone, en ciertas disposiciones suyas de lo que ella llama: Derechos, Derechos Humanos, Libertades Fundamentales y Derechos irrenunciables”[15].

La doctrina jurídica reconoce como principales características de los derechos fundamentales que son inviolables, irrenunciables, inalienables, imprescriptibles e interdependientes entre sí, se expresa que son inalienables, en el sentido de que no pueden ser transferidos por su titular a otras personas, son imprescriptibles, porque no se pierden por el transcurso del tiempo, ni tampoco, correlativamente se los adquiere por ese decurso. Ya que protegen a la persona, que es un todo orgánico e indivisible, son también indivisibles e independientes entre sí.

“Los derechos esenciales constituyen como se dijo, en una unidad conceptual, puesto que la personalidad humana conjuga también elementos que forman igualmente una unidad indisoluble, no obstante en la doctrina jurídica universal y también en el Derecho Constitucional Ecuatoriano es usual distinguir entre derechos civiles con un énfasis más acentuado en lo personal e individual derechos sociales y económicos, derechos políticos, derechos culturales, y

[15] ROJAS L. Enrique O., Dr., Derecho Social y Estatal”, Vol. II, Editorial Moran, Quito-Ecuador, Año 2009, Pág. 68.

otros que han recibido consagración en los últimos tiempos y que suelen denominarse de tercera generación”[16].

En una primera fase de la consagración de los derechos fundamentales se confirió importancia a los denominados derechos civiles y políticos, que tienden a poner énfasis en el individuo; pero luego se abrieron paso los sociales y económicos, más vinculados con la concepción del hombre como parte de un grupo social; los derechos de tercera generación aluden al hombre y su medio ambiente; al individuo, no solo como ciudadano sino como parte de un sistema económico como consumidor por ejemplo.

Se dice que un derecho fundamental es absoluto cuando no puede ser modificado por ninguna Ley secundaria; y, relativo cuando, en virtud de una ley o por ciertas circunstancias específicas, puede quedar en suspenso, mientras subsistan esas condiciones, los derechos absolutos protegen elementos o valores indispensables para la subsistencia misma de las personas o de la comunidad, después de que se enuncien los derechos fundamentales específicos se hará referencia expresa a aquellos que son considerados absolutos o relativos, según la Constitución ecuatoriana; los derechos relativos pueden suspenderse transitoriamente por ser determinantes, y muy graves situaciones que afectan al país; o bien requiere previamente cumplimiento de exigencias específicas previstas por la ley.

El Estado ecuatoriano está obligado a respetar y a promover esos derechos y garantías esenciales, tanto porque así lo establecen normas expresas de su Constitución, cuanto porque se ha comprometido a ello en varios convenios internacionales que el gobierno ecuatoriano ha suscrito, tales obligaciones constan en la Carta Constitutiva de la Organización de Naciones Unidas

[16] ROJAS L. Enrique O., Dr., Derecho Social y Estatal”, Vol. II, Editorial Moran, Quito-Ecuador, Año 2009, Pág. 72.

(ONU), en la que creó la Organización de Estados Americanos (OEA), en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y en los pactos internacionales de aplicación de esas normas, que se han adoptado tanto en el ámbito universal como en el regional; es decir, en todo el mundo particularmente de aplicación en nuestro país.

"Los derechos y garantías determinados en la Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, serán directa e indirectamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad de nuestro país, en la prevalencia de los mismos, dando lugar a que se respeten por parte de la sociedad, como de las autoridades dichos derechos, y debe estarse a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Ninguna autoridad podrá exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley, para el ejercicio de estos derechos"[17].

"La Predeterminación Legal, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, en la consagración normativa de los derechos y garantías, ha registrado avances significativos en modo tal que las cuestiones jurídicas fundamentales van tomando cada vez mayor importancia en su realización práctica. El tema no solo es objeto de estudios, artículos y ensayos de expertos, especialistas y organismos nacionales e internacionales, porque las personas, según se aprecia de los diversos medios de comunicación, son conscientes de las garantías que pueden poner en movimiento para hacer respetar sus derechos y de cómo pueden concurrir ante instancias formalmente establecidas en acuerdos internacionales"[18].

---

[17] ROJAS L. Enrique O., Dr., Derecho Social y Estatal", Vol. II, Editorial Moran, Quito-Ecuador, Año 2009, Pág. 72.

[18] ROJAS L. Enrique O., Dr., Derecho Social y Estatal", Vol. II, Editorial Moran, Quito-Ecuador, Año 2009, Pág. 78.

Muchos de esos derechos no son nuevos, porque vienen reconocidos en las cartas que históricamente consagraron su vigencia, no solo por los acontecimientos que las gestaron y que pusieron en evidencia valiosos principios que miran a los derechos humanos, sino porque esos documentos en verdad lo que hacen es trasuntar lo que intrínsecamente corresponde a la naturaleza humana. Por eso, hablar del legalismo jurídico en materia de derecho, no es nada nuevo, pero ahora se registra un avance que es preciso destacar, lo que implica acertado el cumplimiento de los principios constitucionales, y general para todas las materias como pudiera creerse y porque el tema de los derechos adquiridos es un asunto que concierne únicamente al derecho privado y al orden privado.

Los principios fundamentales, comportan una garantía básica en la aplicación de las leyes en los distintos cuerpos legales existentes, por lo que cada acto del ser humano que podría tener relieve jurídico, está gobernado por lo que diga el ordenamiento jurídico en el momento de su realización; la garantía de la predeterminación legal en materia sustantiva y procesal, se ha previsto en las leyes como presupuesto de procedibilidad, a tal efecto, no es necesario aclarar que los presupuestos implican lo que es anterior y los requisitos son los concomitantes con el ejercicio de la acción legal.

El Estado garantiza a todos los individuos, hombres o mujeres que se hallen sujetos a su jurisdicción, el libre y eficaz ejercicio y goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, enunciados en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes, como diría Daniel Herrendorf, forma parte del derecho internacional de los derechos humanos.

4.2.3. La Función Pública en el Ecuador

"En sentido amplio, la función pública significa toda manifestación de las actividades que realizan los servidores públicos, tiene por objeto destacar la importancia de los entes del poder público encargados de coordinar las funciones del Estado, para el logro de ciertos objetivos, entre otros los relacionados con la Administración Pública; así como los medios de que éste se vale el Estado para para ejercer sus atribuciones, encaminadas al logro de sus fines, además de los principios constitucionales que rigen a la administración, como son: legalidad, honradez, lealtad e imparcialidad"[19].

En relación a la función pública, esta se establece desde de forma directa a la Función Administrativa; que viene a constituir uno de los medios institucionales conferidos a la administración para llevar a cabo las políticas, programas, proyectos y fines que la Constitución y las leyes establecen o atribuyen al Estado; los principios doctrinales que rigen a la administración, tales como: congruencia, oportunidad, proporcionalidad, razonabilidad, practicabilidad, idoneidad, respeto a la dignidad y actuación inmediata y sin demora; los fines de la administración pública, que lo constituyen la legalidad, validez y eficacia del acto administrativo; y la discrecionalidad con que pudiera actuar la autoridad administrativa.

"La función pública no es ni tiene que ser sinónimo de ineficiencia, el interés disperso y a menudo inconcreto, producto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, hace que administración pública y el Estado en su conjunto como ente rector de la sociedad, sea eficiente, ya que su labor es evaluada por los resultados, la vida de un país está determinada por la actividad privada y el de la actividad pública, lo ideal es que ambos funcionen de manera coordinada y

[19] GRANJA Galindo, Nicolás. "FUNDAMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO", Editorial de la Universidad Central del Ecuador, Quito-Ecuador, Año 2002, Pág. 34.

sincronizada; caso contrario la distorsión se hace evidente y afecta a todas las esferas del quehacer nacional y, por ende, a todos los ciudadanos, dentro de los parámetros de agilidad, eficiencia y tiempo, al menos de manera aceptable”[20].

Por lo tanto, considero que el velar por la vigencia efectiva del interés general que, incluye desde luego, tareas políticas de la administración pública, la cual deviene de su compromiso de una mejor calidad de vida, ya que estas premisas dan cuenta de que la sociedad debe tener elementos que favorezcan el desarrollo de las fuerzas productivas y las prácticas que apuntan hacia la construcción de ambientes que favorecen el mejor desenvolvimiento de las capacidades públicas y privadas. En este sentido la administración pública, debe ser palanca de las acciones constructivas que favorecen a los actores sociales, políticos y económicos, a fin de que su compromiso con lo público sea ininterrumpido, por tanto la coordinación, promoción y desenvolvimiento de la sociedad debe ser una tarea de primer orden la cual debe emprenderse con un sistema de aptitudes institucionales y profesionales que garanticen la gobernación de la incertidumbre y las turbulencias.

“Los ámbitos del cambio estructural que debe enfrentar nuestra sociedad, los procesos económicos y sociales que apuntan hacia el establecimiento de nuevas condiciones de vida que inciden en el papel y la responsabilidad que desempeñan las instituciones administrativas; que el contexto de la globalidad, los patrones de dirección e intervención que garantizaban al Estado un papel protagónico e indiscutible en la definición y el cumplimiento de las agendas de gobierno, como un sistema de capacidades omnipotentes, porque su mejor

[20] BORJA Borja, Ramiro, Dr. “Teoría General del Derecho Administrativo”, Editorial PUDELECO, Quito-Ecuador, Año 2008, Pág. 56.

conservación depende del balance eficaz entre su capacidad de gestión y las demandas que procesa”[21].

La función pública se enmarca en las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras y servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas, sus deberes será el coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución; para ello es preciso hacer referencia a los Principios de la Administración Pública, eficiente, entre los más importantes, son:

1. “ECONOMÍA

Es la relación económica que debe existir entre las variables costo - beneficio, entonces a menor costo jurídico mayor ha de ser el beneficio, el beneficio está dado por la utilidad, por la plusvalía; la administración no necesariamente está dada por la utilidad, excepto en las empresas industriales y comerciales del Estado, en el procedimiento administrativo el beneficio está dado por el menor tiempo para decidir. También tiene que ver con algunos impactos económicos, como cuando decide adelantar algunos trámites administrativos, y después del análisis respectivo se concluye que puede resultar en costos muy superiores y onerosos en comparación con los resultados que se persiguen.

2. EFICACIA

Debe removerse todo obstáculo que impida una decisión de fondo, por eso se prefiere el saneamiento a la nulidad, cuando se incurre en algún error o

[21] BORJA Borja, Ramiro, Dr. “Teoría General del Derecho Administrativo”, Editorial PUDELECO, Quito-Ecuador, Año 2008, Pág. 60.

vicio, por principio de eficacia se debe evitar a toda costa la decisión inhibitoria, ejemplo: Si a la administración le falta una información que es vital para la decisión lo que debe hacer es negar la petición, pero no inhibirse.

3. CELERIDAD

Alude a la dimensión tiempo, se dice que qué es el procedimiento, sino es el modo como el derecho fracciona el tiempo en orden a poder acelerar la decisión, indica este principio que existen plazos para poder adelantar ciertas actuaciones, el derecho maneja el tiempo a través de plazos, que es el interregno de tiempo en el que debe suceder una cosa y son, entre ellos existen, los Perentorios, período de plazo que concede la ley a un sujeto para que realice una conducta activa o pasiva, resultando válida la conducta realizada por fuera del plazo, pero corriendo con las consecuencias de la mora. Ejemplo: Presentación de la declaración de renta fuera del plazo; y el Preclusivo, periodo de tiempo que concede la ley para que un sujeto jurídico cumpla determinada conducta activa o pasiva, resultando inválida, ineficaz la conducta realizada fuera del plazo. Ejemplo: Caducidad de la acción"[22].

Es de mi criterio personal que, la función pública es esencialmente una función de servicio estructurado sobre pautas destinadas a servir a la comunidad, una gran responsabilidad que recae sobre las personas que tienen cargos públicos, el empeñarse en una ecuánime aplicación de la ley y en la transparencia de todos los actos de la administración pública, es el Estado al servicio de los ciudadanos como el gestor de los bienes del pueblo que debe administrar en vista al bien común, por lo tanto un buen gobierno requiere el control puntual y la corrección plena de todas las acciones administrativas por el desarrollo de una sociedad, con un esquema de justicia y equidad social, para planificar el

[22] BORJA Borja, Ramiro, Dr. "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial PUDELECO, Quito-Ecuador, Año 2008, Pág. 78-79.

desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución, a la vez que requerirá de las personas, comunidades, organizaciones, que ejercerán sus responsabilidades en una convivencia armónica y social.

"La eficacia de la función pública de la cual todos nos apoyamos, este principio conduce a profundizar necesariamente en la sustancia de la administración como organización, donde efectivamente se busca la evolución de las administraciones públicas, la exigencia de la función pública, bajo el principio de eficacia para los funcionarios y servidores públicos, para con los ciudadanos, que las administraciones públicas debe ser una exigencia más del estado social de derecho, que se verá consolidada con la eficacia de sus funcionarios y sus servidores, ya que se encontrarían justificadas con los objetivos institucionales"[23].

Mi criterio personal, que el ejercicio de la función pública debe orientarse por las políticas públicas, la planificación del Estado, la rectitud en ejercicio del cargo y el marco jurídico constitucional, de manera que la actividad del servidor compatibilice la dimensión política, técnica, ética y jurídica, lo que implica también, que si bien parte de la ética del servidor público es ser fiel a su superior, más exigencia ética es serlo con la comunidad, y en ambos casos la fidelidad no puede desbordar el marco de la Constitución y la ley, porque fidelidad no implica incondicionalidad, tanto más que la deontología del ejercicio de la función pública viene determinada sobre todo por el cumplimiento del deber y el respeto de los derechos llana y sencillamente.

---

[23] BORJA Borja, Ramiro, Dr. "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial PUDELECO, Quito-Ecuador, Año 2008, Pág. 98.

4.2.4. El Servicio Público y los Servidores Públicos en el Ecuador

El concepto de servicio público nació y floreció en Francia, como una actividad de determinado tipo realizada por la administración pública en forma directa o indirectamente a través de concesionarios y fue la noción que sirvió de base para la construcción del viejo Derecho Administrativo, posteriormente, este concepto fue perdiendo importancia, hasta quedar restringido al mostrarse como un régimen jurídico especial en determinado tipo de actividad.

Actualmente la tendencia conceptual de servicio público tiende a definirlo como toda actividad directa o indirecta de la administración pública, cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por el propio Estado y cuyo objetivo es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público; es decir, un régimen a través del cual se satisfacen las necesidades colectivas que se caracteriza por la subordinación de los intereses privados al interés general.

"El servicio público es una actividad amplia por sus características, organización y forma, es un interés general que está por encima de cualquier otra circunstancia, en donde el Estado tiene la obligación de asegurar la prestación del mismo con eficiencia y eficacia, en síntesis son los servicios prestados por el gobierno a sus ciudadanos; algunos servicios, como agua, salud y educación se consideran tan esencial para la supervivencia humana que constituye un derecho fundamental"[24].

La prestación efectiva de servicios públicos, es crucial para la reducción de la pobreza y las metas de desarrollo, los servicios públicos pueden ser provistos por el Estado directamente, o a través de intermediarios, Ong"s o empresa

---

[24] GORDILLO A. Agustín, Ab., "Tratado de Derecho Administrativo", Editorial De la Plata, Buenos Aires, Argentina FDA, Año 2009, Pág. 23.

privada incluso; hay un reconocimiento creciente de que para mejorar la prestación de servicios públicos, no es suficiente concentrarse únicamente en los mecanismos de oferta, también hay una necesidad de capacitar y evaluara la demanda de la prestación de servicios, garantizando que los usuarios de los servicios públicos sean informados de sus derechos y prerrogativas; y están habilitados para ejercer sus derechos mediante el control de la calidad de los servicios públicos y hacer que el gobierno y el servicio proveedores responsables.

"Constitucionalmente toda administración forma parte del Estado; a su vez, por estar sujetos a lo que la constitución establece, los servidores públicos deben lealtad a la dependencia para la que trabajan, en que, los servidores públicos deben administrar sus organizaciones tomando en cuenta: la rendición de cuentas de los servidores públicos ante el ministro; el deber de todo servidor de desempeñar las funciones públicas de manera razonable y con apego a la ley; el deber de apegarse a la ley, incluyendo las obligaciones que establecen la ley y los tratados internacionales, y la defensa de la administración de justicia, y las normas éticas que rigen a las diferentes profesiones"[25].

Por lo tanto, considero que los servidores públicos deben conducirse con integridad, imparcialidad y honestidad, y manejar los asuntos del público con simpatía, eficiencia, rapidez, y sin prejuicios ni malos manejos, deben asimismo esforzarse por garantizar el uso apropiado, eficaz y eficiente de los fondos públicos, al mismo tiempo, los servidores públicos deben estar siempre conscientes de que sus ministros también tienen deberes y son responsables de diversas maneras: los ministros deben rendir cuentas ante los representantes electos del pueblo a través de la Legislatura; los ministros

[25] ESPINOZA M. Galo, Dr., "La Administración Gubernamental al Servicio Social", Enciclopedia Jurídica", Instituto de Información Legal, Quito-Ecuador, Tomos I, Año 2010, Pág. 86.

tienen el deber de proporcionar tanto a la Legislatura como al público en general la información lo más detallada posible sobre sus políticas, decisiones y acciones, y no deben ni engañarlos ni defraudarlos.

El Servicio público en el Ecuador, desde que en el Ecuador se ofrecen los diferentes tipos de servicio, como el de energía eléctrica, telefonía, agua, salud, educación, hospitalización, medicina, etc., en consecuencia, el objeto o finalidad del servicio público es satisfacer una necesidad pública, o necesidad de interés público que significa la suma de las necesidades individuales; no presupone necesariamente que todos los individuos de la sociedad ecuatoriana deben tenerla, sino que sólo una mayoría de ellos la tiene.

"La Administración Pública al ser un arte; hay quien la concibe como un conjunto de técnicas empíricas para obtener resultados inmediatos; para otros es una filosofía que debe promover los más altos valores humanos y hay quien la considera sólo como una profesión; y por todo esto, la administración pública es el servicio a la sociedad, que, el servidor público constituye una creación social que emerge junto con el Estado moderno; que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público con eficiencia y servicio de vocación a la sociedad"[26].

En nuestro país se consideran como servidores públicos a quienes laboran para la administración pública y cuya función es la de brindar servicios públicos a todos los ecuatorianos, el servicio público es una actividad amplia por sus características, organización y forma; es un interés general que está por encima de cualquier otra circunstancia, en donde el Estado tiene la obligación de asegurar la prestación del mismo con eficiencia y eficacia; todo servidor

[26] ESPINOZA M. Galo, Dr., "La Administración Gubernamental al Servicio Social", Enciclopedia Jurídica", Instituto de Información Legal, Quito-Ecuador, Tomos I, Año 2010, Pág. 76.

público está al servicio del Estado y de la comunidad y debe ejercer funciones en la formas prevista por la Constitución, la ley o el reglamento, estando su responsabilidad y la manera de hacerla efectiva determinadas por la ley, sin importar la forma o manera en que se encuentre vinculado ese servidor público, deben asistirlo compromisos mayores consigo mismo, la comunidad, la institución a la que presta sus servicios y por ende con el estado, lo que importa y le impone por encima de cualquier circunstancia, lealtad, entrega, vocación, sacrifico, capacidad, disciplina, honorabilidad, voluntad y honradez, entre otras muchas consideraciones y convicciones, mismas que debe ofrecer en beneficio que no en detrimento de las instituciones, la ciudadanía y el estado, reflejando en ello la esencia fundante y fundamental de lo que es y debe ser el Estado en las más de sus dimensiones, máxime cuando es el nuestro un Constitucional de derecho (con forma unitaria y gobierno republicano) cuya configuración jurídico - política se halla inspirada en el propósito cierto y eficaz de brindar a la actividad estatal el más amplio de los despliegues posibles dentro del ámbito de las realidades sociales, con el fin que ella, la actividad estatal, pueda hacer cabal y efectiva la igualdad entre los gobernados, en la procura incesante de lograr con ello la síntesis entre la democracia y los fines sociales de toda estructura institucionalizada de poder.

Estoy segura que podemos afirmar que cada acción de cada servidor público repercute en diferente profundidad y en diferentes niveles a cada empresa, familia o individuo; sin embargo esta relación solo parece cumplirse en un sentido, porque difícilmente las acciones de los individuos o de las empresas afectan el comportamiento de los organismos públicos; espero que cada servidor público, desde el conserje, la secretaria menos conocida hasta el presidente de la republica entiendan que sus acciones afectan a todos los demás ciudadanos, y que su ocupación del cargo público se halle motivado por

fines nobles de enriquecer al país y mejorar la calidad de vida de sus habitantes y no de enriquecerse a ellos mismos.

4.2.5. La Usura y los Servidores Públicos en el Ecuador

"La usura es la compensación económica motivada por el uso de un capital perteneciente a otra persona, que puede venir fijada a través de un interés, el cual puede ser percibido con arreglo a un tipo oficial o adquirido de manera ilegal cuando supera el importe de dicho tipo. En la historia del Derecho Romano usura se corresponde a interés, en contraposición de la concepción moderna en donde se equipara a intereses excesivos, es decir, usurarios y el autor va a analizar la problemática jurídica de los intereses del Derecho Romano, atendiendo a su desarrollo histórico y a su problemática intrínseca"[27].

La usura y si bien no se pueden clasificar los distintos tipos de usura, si se pueden delimitar los supuestos por los que se pueden exigir intereses a través de la distinción entre usurae voluntarias, determinadas por la voluntad de las partes, esto es convencionales, y usurae legales, establecidas por el ordenamiento jurídico. La doctrina romanista intensificó el estudio sobre los primeros y, sobre todo, las usura moratorias tuvieron una especial dedicación.

"La usura devenga intereses cuando un pago a los prestamistas que hubiesen recibido intereses superiores a los legales, así mismo, será determinante la perspectiva procesal, concluyendo que los intereses vendrán regulados sobre la base de las distintas acciones por las que puedan ser exigidos, con objeto de clarificar las distintas modalidades de usura, ya que es relevante el medio procesal de exigibilidad de los intereses, constituida por una obligación autónoma con relación a la obligación que tiene por objeto la restitución del

---

[27] SARMIENTO García Jorge H, Dr., "Los Servicios Públicos, Revista Mundo Jurídico", Ediciones Legales, Quito-Ecuador, Pág. 67.

capital, exigible a través de la correspondiente actio, siendo el supuesto más expresivo el contrato de mutuo”[28].

Para una compresión más amplia se procede a analizar varios conceptos: Usurae, que derivada de términos latinos, significa usar, y sobre todo se traduce en provecho y utilidad, precio e interés, es decir, provecho que se obtiene de lo que se ha prestado, aparece en las fuentes la expresión usurae cuando se entrega una suma de dinero en préstamo, si bien los testimonios más antiguos utilizaban el término faenus, o sea, préstamo fructífero, que en definitiva equivale a ganancias o lucro y de forma concreta equivale al interés del dinero prestado.

La forma usual de producir intereses es la que tiene su fundamento en un contrato, por el que el deudor queda obligado al pago de los mismos y estos se denominan convencionales, los más característicos son los derivados del contrato de mutuo por medio de una estipulación, donde se configuran dos obligaciones y dos acciones, pues sólo a través de aquella se podían pactar intereses y también la restitución del capital.

Hay supuestos en que se implanta la prohibición de la usura, en la que ordena que los intereses no fueran calculados a más del porcentaje legal, acumulando los que excedan del capital debido, estableciendo, por lo que, surge la cuestión de determinar su carácter privado o administrativo, teniendo en cuenta que están dirigidas a ciudadanos privados, aunque tales normas respondan en cierto modo a exigencias de carácter público.

La usura es ilícita cuando se acuerdan intereses superiores al máximo legal y ante la existencia de tal ilícito surgen, necesariamente, medidas represivas de

---

[28] SARMIENTO García Jorge H, Dr., “Los Servicios Públicos, Revista Mundo Jurídico”, Ediciones Legales, Quito-Ecuador, Pág. 87.

carácter predominantemente penal, si al principio el acreedor decidía las condiciones del préstamo, cuando esa práctica resultaba abusiva se dictaban prácticas controladoras, la vulneración de los intereses legales, y del exceso del mismo origina al deudor sólo el derecho de aplicar al capital a devolver, los intereses indebidamente pagados, se mantiene la jurisdicción penal de forma excepcional para los supuestos de usura de grano y mercancías; en mi opinión, la usura la he entendido siempre como abuso, desde aquí me ha causado sorpresa la concepción del derecho romano, en donde se equiparaba a interés simplemente, si bien la propia concepción moderna, la usura la entiende como intereses excesivos, es decir, por encima de los tipos legalmente establecidos.

Aprovechando las necesidades urgentes de personas y familias, los usureros conceden préstamos fuera de la ley con altísimos intereses y otras formas que se convierten en estafas públicas, se dice que hay servidores públicos que incurren en un enriquecimiento ilícito, que ha sido denominado como usura; y, al establecer la relación entre moral y la Administración Pública puede parecer un asunto sencillo, por la conexión existente entre el buen obrar de una Administración basada en consideraciones morales y su plena relación con los más elevados valores y principios que la sociedad exige; sin embargo, un tema que lleva cargado cierto grado de subjetividad puede dar paso a debates entre diferentes corrientes de pensamiento que aprueban o no esta relación.

4.3. MARCO JURÍDICO

4.3.1. La Constitución de la República del Ecuador y la Administración Pública en el Ecuador

"El derecho administrativo,... constituye la creación más importante del derecho constitucional. La relación que existe entre el derecho constitucional y el administrativo es, en efecto, la que va de lo general a lo particular,… mientras el derecho constitucional es la estática del Estado, el derecho administrativo constituye su dinámica"[29].

La Administración Pública, comprende una actividad eminentemente social, con sujeción a las actividades de carácter científico, técnico y jurídico, que para lograr sus fines y obtener que todos los servicios públicos sean atendidos de manera eficiente, enmarcados dentro del derecho social público; y que desde el punto de vista constitucional, es el asegurar las prestaciones públicas necesarias para el desarrollo de la vida en común. La administración se encuentra regulada por la Constitución de la República, leyes, reglamentos, estatutos, ordenanzas, decretos, acuerdos, resoluciones, instructivos, circulares y manuales administrativos.

"La función pública constituye parte de la organización administrativa, siendo la actividad que ejerce un órgano de la administración para alcanzar los fines del Estado, que al ser una institución jurídica, clara y precisa, es la que indicará los deberes y atribuciones del servidor público con principio de autoridad, que ha de ejercerla, cumplirla y ejecutarla; tiene sus atribuciones estrictamente regladas, es decir sujetas a la Ley, pero también puede darse por necesidad, la facultad discrecional que le permite en algunos casos al administrador, una

---

[29] BARCOS, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002, Pág. 22.

limitada libertad, en criterios que en todo caso siempre deben estar encuadrados en la normatividad jurídica aplicable. La función pública es parte de la autoridad pública que tiene a su cargo el cuidado de las personas y de sus bienes en relación con el Estado, observando las leyes de la materia, y aquellas del interés general, específicamente de la sociedad, la cual se manifiesta dentro del Estado, fundamentalmente en el crecimiento de las necesidades colectivas, para un desarrollo científico y dinámico, que va acompañado de la función pública con el fin de atender el interés general para desarrollar este aspecto, entrega todas las facultades a los órganos que abarcan la totalidad de poderes de decisión, propias del Estado"[30].

La responsabilidad a que se enfrenta la administración pública, tiene una relación directa en la responsabilidad de los actos que realizan las personas a través de las instituciones tanto naturales como jurídicas, constituye entonces, una de las mejores garantías del Derecho, será el garantizar a los ciudadanos el respeto recíproco de sus derechos a través del cumplimiento de las leyes, en beneficio de la sociedad, por el desarrollo del sistema administrativo, el cual generará que la administración pública cumpla con su rol, el cual es el satisfacer las necesidades de la colectividad.

De otro lado, sostengo que, la responsabilidad en el Derecho público, tiene también mayor importancia, hoy en día, porque vemos la evolución tanto de la jurisprudencia, que ha influido positivamente en la aceptación de responsabilidad del Estado, por las fallas de un sistema que esta cambiando; ya que en razón de la importancia de las relaciones que considera el Derecho en la Administración Pública, entre el Estado y los particulares, o entre los mismos organismos públicos, comprenderá que dicha responsabilidad se

---

[30] BARCOS, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002, Pág. 33.

fundamente en un riesgo o perjuicio que puede ocasionar daños en las personas o en los bienes de los particulares.

He visto, y como me he referido, que los servicios públicos en nuestro país, la administración pública gubernamental, debe comprenderse desde su organización administrativa, desde el punto de vista estructural, como fuente directa de todos los servicios para con la comunidad, y que para conseguir este objetivo, es menester que nuestra administración esté enmarcada dentro de un organigrama establecido por el Estado, en que todo sujeto jurídico que recibe dicho ordenamiento, está dotado de un poder administrativo, y que este se establece en la administración pública.

"La administración pública en nuestro país, se refiere específicamente a la administración de nuestro Estado, a la organización de nuestra administración local; y a la organización institucional; es decir toda esta organización se enmarca dentro de los servicios públicos del país, que han sido creados tanto por el Estado, así como por las Municipalidades, los Consejos Provinciales y otras entidades autónomas creadas por la ley. Todo esto ha dado lugar a la distinción entre servicios públicos generales, servicios públicos locales y servicios públicos institucionales. Por lo mismo, el propósito de la administración pública, es darle a la comunidad una mayor visión del aparato Estatal, su organización administrativa, considerando su estructura como una fuente directa de servicios públicos que tiene la obligación el Estado y las instituciones de brindar a la comunidad, para un desarrollo sostenible de la vida en comunidad, así como de priorizar todos los servicios, con eficacia y eficiencia"[31].

---

[31] BARCOS, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002, Pág. 41.

Se establece en la administración pública; el intervenir directamente o por interpuesta persona en la suscripción de contratos con el Estado, obtención de concesiones o cualquier beneficio que implique privilegios de este, a favor de empresas, sociedades o personas particulares en que el servidor, su cónyuge o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, sean interesados; solicitar regalos o contribuciones para sus superiores o recibirlos de sus subalternos; y realizar hechos inmorales de cualquier naturaleza en ejercicio de sus funciones; quien viole éstas y las otras prohibiciones establecidas en la ley están sujetas a sanciones disciplinarias que pueden consistir en la destitución.

De acuerdo a lo anterior existen leyes que permiten sancionar la corrupción, en el sector público y en el sector privado, de tal manera que no es la falta de disposiciones legales las que nos impiden luchar y sancionar la corrupción en sus diferentes formas, sino al hecho de que no hay decisión política para hacerlo, lo cual es muy grave; ni la Función Judicial ni la Función Legislativa presionan para que se aplique la Ley. En cuanto a los mecanismos para luchar contra los delitos en la administración pública, que se lo conceptúa como corrupción, también están establecidos en la Ley y no son otros que: Que la Contraloría ejerza su competencia y jurisdicción al igual que sus atribuciones y deberes, afectando las auditorías que le franquea la Ley; y, las denuncia ante este órgano de control estatal, será siempre y cuando los ciudadanos estemos dispuestos a denunciar a quienes cometen este tipo de delitos.

La Constitución de la República del Ecuador, hace referencia a los delitos contra la administración pública, en su artículo 233, dispone:

“Art. 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o

por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas"[32].

Considero que la Ley Orgánica de la Administración Financiera y Control requiere de reformas para hacerla más ágil y más directa, para lograr que los infractores no queden en la impunidad, dándole capacidad a la Contraloría para hacer el seguimiento total de todos los juicios cuyos delitos se han sustanciado en las cortes de justicia por incorrecciones y trasgresiones a las normas legales ecuatorianas; también se debe educar a la comunidad y establecer premios a quienes denuncien los delitos de cohecho, puesto que no es posible que quien denuncie, sea sancionado, porque muchas veces, el supuesto cohechador ha sido obligado a cometer este delito.

Lo que debemos hacer todos como ecuatorianos, es denunciar los actos de corrupción en la administración pública, porque la evidencia de vacíos jurídicos en las leyes, o ausencia de decisión política de los estratos superiores y de los poderes del Estado, se verifica y es evidente la falta de control jurídico para minimizar actos de corrupción, en que se vea afectados intereses gubernamentales como de la sociedad. Finalmente, cabe señalar, que la Ley Anticorrupción no es sino la concentración en un solo cuerpo legal de las

[32] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, Año 2009, Pág. 28.

disposiciones dispersas en otras leyes; y, que buscan agilitar los procedimientos y endurecer las penas.

Es de fundamental importancia, que un análisis del modelo de Estado en el Ecuador, sea menester su análisis político, jurídico y social, que partir del Art. 1 de la Constitución de la República del Ecuador en vigencia, define de forma puntual y coherente al Estado, de la siguiente manera:

"TITULO I

DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Art. 1.- El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es Republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución. …"[33].

Como se puede observar en el Art. 1 de la Constitución, el Estado ecuatoriano es, entre otras cosas, unitario, social de derecho, responsable, pluricultural y descentralizado. La caracterización del Estado como uno de "administración descentralizada" también es notoria hoy en la actualidad, cuando al hablar de la administración pública, ésta obedece al gobierno central, lo que ha fortalecido a los gobiernos seccionales (municipios y concejos provinciales), los que cada vez demandan más recursos para el desarrollo de obras y servicios públicos sin depender del gobierno central. Sin embargo, conviene mencionar que el Estado ecuatoriano dio pasos hacia un modelo descentralizado, concepto que

[33] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, Año 2009, Pág. 1.

se desarrolló técnicamente en normas de particular relevancia, y que tienen relación a las leyes de Modernización del Estado, Descentralización, y el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva; normas, que han marcado un hito en el Derecho Administrativo del Ecuador, permitiendo colegir que la inclusión del carácter descentralizado del Estado en la constitución actual obedece a una anterior evolución de la Administración Pública.

Al ser un Estado social de Derecho, es la administración pública parte fundamental, y que se encuentra concebido en la Constitución, conlleva a una creación jurídica que permite mayor participación privada en la actividad pública y en la propiedad del Estado, lo cual pretende una mayor participación social y mejor distribución de la riqueza, y por otro lado a la reducción del tamaño del Estado, para lo cual se requiere del crecimiento del Estado en su ámbito controlador y regulador, como una protección para los ciudadanos, no solo respecto de la calidad del servicio o actividad pública delegada, sino como un medio para hacer efectivas las garantías sociales establecidas en la Constitución. Por lo tanto, el modelo del Estado social de derecho, presenta una modificación en la actividad de la Administración Pública, y por lo tanto, en la ámbito del Derecho Administrativo.

En otras palabras, y de mi criterio personal, considero que se reduce el tamaño del Estado en cuanto a su participación directa y propiedad sobre los bienes públicos, pero por otro lado, el Estado crece en el ámbito de la regulación de los mercados abiertos y delegados al sector privado. Actualmente, la situación del Estado nos lleva a concluir que nos encontramos frente a un importante crecimiento del Derecho Administrativo ocasionado por la explosión de la actividad de los órganos reguladores y controladores de la actividad privada o delegada a la iniciativa privada. Esto, podría producir, lo que se ha

denominado últimamente la aplicación del orden jurídico vigente, en regular todas las actividades de la administración pública, para darle mayor objetividad, y cumplir con el rol para la cual ha sido creada, es decir, brindar a la comunidad el apoyo al servicio público, satisfaciendo las necedades tanto individuales, familiares, comunitarias, y de la sociedad civil, por llevar de la mano con el Estado, el crecimiento social, político y económico de la nación, en pro de fundamentar su actividad Estatal, en lograr acelerar nuestro desarrollo en el contexto latinoamericano, como mundial.

"El Derecho Administrativo, visto desde lo Constitucional y como se relaciona con otras ciencias, todas las instituciones públicas están reglamentadas, donde se define la competencia de cada uno de los entes Administrativos, los actos administrativos de los servidores públicos y su competencia en el marco de la ley, los mismos que al hacer abuso del mismo, a más de las acciones, civiles y administrativas se encasillan en acciones penales que serán sancionadas de acuerdo a la gravedad del caso. La Constitución, al ser el conjunto de normas jurídicas de jerarquía suprema que tiene como objetivo fundamental la organización del Estado, se estructura en una parte Dogmática, Orgánica y Doctrinaria, en la que son derechos fundamentales, con garantías protectoras que garantizan la libertad, salud, vida y honor, además contempla el principio constitucional de servicio público, que su espíritu constitucional como ley suprema, indispensable para el asentamiento –político- jurídico de la sociedad, que las demás leyes, no constituyen sino sus reglamentos de aplicación"[34].

La constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal, las leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener

[34] PAREJA Carlos Humberto, Ab., "Derecho Administrativo", Universidad Central del Ecuador, Editorial UCE, Año 2006, Pág. 62.

conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con la constitución. La simiente del derecho administrativo, es la primigenia desde donde arranca la manifestación positiva del derecho administrativo por ejemplo en sus principios y garantías esenciales a favor de las personas, ha producido nuestro derecho administrativo positivo. Por lo tanto el derecho administrativo jamás puede apartarse de la constitución vigente, y este se contempla en la Constitución de la República del Ecuador, en la Sección Segunda, Administración Pública, artículos 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, y Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

“La administración pública en nuestro país, se refiere específicamente a la administración de nuestro Estado, a la organización de nuestra administración local; y a la organización institucional; es decir toda esta organización se enmarca dentro de los servicios públicos del país, que han sido creados tanto por el Estado, así como por las Municipalidades, los Consejos Provinciales y otras entidades autónomas creadas por la ley.

Todo esto ha dado lugar a la distinción entre servicios públicos generales, servicios públicos locales y servicios públicos institucionales. Por lo mismo, el propósito de la administración pública, es darle a la comunidad una mayor visión del aparato Estatal, su organización administrativa, considerando su estructura como una fuente directa de servicios públicos que tiene la obligación

el Estado y las instituciones de brindar a la comunidad, para un desarrollo sostenible de la vida en comunidad, así como de priorizar todos los servicios, con eficacia y eficiencia”[35].

Para conseguir dichos objetivos, es menester que previamente se dé a conocer la administración del Estado en el Ecuador, aunque es conocido por todos, es misión del Estado el que la sociedad este consciente de que es lo que realiza la administración pública, en el sentido jurídico, como premisa básica, podemos entender, que todo sujeto jurídico que recibe del ordenamiento jurídico un poder administrativo, es pues, una administración pública, al servivo de la colectividad, y que son los servidores públicos en sus calidades de funcionarios y empleador, los que hacen la administración pública; sin olvidar que el acrecentamiento de las necesidades públicas, así como de las modernas ideas sobre la organización social dentro del Estado, han dado lugar a la ampliación de todas aquellas entidades dotadas de poder administrativo.

De lo dicho, puedo decir que la Administración Pública, se la considera en el sentido tanto territorial como institucional, que abarca todo el territorio nacional, como lo son sus cantónes, provincias, regiones; pues si fin es el servico a la comunidad, por su desarrollo local, regional, y nacional.

El Estado ecuatoriano, como cualquier otro Estado, tiene plena capacidad para atender los fines públicos posibles, por los servicios que presta a la comunidad, y de la demanda de estos por parte de la sociedad, pero éstos, los que no se le puede atribuir a la administración pública, corresponde también hacerlo a la administración del Estado, distribuyéndose entre los diferentes órganos para su particular y oportuno ejercicio, a favor de la sociedad, la que demanda de ésta

---

[35] PAREJA Carlos Humberto, Ab., “Derecho Administrativo”, Universidad Central del Ecuador, Editorial UCE, Año 2006, Pág. 66.

administración, servicios eficientes y eficaces para un desarrollo comunitario en la generación del crecimiento económico y social de la nación.

4.3.2. La Ley Orgánica del Servidor Público – Los Servidores Públicos

"El modelo de Estado en el Ecuador se manifiesta de forma clara en las normas administrativas vigentes en el Ecuador, recíprocamente, el Derecho Administrativo ha influido en la forma y límites del Estado ecuatoriano del siglo XXI, sin embargo, si bien esta interacción está presente en las normas analizadas en este trabajo, tal interacción es incompleta en la praxis administrativa. Por un lado observamos un proceso de descentralización inmaduro y limitado, en el cual las competencias transferidas son pocas y los gobiernos capaces de administrarlas son escasos"[36].

Por lo tanto, el Estado debe reforzar los controles sobre la utilización de los recursos y sobre la gestión de los servicios a través de los órganos gubernamentales, como son las instituciones, entidades y organismos, para la eficacia del control y regulación, es el Estado ecuatoriano el que se encuentra entre, por un lado, la debilidad constitucional que afecta la operatividad y efectividad de la Administración pública y, por otro lado, la rigidez de un ordenamiento jurídico supranacional, que le ha obligado a ser un sujeto activo del Derecho Internacional Público. Sin embargo, el principal eslabón de esta cadena jurídica es la fortaleza constitucional.

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

---

[36] PAREJA Carlos Humberto, Ab., "Derecho Administrativo", Universidad Central del Ecuador, Editorial UCE, Año 2006, Pág. 81.

territorial, educación, vialidad, etc., como a dar resoluciones oportunas a las reclamaciones y peticiones que se susciten o presentaren"[37].

Se argumenta también que es un conjunto de órganos e instituciones jerárquicas, o funcionalmente subordinados y coordinados de acuerdo con la Ley, que está contenida en la Ley Orgánica de Servicio Público, manifiesta:

"CAPÍTULO ÚNICO

DISPOSICIONES GENERALES

Art. 1.- Principios.- La presente Ley se sustenta en los principios de calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, iguadad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, trasparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación.

Art. 2.- Objetivo.- El servicio público y la carrera administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia y productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y lña no discriminación.

Art. 3.- Ámbito.- Las disposiciones de la presente ley son de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública, que comprende:

---

[37] GUZMÁN Lara Aníbal, Dr., "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR", Vol. I, Editorial Edino, Quito-Ecuador, Año 2007.

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

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

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

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

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

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

De conformidad con lo establecido en los artículos 160, 170 y 181 numeral 3 de la Constitución de la República, los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y el personal de carrera judicial se regirán en lo previsto

en dichas disposiciones por sus leyes específicas y subsidiariamente por esta ley en lo que fuere aplicable.

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

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

En las empresas públicas, sus filiales, subsidiarias o unidades de negocio, se aplicará lo dispuesto en el Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas."[38].

La Administración Pública, se define también como la actividad del Estado, encaminada al cumplimiento de las leyes y fomento de los intereses públicos, es decir de toda la sociedad que demanda del servicio público eficiencia y calidez, así como de equidad y transparencia pública, que en el escenario jurídico, manifiesta que 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 todas 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 libertad y la seguridad, en tanto que la Administración fomenta la eficacia y rapidez.

La expedición de la Ley Orgánica de Servicio Público, está sujeta a garantizar el servicio civil por intermedio de los servidores públicos, que asegura la eficacia de las normas supremas en especial las que consagran los derechos y garantías referentes al régimen jurídico al que pertenecen los servidores públicos, en lo que dispone este cuerpo legal, manifiesta:

"TITULO II

DE LAS SERVIDORAS O SERVIDORES PÚBLICOS

CAPÍTULO 1

DEL INGRESO AL SERVICIO PÚBLICO

[38] LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Ediciones Legales, Año 2010, Pág. 2.

Artículo 5.- Requisitos para el ingreso.- Para ingresar al servicio público se requiere:

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

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

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

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

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

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

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

g.1.- Autorización para levantar el sigilo de sus cuentas bancarias;

g.2.- Declaración de no adeudar más de dos pensiones alimenticias; y,

g.3.- Declaración de no encontrarse incurso en nepotismo, inhabilidades o prohibiciones prevista en la Constitución de la República y el ordenamiento jurídico vigente.

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

i) Los demás requisitos señalados en la Constitución de la República y la Ley.

Exceptúanse los casos específicos y particulares que determina la Ley.

Las instituciones públicas sujetas a esta Ley, garantizarán que los procesos de selección e incorporación al servicio público, promuevan políticas afirmativas de inclusión a grupos de atención prioritaria, la interculturalidad y, la presencia paritaria de hombres y mujeres en los cargos de nominación y designación.

Las personas extranjeras residentes en el Ecuador podrán prestar sus servicios en calidad de servidoras o servidores públicos en asuntos en los cuales por su naturaleza se requiera contar con los mismos, sin perjuicio de la aplicación de los convenios bilaterales de reciprocidad que rijan esta materia, previo informe y de ser el caso el permiso de trabajo otorgado por el Ministerio de Relaciones Laborales. Para ocupar puestos de carrera, deberán tener una residencia en el país de al menos 5 años y haber cumplido el respectivo concurso de méritos y oposición.

En caso de requerirse la contratación de personas extranjeras, la autoridad nominadora, previo informe motivado de la unidad de administración del talento

humano solicitará la respectiva autorización del Ministerio de Relaciones Laborales”[39].

Por lo tanto, se prescribe que, las relaciones con sus servidores, se sujetarán a las Leyes que regulan la Administración pública, salvo de los obreros de las que estarán amparados por el Derecho de Trabajo; que las relaciones con sus servidores se regularán por el derecho contenido en la ley, con excepción de las funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o equivalente, las cuales estarán sujetas al derecho administrativo.

La continuidad del régimen democrático ha determinado una constante actividad de seguimiento de las prácticas burocráticas de las instituciones del Estado, en consecuencia, su desenvolvimiento técnico administrativo y de servicios ha generado un cúmulo de experiencias del personal con lo cual se garantiza la eficacia en el logro de los objetivos establecidos en la Ley; es especial la protección del Estado hacia el trabajo mediante normas que garantizan los principios del Derecho Social, la Intangibilidad de los derechos y libertades laborables, por consiguiente, se garantiza la profesionalización, estabilidad y promoción de los Servidores Públicos, con el fin de propender a su mejoramiento técnico y administrativo y especialmente, al establecimiento de la Carrera Administrativa.

“El Funcionario.- Es una persona natural que ejerce constitucional, legal y reglamentariamente una función, y que se encuentra investido de un poder de decisión y de mando”[40].

---

[39] LEY ORGÁNICA DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA Y DE UNIFICACIÓN Y HOMOLOGACIÓN DE LAS REMUNERACIONES DEL SECTOR PÚBLICO, Ediciones Legales, Año 2009, Pág. 3.

[40] GUZMÁN Lara Aníbal, Dr., “LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR”, Vol. I, Editorial Edino, Quito-Ecuador, Año 2007, Pág. 43.

“El Empleado.- Es una persona natural, que debido a la jerarquía administrativa cumple órdenes de los servidores mediante la ejecución de determinadas actividades tanto el funcionario como el empleado se encuentra incorporado legalmente en los cuadros de la organización Administrativa. La organización y disciplina administrativa impone la obediencia y subordinación jerárquica”[41].

La Ley Orgánica de Servicio Público, manifiesta, que el servidor público es toda persona natural legalmente nombrada para prestar servicios remunerados en instituciones de Derecho Público o de instituciones del Derecho Privado, con finalidad social o pública, por lo que, considero que el primer principio para sustentar esta ley debe ser la prioridad de los derechos de los ciudadanos, el mismo que indica que los procesos de trabajo tendrán como prioridad la plena vigencia de los derechos consagrados en la Constitución y la satisfacción de los ciudadanos y su buen vivir; la responsabilidad es otro principio; las empresas, instituciones y organismos que otorguen bienes y servicios públicos responderán civil o penalmente por los daños o perjuicios causados a las personas por negligencia o descuido en la atención.

Otro principio es la eficiencia y la eficacia que consiste en la obligación de la administración pública de garantizar la simplificación, agilidad y economía de los procesos y servicios aprovechando los medios disponibles y sin más formalidades que las establecidas en la Constitución, las leyes y los reglamentos.

Esta ley será la que nos permita vivir y coexistir en armonía y por eso se la debe construir en conjunto, a un proceso de construcción de verdaderas garantía a los servidores públicos en el Ecuador.

---

[41] Ibídem, Pág. 43.

4.3.3. Régimen Legal de la Prestación de Servicios Públicos, por los Servidores Públicos.

"El servicio público tiene ciertas características que son inherentes a su propia naturaleza y sin la presencia de éstas su noción conceptual quedaría desvirtuada, estos caracteres integran lo que podría denominarse el sistema jurídico de los servicios públicos o el status jurídico de los servicios públicos, de ahí que todo aquello que atente a tal sistema o status se considera ajurídico o contrario a derecho; así por ejemplo la ilicitud de la huelga en la prestación de servicios públicos ó la ilicitud de una caprichosa negativa a brindar un servicio a una o varias determinadas personas"[42].

La doctrina en general reconoce varios caracteres del servicio público: continuidad, regularidad, uniformidad, generalidad. Algunos expositores suelen hablar indistintamente de uniformidad o igualdad; y de generalidad o universalidad; que entre los caracteres fundamentales o esenciales del servicio público a la obligatoriedad al punto de llegar a afirmar que de nada valdría decir que el servicio público debe ser continuo, regular, uniforme y general, si quien debe prestarlo realizarlo no estuviere obligado" a hacerlo.

Mi criterio personal, es que el Estado garantizará que los servicios públicos prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad continuidad y calidad; y velará para que sus precios o tarifas sean equitativos; además las servidoras y servidores públicos sin excepción presentarán, al iniciar y al finalizar su gestión y con la periodicidad que determine la ley, una declaración patrimonial jurada que incluirá activos y pasivos, así como la autorización para que, de ser

---

[42] GUZMÁN Lara Aníbal, Dr., "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR", Vol. I, Editorial Edino, Quito-Ecuador, Año 2007, Pág. 67.

necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias; quienes incumplan este deber no podrán posesionarse en sus cargos.

El fin fundamental de Estado, sin duda es el bien común de las personas; esto se manifiesta a través del interés público, en donde la administración pública aparece como titular de dicha actividad fundamental y consagrada en nuestra legislación, y que consiste en proporcionar bienes y servicios a los administrados, este tipo de actividad estatal rompe el esquema que antiguamente muchos Estados tenían, y que era el Estado abstencionista en donde su única misión era la de asegurar el orden público mediante una función de policía, dejando la satisfacción de las necesidades de la colectividad al libre juego de las fuerzas sociales.

Posteriormente, el Estado evoluciona de este sistema abstencionista, asumiendo por parte de la administración pública los llamados servicios asistenciales y sociales, en donde se garantizan los derechos de los administrados a la conservación de la vida, salud, desarrollo de la personalidad, seguridad social, sanidad y educación, por parte del Estado, asegurando así el interés colectivo que en fin de cuentas se traduce en bien común de la sociedad, sin dejar de lado que no solo el Estado está llamado a prestarlos, sino que también puede hacerlo en virtud de la titularización a terceros otorgándoles un status activae civitatis, generando así no solo relaciones jurídico-administrativas, sino también relaciones jurídico-privadas.

En consecuencia surge así el servicio público como la justificación teleológica del poder, lo que del lado de su legitimación no deja de tener una importancia fundamental, en consecuencia, basta decir, que la doctrina al tratar de solucionar el problema que representa definir, conceptuar y caracterizar al servicio público, de una manera objetiva examina las concreciones en que el

interés público puede manifestarse, esto es:

1. Asegurar la continuación en la satisfacción de un interés social;

2. La uniformidad de su prestación, es decir, la igualdad de tratamiento de los administrados;

3. Garantizar ciertos actos ante la confianza pública, o hacer posible finalmente su gratuidad.

El servicio público en fin de cuentas viene a sistematizar aquella parte de la actuación administrativa que se concreta en prestaciones ofrecidas al público por la administración a través de una organización montada por razones de interés público, sin comprometer las explotaciones que el Estado conserva en sus manos única y exclusivamente por motivos fiscales, sin prejuzgar el carácter público o privado del régimen jurídico al que está sometida esta actuación administrativa; una vez claros con la definición y caracterización del servicio público, es importante, ahora, determinar los modos de gestión que los servicios públicos implica, para que de este modo podamos tener suficientemente claro el panorama sobre el problema motivo de nuestro análisis.

Uno de los reclamos de la sociedad, sobre todo en estos tiempos de cambios, es la atención que ésta debe recibir de su gobierno, dicha atención se manifiesta a través de la satisfacción de las demandas de la comunidad y de una mayor expectativa en el nivel de vida de los ciudadanos. Sin embargo, la satisfacción de estas demandas no se ha cumplido, entre otras causas, debido a que en algunas instituciones públicas existen una serie de vicios que impiden realizar con eficiencia su funcionamiento y operación. Esta situación ha generado que las demandas sociales hayan rebasado la capacidad de

respuesta de los gobiernos y que la administración pública sea vista como lenta, ineficaz e ineficiente.

Aunado a esta situación han salido a la luz pública escándalos de corrupción que han desacreditado tanto al personal público como a la imagen de las instituciones públicas generando que la ciudadanía pierda la confianza en su gobierno, cualquier mejora en la operación de los organismos públicos, apoyada en técnica e innovaciones hacía una mayor eficiencia y responsabilidad, sólo será posible si se fomentan los principios y valores éticos en los servidores públicos. Al ser las instituciones de carácter público, es importante contar con personal formado en ética, entendida esta como la herramienta poderosa que forma la conciencia de los hombres y desarrolla plenamente su capacidad de juicio, la formación ética es vital en los individuos pues éstos tienen un carácter eminentemente activo en la marcha y desarrollo de los organismos. Precisamente, una de las causas que ha provocado la desconfianza en las instituciones públicas es la ausencia de principios y valores éticos, lo que da pie al incremento de vicios o actitudes antiéticas tales como la corrupción, el abuso de autoridad, el tráfico de influencias, etcétera, situaciones que impiden se alcancen las metas y objetivos institucionales.

4.3.4. Garantías del Servidor Público en la Sociedad Ecuatoriana

Con respecto a los principios constitucionales destacó que una de las principales facultades del gobierno, tomando en consideración que la teoría del Derecho Administrativo divide a estos actos, en actos de gestión y actos de autoridad, a los primeros se los considera como ejecuciones y acciones propias de personas naturales y jurídicas de naturaleza pública en las cuales se regirán por el sistema laboral, también destaco la importancia de la disposicón cosntitucional de la posibilidad de que los servidores públicos puedan recibir

sus derechos y garantías y que se este a norma fundamental del Estado que para poder celebrar los contratos y nombramientos.

"El servicio público, al ser toda actividad que ejerce directa e indirectamente la Administración Pública para satisfacer necesidades colectivas, sujeto a un régimen jurídico especial y al control de autoridad competente, pues el objeto de la administración pública, es prestar servicios permanentes, regulares, continuos, iguales, eficientes y eficaces para satisfacer las necesidades e intereses generales"[43].

El servicio evoca una acción y efecto de servir pero también es la piedra de choque por los criterios políticos que se tienen sobre la buena o mala prestación. Eustorgio Sarría, en su obra "Derecho Administrativo" sostienen que, "Servicio Público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general en forma continúa y obligatoria, según las ordenaciones del Derecho Público, bien que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios, de administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas.

Los servicios públicos pueden ser:

- Servicios Públicos Esenciales.- Los esenciales se vinculan con la existencia como el agua potable, luz eléctrica, vivienda; y,

- Servicios Públicos No-esenciales.- Los no esenciales son de carácter secundario, como museos, teatros estadios, etc.

- Servicios Públicos Propios.- Son prestados directamente por el Estado.

---

[43] BARCOS, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002, Pág. 41.

- Servicios Públicos Impropios.- Son prestados por intermedio de otros órganos o personas particulares de acuerdo a disposiciones reglamentarias establecidas por la Administración Pública.

Hoy en día el Estado para satisfacer necesidades generales no sólo se preocupa de los servicios básicos como agua potable, luz eléctrica, salubridad, educación, correos, obras públicas, sino también del control de precios, de la distribución y la venta de artículos de consumo popular. El Estado por intermedio de la administración interviene para defender al consumidor del acaparamiento, del abuso de precios, de la especulación, dirigiendo el control como una característica republicana y democrática, El intervencionismo es producto de los reclamos y necesidades sociales de los pueblos.

"La igualdad significa que todas las personas tienen los mismos derechos y garantías a requerir la prestación de servicios, el principio constitucional de igualdad ante la ley, es una garantía ciudadana que nos indica que todo ser humano tienen acceso al uso de los servicios públicos, pero no al abuso. Por lo tanto, la igualdad reconoce privilegios, la igualdad debe ser cumplida y aplicada sin excepción de persona alguna"[44].

Además los servicios públicos, son recursos humanos calificados que prestan servicios personales a la administración central, institucional o seccional para satisfacer necesidades generales. Los servidores públicos llamados también agentes públicos se los ha llegado a identificar como servidores públicos, tanto a servidores, funcionarios y empleados.

---

[44] BARCOS, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002, Pág. 49.

El Funcionario.- Es una persona natural que ejerce constitucional, legal y reglamentariamente una función, y que se encuentra investido de un poder de decisión y de mando.

El Empleado.- es una persona natural, que debido a la jerarquía administrativa cumple órdenes de los servidores mediante la ejecución de determinadas actividades. Tanto el servidor como el empleado se encuentran incorporados legalmente en los cuadros de la organización Administrativa. La organización y disciplina administrativa impone la obediencia y subordinación jerárquica.

La Ley Orgánica de Servicio Público, manifiesta que el servidor público es toda persona natural legalmente nombrada para prestar servicios remunerados en instituciones de Derecho Público o de instituciones del Derecho Privado, con finalidad social o pública, puesto que de las garantías que tienen los servidores, la estabilidad es una de las más fundamentales, por lo tanto, la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo a las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.

Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

Considero, que en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, a través de los servicios públicos y participación ciudadana, por el desarrollo de la comunidad como de las personas, y de la nación, lo que garantizará el que se ejecuten mecanismos que cumplan con el orden jurídico y legal de la administración pública en el Ecuador.

4.3.5. Análisis Jurídico de la Usura en la Administración Pública, Sanciones a los Servidores Públicos, su Destitución.

Todo grupo humano posee maneras comunes de comportarse en sus relaciones y prácticas sociales, dichas maneras, al tener un reconocimiento, poseen un valor, el conjunto de valores integran una cultura, los valores son ideas, opiniones o creencias que comparten, reconocen y aceptan los integrantes de un grupo social y que se refieren a pautas deseables de conducta. Proporcionan los parámetros para determinar qué actitudes son apropiadas.

Los valores se acompañan de un conjunto de creencias sobre lo justo, bueno y útil, contribuyen al logro de un desarrollo humano integral que busca formar al individuo de manera correcta, para saber si un valor lo es verdaderamente hay que acudir a la disciplina ética porque está trata precisamente las diversas costumbres y hábitos del ser humano que sirven de referentes para su calificación; que en una sociedad, a mayor fertilidad de valores existe una austeridad de normas, leyes y controles, los valores, los principios y las normas éticas encaminan la acción social.

En el delito de usura el elemento subjetivo resulta de una composición constituida por la necesidad, inexperiencia o ligereza del sujeto pasivo y el conocimiento de tales estados o circunstancias por el sujeto activo, el que

actúa sacando ventaja de ello. Bajo tales condiciones cuando se ha preceptuado que el que aprovechándose de una condición económica, ha dotado al gerundio de un contenido subjetivo indudable, que consiste en el conocimiento previo de aquellos para sacar provecho

"Si bien las garantías exigidas por el prestamista fueron excesivas, así como desproporcionados los intereses, no aparece configurado el delito de usura por aquellas personas que por considerar un préstamo de dinero, no tendría que paliar una necesidad premiosa, sino a ampliar el giro de su actividad, y resulta muy difícil que pueda darse la figura de usura en el caso de préstamos otorgados a personas para posibilitar su giro mercantil, puesto que quien lo solicita lo hace teniendo en cuenta que va a obtener un beneficio mayor a los intereses contraídos con el desenvolvimiento de su actividad.

No se halla como causal de destitución el delito de usura en la administración pública, aunque las garantías exigidas por el mutante fueron excesivas o desproporcionados los intereses cobrados, porque la acción en la figura en cuestión no consiste en hacerse dar, prometer u otorgar los intereses, las ventajas desproporcionadas o las garantías extorsivas, sino en hacerlo aprovechando la necesidad de la víctima y en el caso el préstamo otorgado por el prestamista al usuario no tuvo en mira paliar una necesidad apremiante del solicitante, sino en sofocar un ahogo financiero.

No podemos olvidar que en ocasiones las actuaciones de un servidor público pueden involucrar violaciones a derechos consagrados en la Constitución, causando daños que pueden ser materiales o morales dependiendo el caso, por lo que nuestra Constitución establece que la responsabilidad por daños será personal para el servidor que cometa el acto y de forma subsidiaria, responderá el Estado pero esta subsidiaridad no surge sólo ante la ausencia o

insuficiencia de bienes del servidor, sino también cuando a éste no es posible imputársele culpa alguna.

Por otra parte una de las figuras Constitucionales más importantes al hablar de deducir responsabilidades a servidores públicos, cuando estos han cometido delitos comunes, una herramienta muy útil para controlar las actuaciones de los servidores pertenecientes al Estado, es la nulidad constitucional de los decretos, acuerdos, órdenes y resoluciones que los servidores públicos, como el caso de la usura, por tanto el objeto de la Ley Orgánica de Servicio Público, es trascendental e importante sancionar a los servidores o empleados públicos que cometen este delito de igual importancia es investigar cual es el móvil de la usura, además de determinar su enriquecimiento ilícito y la posibilidad de considerarlo como una causal para la destitución del servidor público en nuestro país.

El establecer los supuestos de enriquecimiento ilícito o evidenciar las situaciones que adviertan un aumento de capital notablemente superior al que normalmente hubiere podido tener en virtud de los sueldos y emolumentos, que hayan percibido legalmente los servidores públicos, desde la fecha en que haya tomado posesión de su cargo hasta aquella en que haya cesado en sus funciones, y los procedimientos para sancionarlos.

Es innegable que el desempeñar un cargo público ya sea este como servidor o como empleado, otorga una diversidad de facilidades entre las que podemos mencionar, el acceso a información confidencial, acceso a los registros públicos, revestimiento de autoridad, el enriquecimiento ilícito, entre otros. Por lo que resulta pertinente pensar, que existe la posibilidad de que los servidores públicos se vean tentados a utilizar su cargo para aumentar sus ingresos

haciendo uso de un comercio de favores o utilizando el sus atribuciones para benéficas negocios personales.

Existe una relación conceptual íntima entre el beneficio y el interés, cuyos extremos son la explotación y la usura, que produce el mismo efecto tomar a un hombre y hacerlo trabajar sin remunerarlo adecuadamente que imponerle unas excesivas tasas de interés a su deuda, ambos excesos lo conducen a la misma postración económica, ambos son expolios intencionados, la única diferencia es si el expolio se produce con préstamo dinerario o no, lo que iguala a ambos delitos, pues la usura es un delito en que el hombre adolece del defecto de la ambición; que el aumento injustificado del patrimonio de una persona como resultado o consecuencia del desempeño del cargo o función pública, y que claramente se note que no es el resultado de sus ingresos, será considerado como usura por parte del servidor público, que la legislación lo considere como el objeto y fin para una sanción de destitución.

4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA

Para una mayor comprensión de la temática en estudio, como de la problemática de la Usura en que incurren los servidores públicos en la administración pública gubernamental, me permito hacer referencia a la legislación de algunos países, y hacer un análisis en cuanto a las actividades ilícitas que cometen los servidores públicos; para ello me voy a referir a los siguientes:

4.4.1. Legislación de la República de Chile.

CHILE:

LEY Nº 18.575. ORGANICA CONSTITUCIONAL DE BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

Artículo 13.- Los funcionarios de la Administración del Estado deberán observar el principio de probidad administrativa y, en particular, las normas legales generales y especiales que lo regulan. La función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella.

Artículo 62.- Contravienen especialmente el principio de la probidad administrativa, las siguientes conductas:

1. Hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio económico directo o indirecto para sí o para un tercero;

3. Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, o personales en provecho propio o de terceros;

4. Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales;

5. Solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, para sí o para terceros, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza.

El incumplimiento de cualquiera de estas normas será sancionado con la medida disciplinaria de destitución del infractor.

Análisis:

En la República de Chile, la Administración del Estado estará constituida por los funcionarios, empleados y servidores públicos, que uno de los principios fundamentales es esta legislación es la probidad de los mismos; que el incurrir en una de las actividades que no correspondan a la eficacias, como de la función administrativa, y al no observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, de los actos administrativos, control, probidad, transparencia, se está quebrantando el espíritu de la ley, por lo que a hechos que cometan los servidores públicos en cuanto a actividades ilícitas como es el enriquecimiento ilícito o beneficio económico personal, serán sancionados con la destitución de su cargo; lo que considero oportuno y por sobre todo justo, porque es el Estado quien debe garantizar la debida autonomía de la función pública, y cumplir los fines específicos, que es el servicio a la sociedad, respetando el derecho de las personas en conformidad con la Constitución y las leyes.

4.4.2. Legislación de la República de Colombia.

COLOMBIA:

LEY 1474 DE 2011

NORMAS ORIENTADAS A FORTALECER LOS MECANISMOS DE PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA.

Artículo 3°.- Prohibición para los servidores públicos que gestionen intereses privados, el prestar, a título personal o por interpuesta persona, servicios de asistencia económica, o permitir que ello ocurra, para la prestación de servicios, representación o asesoría, estarán sujetos a la inspección, vigilancia, control o regulación de la entidad, corporación u organismos al que se haya estado vinculado; en este caso el funcionario será destituido de su cargo, sin objeto a impugnación del mismo, y no podrá ingresar al sector gubernamental por el lapso de dos años consecutivos a su acto de corrupción.

Análisis:

La normativa expresa, en Colombia, es tacita e imperativa, que cualquier funcionario público estuviese al servicio económico y de este se beneficio de forma personal y de terceros, será destituido de su cargo, con lo cual se puede establecer, que ésta prohibición será indefinida en el tiempo respecto de los asuntos concretos de los cuales el servidor conoció en ejercicio de sus funciones, se entiende por asuntos concretos como es el caso de corrupción, enmarcándose dentro de este su beneficio propio como es el de la usura, como de carácter particular; es importante para el propósito de esta normativa, el control y de análisis especializados al respecto de la corrupción.

4.4.3. Legislación de la República de Venezuela.

VENEZUELA:

LEY DEL ESTATUTO DE LA FUNCION PÚBLICA

Artículo 197. Todo funcionario que, por propia o ajena cuenta, se beneficie de dinero o en otra cosa, o alguna retribución que no se le deba o cuya promesa acepte, así mismo, reciba, o se haga prometer, dinero u otra utilidad, bien por sí, bien por medio de otra persona, se aplicará sin perjuicio de las acciones civiles, penales, a que haya lugar, la sanción de destitución de su puesto de forma inmediata, y no podrá ejercer su puesto de forma indefinida.

Análisis:

La República de Venezuela, en su normativa, clara y precisa hace referencia a actos de corrupción, es decir el beneficio personal por sí o por terceras personas, sobre un acto que se considera ilegal, para ello la sanción será indefinida en ocupar un puesto público en la misma, resaltando que es el Estado a través de la administración pública la que da fe del desarrollo social y comunitario en la República de Venezuela.

Análisis Comparativo.

El nivel de corrupción revelado en las instituciones públicas, respecto de la Usura, es evidente, sobre el uso ilegal privado de dinero, y lo que conlleva sus efectos y causas para con la eficacia del servicio público, y la preocupación con la ausencia de responsabilidad y la consecuencia para el estado y la sociedad, ello concluye que con lo que los corruptos se han beneficiado de las personas, en préstamos de dinero a intereses demasiado altos o elevados, en ese orden de ideas, es importante el que se instituya en la administración

pública, procedimientos y mecanismos para frenar este tipo de actos ilícitos, cuyo interés constituye el destacar que la Ley orgánica de Servicio Público norme este tipo de actos, con la destitución de los servidores públicos en el Ecuador; y transparentar los procesos de eficiencia y eficacia del sector público para con la sociedad, en los cuales se estipulen disposiciones referentes a la gran visión y misión de sintetizar de forma jurídica y legal, el desarrollo de la nación.

5. MATERIALES Y MÉTODOS.

Para la realización de la presente Tesis, me he servido de los distintos materiales, métodos, procedimientos y técnicas que la investigación científica proporciona, que permiten descubrir, sistematizar, enseñar y ampliar nuevos conocimientos.

5.1. Metodología

El método científico es el instrumento adecuado que permite llegar al conocimiento de los fenómenos que se producen en la naturaleza y en la sociedad, en el contacto directo con la realidad objetiva y real, es por ello que en el presente trabajo investigativo me apoyé en el método científico, como el método general del conocimiento, y otros. El método Inductivo y Deductivo; me permitieron conocer la realidad del problema a investigar partiendo desde lo particular para llegar a lo general; y segundo, partiendo de lo general para lo particular y singular del problema.

5.2. El Método de Inserción de la Realidad.

Este método de inserción de la realidad en la cual vivimos los seres humanos en todos los ámbitos del desenvolvimiento de la sociedad, en la intervención profesional, y que lo apliqué en el desenvolvimiento de la doctrina y la normativa legal, además de nuestra vida como seres humanos frente al sistema social de la administración gubernamental en nuestro país, y es más con la eficacia del desenvolvimiento de los servidores públicos, así como el delito de usura por parte de funcionarios, empleados y servidores públicos, y que se considere dentro de una de las causales para la destitución de un servidor público que incurra en este tipo de actos, y por la incidencia en sus actividades laborales en el desempeño de sus funciones, y que debe garantizar

la eficiencia de la administración pública. Este método lo utilicé, haciendo hincapié y sustentándolo en la realidad en la cual nos desenvolvemos como nación, y que es el Estado el actor principal del desarrollo de la nación, por lo tanto el estar inmerso dentro de las apreciaciones y realidades de las instituciones gubernamentales.

Considero que la realidad contemporánea de la administración estatal, juntamente con sus empleados y servidores públicos, deben estar a lo dispuesto en la Ley, y se deben respetar las garantías sociales, políticas, y gubernamentales a lo interno de la administración pública de sus empleadores y servidores públicos, normados en la Constitución de la República del Ecuador, como de las demás Leyes; concretando el proyecto de tesis en la temática planteada, lo que significa que el problema surgió de la intervención de los servidores públicos en actos como la usura, pude lograr realizar el proyecto de tesis, con la aplicación de sus fases, niveles y técnicas, que las detallo a continuación.

5.3. Fases

Fases Sensitiva.- Me permitió palpar la realidad en el primer abordaje que ayudó a realizar el diagnóstico de la situación objeto de estudio; Fases de Información Técnica.- Se obtuvo valiosa información mediante las encuestas realizadas a treinta Abogados en libre ejercicio de su profesión en la ciudad de Loja. Posteriormente el nivel de conocimiento conceptual, específicamente en la fase de investigación participativa, con ella se determinó la problemática de mi tesis mediante la encuesta, la entrevista, y del diálogo, involucrándome en busca de alternativas de solución.

Fase de Determinación.- Se delimito el problema de investigación, para descomponer la problemática en partes con la finalidad de darle un mejor

tratamiento, y llegar al centro de los hechos mediante el razonamiento, y obtener una visión global de la realidad de estudio.

El nivel de conocimiento racional o lógico, es decir la Fase de elaboración de modelos de acción, fue donde establecí las alternativas para coadyuvar al problema investigado, jerarquizando los problemas tanto inmediatos como mediatos, y luego organicé, y planifiqué la alternativa de solución bajo una propuesta de reforma que me permitió tener una mejor visión real y objetiva sobre actos ilícitos de los servidores públicos, como es la usura, con referencia a la problemática que estoy investigando.

5.4. Técnicas

Técnica de la Observación.- Esta técnica la aplique en el estudio de la doctrina jurídica, como de la revisión a la normativa legal correspondiente, y de las acciones y actividades de los funcionarios públicos, lo que permitió obtener información correcta del objeto a investigar, la lectura científica, análisis de contenidos que permitieron la información necesaria para la estructura de la investigación.

Técnica del Diálogo.- A través del cual, pude lograr interrelacionarme con los abogados y profesionales en libre ejercicio de su profesión.

Técnica de la Entrevista.- La cual se la desarrolló de una manera directa con la colaboración de cinco profesionales Abogados y Doctores en libre ejercicio profesional, así como de servidores y empleados de la administración pública en la ciudad de Loja, para obtener información sobre aspectos importantes como es el desenvolvimiento de los servidores públicos, que debe enmarcarse dentro de la ética, moral, personal y profesional, y se garantice los derechos ciudadanos, por la eficiencia y eficacia administrativa.

Técnica de la Encuesta.- Con ella se diseñó el formulario de preguntas, que luego se aplicó a treinta profesionales del derecho, así como de los funcionarios y empleados de la administración pública de la ciudad de Loja, mismas que me proporcionaron información precisa de la problemática como objeto de estudio.

6. RESULTADOS

6.1. INVESTIGACIÓN DE CAMPO

Presentación e Interpretación de de los resultados obtenidos mediante las Encuestas.

La presente investigación jurídica, desarrollada en su marco teórico adecuado en el campo jurídico y doctrinario; así como de la investigación de campo planteada, estuvo dirigida mediante la aplicación de 30 encuestas y 5 entrevistas, estructurada sobre los principales aspectos de la problemática en estudio; y que fuera contestada por profesionales del derecho, y personas vinculadas al sector público.

La presente encuesta está elaborada de acuerdo a la temática y problemática planteada, respecto al acto de Usura de los servidores públicos en la administración pública en el Ecuador, y que conlleva a que se sancione de forma enérgica, vía destitución, evidenciándose el que debe aplicarse por parte del Estado el principio de justicia social, y velar por los intereses de la población y sociedad ecuatoriana.

Cumpliendo con la metodología de trabajo trazada en el proyecto de investigación, al aplicar este tipo de metodología aplicables en las realidad jurídica, social y de la administración pública; han sido considerados los profesionales del Derecho en el Distrito Judicial de Loja, a servidores y empleados de la Administración Pública de la ciudad de Loja; a través de las preguntas planteadas, ésta se desarrollo de la siguiente forma:

PRIMERA PREGUNTA.

¿Considera Usted que, existe una efectiva política jurídica y administrativa en orden administrativo público, de conformidad a la Ley Orgánica de Servicio Público que garantice la eficiencia administrativa gubernamental en el Ecuador?

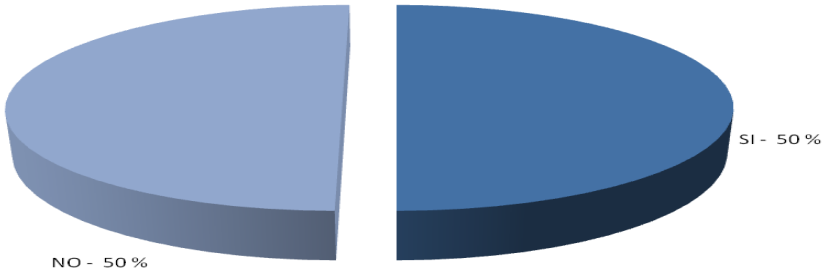
CUADRO Nº 1

La Usura en la Administración Pública en el Ecuador

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

Fuente: Doctores y Abogados, Funcionarios y Servidores Públicos.
Elaboración: PABLO LUIS GAMBOA SANTILLÁN

GRAFICO N° 1



INTERPRETACIÓN:

A la primera pregunta, de los treinta de los encuestados, quince de ellos responden que existe una efectiva política jurídica y administrativa en orden administrativo público, de conformidad a la Ley Orgánica de Servicio Público que garantice la eficiencia administrativa gubernamental en el Ecuador, y representa el 50%; y quince manifiestan que no existe una política que garantice la eficacia administrativa de la función pública, lo que representa el 50% del total de la muestra.

ANÁLISIS:

De las consideraciones expuestas, nos llevan a reflexionar que el sistema Administrativo, en relación al personal como lo son los funcionarios y empleados públicos en el Ecuador, que la función de la administración pública es el atender los requerimientos y necesidades de la sociedad, que su accionar estará direccionado a garantizar el buen servicio y desempeño de la función pública a través de los servidores públicos, que la Ley Orgánica de Servicio Público, en cuanto al personal y sus funciones, pues el servicio a la comunidad debe enmarcarse a lo ético, moral y profesional, acatando la normativa legal, como de sus reglamentos internos, en cuanto a un buen desempeño, así como de la administración central en relación a un manejo adecuado de las políticas de la administración de personal de las distintas entidades gubernamentales, las cuales han de reflejar el esquema gubernativo, para desarrollar de forma eficaz su accionar, y brindar un servicio de calidad y excelencia a la sociedad en cuanta a sus requerimientos sociales y comunitarios.

SEGUNDA PREGUNTA:

¿Usted Considera, que la Ley Orgánica de Servicio Público, guarda coherencia con la realidad en que se desenvuelven los servidores públicos, en relación a su transparencia personal, moral y profesional?

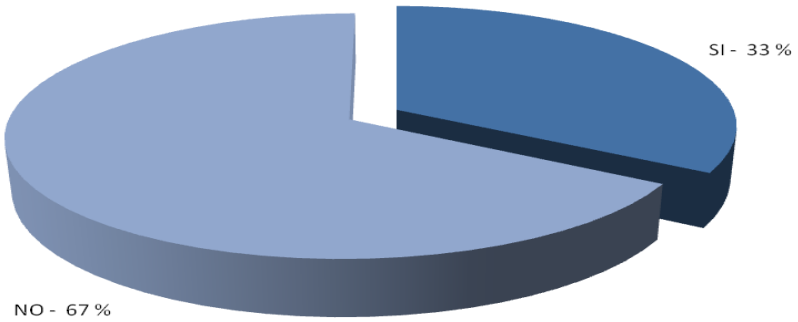
CUADRO Nº 2

La Usura en la Administración Pública en el Ecuador

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	10	33 %
NO	20	67 %
TOTAL	30	100%

Fuente: Doctores y Abogados, Funcionarios y Servidores Públicos.
Elaboración: PABLO LUIS GAMBOA SANTILLÁN

GRAFICO N° 2



INTERPRETACIÓN:

A la segunda pregunta, de los treinta de los encuestados, diez de ellos manifiestan que la Ley Orgánica de Servicio Público, guarda coherencia con la realidad en que se desenvuelven los servidores públicos, en relación a su transparencia personal, moral y profesional, y representa el 33%; mientras que veinte manifiestan que la realidad del desempeño de las funciones de los servidores públicos, no es transparente respecto de su moral, y su profesionalismo, lo que representa el 67% del total de la muestra.

ANÁLISIS:

De lo expresado, considero que los problemas de la realidad social, en referencia a la administración pública, que al considerar que en la Administración Pública en el Ecuador, su misión es la atención preferente a la sociedad ecuatoriana, que los servidores públicos, han de mostrar ética moral y profesional en sus cargos, la realidad es distinta cuando se evidencia acciones por las cuales se han sancionado a muchos funcionaros públicos por actos que van en contra de la imagen gubernamental; que la responsabilidad de una persona en su trabajo ha de determinarse por los objetivos de la administración pública, sobre los principios de la administración gubernamental, como por los

principios de dirección, celeridad y transparencia de las funciones que desarrollan los servidores públicos, y que se enfrenta a leyes laborales y a derechos Estatales, que garanticen la eficacia de los servidores públicos, más en relación a su ética moral y profesional.

TERCERA PREGUNTA.

¿Considera Usted, que las medidas conducentes a un procedimiento para garantizar el servicio público, será la rendición de cuentas de los servidores públicos en el aspecto personal y profesional?

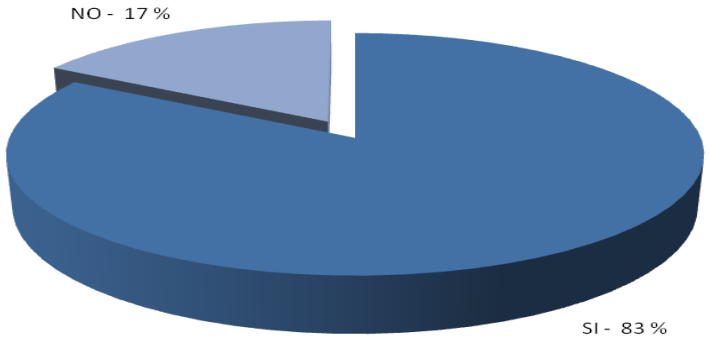
CUADRO Nº 3

La Usura en la Administración Pública en el Ecuador

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	25	83 %
NO	5	17 %
TOTAL	30	100%

Fuente: Doctores y Abogados, Funcionarios y Servidores Públicos.
Elaboración: PABLO LUIS GAMBOA SANTILLÁN

GRAFICO N° 3



INTERPRETACIÓN:

A la tercera pregunta, de los treinta de los encuestados, veinticinco de ellos manifiestan que las medidas conducentes a un procedimiento para garantizar

el servicio público, será la rendición de cuentas de los servidores públicos en el aspecto personal y profesional, lo que representa el 83%, y cinco de ellos manifiestan que ya esta normado en la Ley Orgánica de Servicio Público, lo que representa el 17% del total de la muestra.

ANÁLISIS:

De lo expresado, se puede considerar, que la Administración Pública, su fin y objetivo primordial es el servicio a la comunidad ecuatoriana, que requieren de la eficiencia administrativa, por ser ésta la que ha de cumplir con el objetivo del Estado, en que se cumplen los deberes y obligaciones y derechos en la administración pública por parte de los servidores públicos en el país, que es necesario que en el actual sistema de la administración pública, deban tomarse medidas y procedimientos conducentes a un procedimiento para garantizar el servicio público, será la rendición de cuentas de los servidores públicos en el aspecto personal y profesional, tanto por sus méritos académicos, profesionales y la experiencia, que la rendición de cuentas debe ser continua y constante, para determinar de forma puntual las acciones tomadas por los servidores públicos en cuanto a sus asuntos de tipo personal y profesional, debiendo garantizar su derecho a la intimidad personal, pero que es necesario el tomar acciones en garantía del servicio público ecuatoriano.

CUARTA PREGUNTA.

¿Usted considera que la Usura, es un sistema por el cual se benefician de forma ilegal las personas, y que debe ser controlada mediante un seguimiento personal a los servidores públicos por los Departamentos de Talento Humano, o las Unidades de Recursos Humanos?

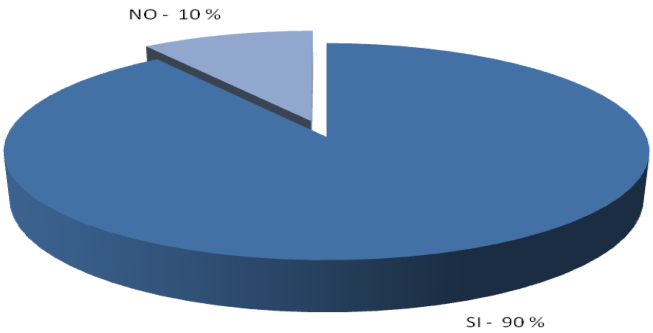
CUADRO Nº 4

La Usura en la Administración Pública en el Ecuador

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	27	90 %
NO	3	10 %
TOTAL	30	100%

Fuente: Doctores y Abogados, Funcionarios y Servidores Públicos.
Elaboración: PABLO LUIS GAMBOA SANTILLÁN

GRAFICO N° 4



INTERPRETACIÓN:

A la cuarta pregunta, de los treinta de los encuestados, veintisiete de ellos manifiestan que la Usura, es un sistema por el cual se benefician de forma ilegal las personas, y que debe ser controlada mediante un seguimiento personal a los servidores públicos por los Departamentos de Talento Humano, o las Unidades de Recursos Humanos, y representa el 90%, y tres de ellos, manifiestan que ya lo tipifica la legislación ecuatoriana, y representa el 10% del total de la muestra.

ANÁLISIS:

De lo expresado, se puede considerar, que en la Administración Pública, los servidores y empleados administrativos, en relación a la Usura, que es un sistema por el cual se benefician de forma ilegal las personas, esta debe ser controlada en la administración pública, en todas las instituciones, entidades y organismos públicos, mediante un seguimiento personal a los servidores públicos por los Departamentos de Talento Humano, o las Unidades de Recursos Humanos, que se transparente de forma eficaz el accionar de todos y cada uno de los servidores públicos, que se aplique de forma imperativa en la administración pública Estatal, respecto de los requerimientos de las instituciones del Estado, a los servidores públicos el desempeñar las funciones que requiere cualesquier institución, entidad y organismo del Estado, ante ello es preciso el que se reglamente de forma estructural lo relacionado a las funciones tanto personales, como profesionales de todo servidor público, en cumplimiento eficaz al orden constitucional y público, en beneficio de la sociedad ecuatoriana.

QUINTA PREGUNTA.

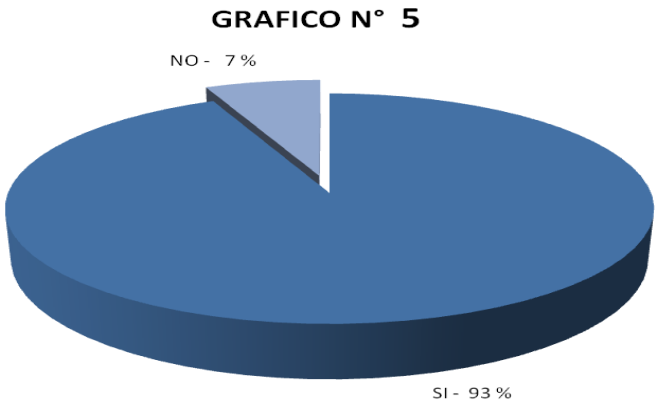
¿Considera Usted, que la Usura como forma de enriquecimiento ilegal, debe ser sancionado cuando los servidores públicos estén incursos en él, y sea evidente en las instituciones, organismos y entidades del Estado?

CUADRO Nº 5

La Usura en la Administración Pública en el Ecuador

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	28	93 %
NO	2	7 %
TOTAL	30	100%

Fuente: Doctores y Abogados, Funcionarios y Servidores Públicos.
Elaboración: PABLO LUIS GAMBOA SANTILLÁN



INTERPRETACIÓN:

A la quinta pregunta, de los treinta de los encuestados, veintiocho de ellos manifiestan que la Usura como forma de enriquecimiento ilegal, debe ser sancionado cuando los servidores públicos estén incursos en él, y sea evidente en las instituciones, organismos y entidades del Estado, lo que representa el 93%; mientras que dos de ellos, consideran que se cumple con el requerimiento institucional, lo que representa el 7% del total de la muestra.

ANÁLISIS:

De lo expresado, se puede considerar, que el Estado, debe garantizar de forma transparente el desempeño de los servidores públicos en todas las entidades, organismos e instituciones públicas en el Ecuador, más cuando en el país existe dentro del enriquecimiento ilícito la Usura, como forma de enriquecimiento ilegal, por lo tanto, si un servidor público incurriere en este tipo de delito, la administración pública a la que pertenece deberá sancionar al mismo, y que se reglamente este tipo de acciones, como el que se norme en la Ley Orgánica de Servicio Público, para que se garantice la transparencia de la gestión pública en el Ecuador, para lo cual uno de los procedimientos será el que se haga un seguimiento por parte de las Unidades de Talento Humano o

Recursos Humanos a los servidores públicos, con la declaración patrimonial personal y familiar, con el fin de que los servidores públicos actúen tanto a lo interno como externo con eficacia, por ser parte fundamental del desarrollo social, económico y político del Estado ecuatoriano.

SEXTA PREGUNTA.

¿Usted cree, que al no existir normas claras en la Ley Orgánica de Servicio Público, respecto a establecer la usura como causal de destitución del servidor público, es motivo de inseguridad jurídica y social?

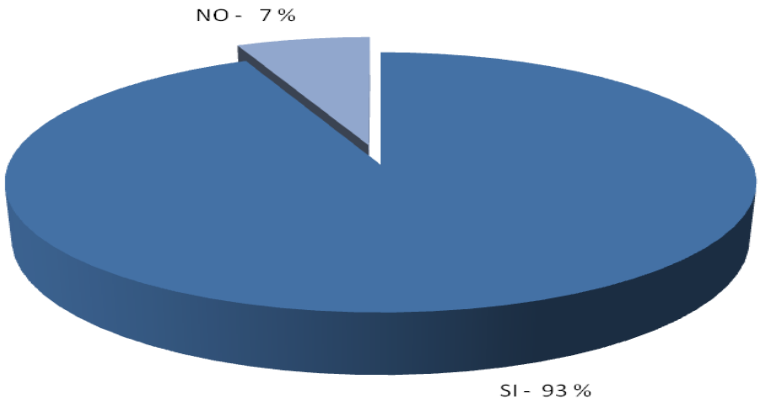
CUADRO Nº 6

La Usura en la Administración Pública en el Ecuador

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	28	93 %
NO	2	7 %
TOTAL	30	100%

Fuente: Doctores y Abogados, Funcionarios y Servidores Públicos.
Elaboración: PABLO LUIS GAMBOA SANTILLÁN

GRAFICO N° 6



INTERPRETACIÓN:

A la sexta pregunta, de los treinta de los encuestados, veintiocho de ellos, manifiestan que debe reformarse la Ley Orgánica de Servicio Público, y se

norme la Usura como una causal para la destitución de los servidores públicos que cometan este tipo de ilícitos en la Administración Gubernamental, lo que representa el 93%; y dos manifiestan que ya se encuentra normado en la legislación ecuatoriana, y representa el 7% del total de la muestra.

ANÁLISIS:

De lo expresado, se puede considerar, Un principio es una causa primera que guía el actuar de una persona. Cuando un individuo realiza actos desmesurados en torno a la acumulación de dinero su principio es la avaricia, en tanto que si comparte sus bienes auxiliando al semejante su principio es la generosidad.

Estos ejemplos responden a dos casos diferentes, el primero a la pasión por el dinero y el segundo a una disposición a la generosidad, es decir, dependiendo de los principios que adopte una persona su conducta será para bien o para mal. De esta manera, que cada uno siga el camino de la virtud o el vicio, es una opción voluntaria.

Cuando los principios se asocian a los valores y a la ética, establecen un compromiso público como resultado de la conveniencia social que les dio origen. En toda norma ética hay una deliberación previa seguida de una decisión sobre lo que se considera conveniente. “Los mandatos de moralidad prescriben realizar determinadas acciones porque humanizan y evitar otras porque deshumanizan”

SEPTIMA PREGUNTA.

¿Cree Usted, que por la falta de reforma a la Ley Orgánica del Servicio Público respecto a establecer la usura como causal de destitución del servidor público genera inseguridad jurídica con la norma suprema de la Constitución de la República del Ecuador?

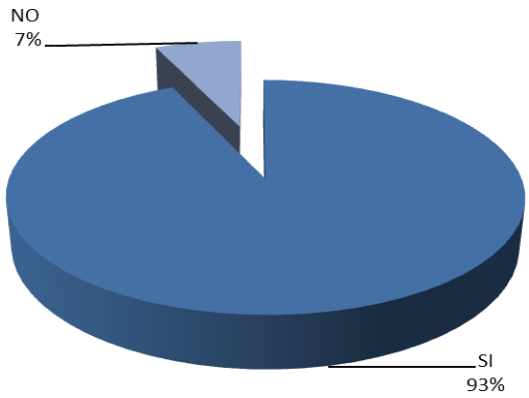
CUADRO Nº 7

La Usura en la Administración Pública en el Ecuador

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	28	93 %
NO	2	7 %
TOTAL	30	100%

Fuente: Doctores y Abogados, Funcionarios y Servidores Públicos.
Elaboración: PABLO LUIS GAMBOA SANTILLÁN

GRAFICO Nº 7



INTERPRETACIÒN:

A la séptima pregunta, de los treinta encuestados, veintiocho de ellos manifiestan que por la falta de reforma a la Ley Orgánica del Servicio Público respecto a establecer la usura como causal de destitución del servidor público, genera inseguridad jurídica con la norma suprema de la Constitución de la República del Ecuador, lo que representa el 93%; mientras que dos de ellos, consideran que se cumple con el requerimiento institucional, lo que representa el 7% del total de la muestra.

ANÀLISIS:

De lo manifestado, considero que en la Ley Orgánica del Servicio Público la usura debe considerarse como causal de destitución del servidor público, caso contrario genera inseguridad jurídica, más cuando debe aplicarse los principios fundamentales contenidos en la norma suprema como lo es la Constitución de la República del Ecuador, además de que la Usura ya se sanciona en el Ecuador, por ser un tipo de acciones financieras ilegales, y que el servidor o servidora pública que incurra en este delito, o se dedicaré a préstamos usurarios, debe exigirme de forma definitiva esta conducta como una causal de Destitución para garantizar el orden jerárquico normativo en el país, a todo servidor público que se dedique a esta actividad, por tanto, serán necesarias varios mecanismos y procedimientos para que se regule jurídicamente este tipo de actos en la administración pública en el Ecuador, en relación con el servicio público por la eficiencia, eficacia en la administración en beneficio de la sociedad ecuatoriana.

OCTAVA PREGUNTA.

¿Usted cree que se debe reformar el Art. 48 de la Ley Orgánica del Servicio Público respecto a establecer la usura como causal de destitución del servidor público?

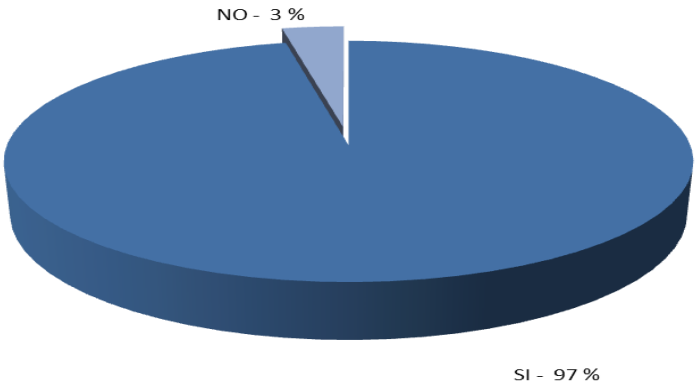
CUADRO Nº 8

La Usura en la Administración Pública en el Ecuador

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	29	97%
NO	1	3 %
TOTAL	30	100%

Fuente: Doctores y Abogados, Funcionarios y Servidores Públicos.
Elaboración: PABLO LUIS GAMBOA SANTILLÁN

GRAFICO N° 8



INTERPRETACIÒN:

A la octava pregunta, de los treinta encuestados, veinte y nueve de ellos manifiestan que debe reformar el Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, respecto a establecer la Usura como causal de destitución del Servidor Público, lo que representa el 97%; y uno manifiesta que ya se encuentra normado en la Legislación Ecuatoriana, y representa el 3% del total de la muestra.

ANÀLISIS:

Se sustenta que debe reformarse en la Ley Orgánica de Servicio Público, el Art. 48, para establecer la Usura como causal de destitución del Servidor Público, lo que permitirá analizar las manifestaciones del delito en la actualidad, el comportamiento social alrededor de sus conocidas prácticas económicas que en nuestra legislación tiene y cuál es el resultado efectivo de su incriminación, para llegar a presentar una propuesta seria y legal de una reforma para implementar una tipificación de la usura compleja que es desconocida en nuestro medio, en especial en la Ley Orgánica de Servicio Público, a mi criterio, creo que debe hacerse dicha reforma, tomando en cuenta las distintas variantes socio económicas y políticas que han determinado la

existencia de la usura, los tipos de usura existen actualmente en el Ecuador, así como el combate que en su contra se ha librado, desde lo moral, y lo jurídico, aportando de esta forma inseguridad a la administración pública, por ser un eje fundamental para el desarrollo de la nación, y que se respeten los derechos constitucionales.

6.2. Presentación, y Análisis de los resultados de las Entrevistas.

Continuando con el cronograma establecido para el desarrollo de mi tesis de grado, procedí a realizar cinco entrevistas a Abogados y Doctores en Jurisprudencia en libre ejercicio de su profesión, como a servidores y empleados de los Juzgados de la Corte Provincial de Justicia de Loja, como a empleados y servidores de la Administración Pública, las mismas que se contienen un tres interrogantes, debidamente elaboradas, quienes respondieron de acuerdo a su conocimiento, y todas relacionadas el tema y la problemática propuesta en el proyecto de investigación, de los cuales realizare el análisis que corresponde:

1.- ¿Usted considera, que la Usura, es un sistema por el cual se benefician de forma ilegal las personas, y que debe ser controlada mediante un seguimiento personal a los servidores públicos por los Departamentos de Talento Humano, o las Unidades de Recursos Humanos?

Análisis a la Primera Interrogante:

En cuanto se refiere a la aplicación de políticas administrativas en la administración pública, se prevé que la transparencia en la administración pública se prevé que los servidores y empleados del Estado, deben transparentar los procesos en la administración de personal, que la usura al ser

un delito por el cual las personas, y mas aún los servidores públicos se benefician de forma ilegal las personas, y que debe ser controlada mediante un seguimiento personal a los servidores públicos por los Departamentos de Talento Humano, o las Unidades de Recursos Humanos, pues el enriquecimiento ilícito, es un afán desordenado de poseer riquezas, y que se ha desarrollado en exceso, en consecuencia cambian las actitudes y comportamientos de los servidores públicos hacía un individualismo y un egoísta exorbitante, con el propósito de acumular riqueza a costa del empobrecimiento de otros.

2.- ¿Considera Usted, que la Usura como forma de enriquecimiento ilegal, debe ser sancionado cuando los servidores públicos estén incursos en él, y sea evidente en las instituciones, organismos y entidades del Estado?

Análisis a la Segunda Interrogante:

Uno de los efectos más graves de la Usura, es el beneficio personal por las necesidades de quienes requieren de dinero, que a menudo, quienes lo practican emplean fachadas de sus actividades económicas personales en actividades ilícitas con fondos hasta muchas veces ilegítimos, y encubrir ganancias procedentes de este tipo de ilícitos, que debe ser sancionado por la ley administrativa, los efectos jurídicos, como de los mecanismos en los cuales debe establecerse la administración pública, en cuanto se hace referencia a la transparencia de los servidores públicos tanto en sus actividades públicas como privadas, donde debe primar la honestidad, situación anómala que está a la vista en muchas autoridades gubernamentales como de la sociedad, con lo que se presume un mal disimulado patrimonio personal y familiar.

3.- ¿Usted cree, que al no existir normas claras en la Ley Orgánica de Servicio Público respecto de establecer la Usura como causal de destitución del servidor público, es motivo de inseguridad jurídica y social?

Análisis a la Tercera Interrogante:

Que la usura ha crecido en el Ecuador en forma alarmante, haciendo víctima a un elevado número de personas, sometidas a la explotación de prestamistas, violadores no solamente de las normas legales, sino aún de lo más elementales principios de moral, equidad y justicia; para ello considero que en la Ley Orgánica de Servicio Público debe sancionarse con destitución a todo servidor público que incurra en este tipo de delitos, que, dada la naturaleza de los préstamos usurarios, disfrazados en varias formas fraudulentas, por los intereses ilegalmente cobrados, por la verdadera igualdad ante la Ley, no consiste solamente en enunciarla en preceptos legales que no se cumplen, sino en procurarla razonablemente, ayudando al débil, frente a la explotación del fuerte, que es el principio rectos de todas las leyes que conforman el Derecho Social.

4.- ¿Cree usted, que por falta de reforma a la Ley Orgánica del Servicio Público respecto a establecer la usura como causal de destitución del Servidor Público, genera inseguridad jurídica con la norma suprema de la Constitución de la República del Ecuador?

Análisis a la Cuarta Interrogante:

La batalla contra las tasas de interés y comisiones que cobran ciertas a través de préstamos personales, como dineros privados es sólo una parte del problema, pues todos, dependemos de monopolios ineficientes y corruptos,

estatales unos, privados otros, que encarecen costos y elevan los precios, que el debate no es el precio, ni el costo del dinero, es el interés, considerado como el precio del dinero por las altas tasas de interés como precio del crédito, la Usura está prohibida por la Constitución, el Código Civil y el Código de Comercio, y es un delito sancionado por el Código Penal; de esta forma también se debe preverse en la Ley Orgánica del Servicio Público a través de la destitución de todo servidor público que incurra en este tipo de actos financieros y económicos, con la figuran de prestamista.

5.- ¿Usted cree, que debe reformar el Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, respecto a establecer la Usura como causal de destitución del Servidor Público?

Análisis a la Quinta Interrogante:

Del criterio vertido por los entrevistados, se considera que es necesario el que se adopten políticas más enérgicas en cuanto a garantizar la eficacia administrativa, para justificar los requerimientos institucionales; por ello es conveniente que se prevea una revisión a la Ley , al Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, en cuanto a sancionar la usura a los servidores públicos que se encuentren en esta actividad, dicha sanción consistiría en la destitución de dicho servidor, por la situación anómala que está a la vista en muchas personas, más cuando se hace evidente un crecimiento patrimonial injustificado, sin un aparente respaldo productivo, con lo cual se presume un mal disimulado blanqueo de dinero, esta situación debe ser clara en cuanto a que dichas sanciones sea de orden imperativo e inmediato, para dotarle a la administración pública de transparencia en la gestión gubernamental, y en beneficio de la sociedad como del desarrollo de la nación.

7. DISCUSIÓN

7.1. Verificación de Objetivos

Una vez que se ha concluido el presente trabajo de investigación, tanto bibliográfico, marco teórico, y de campo, con la aplicación de las encuestas y entrevistas, aplicadas a distinguidos Abogados, podemos llegar a establecer y determinar la verificación y el cumplimiento de los siguientes objetivos tanto generales como específicos, planteados y propuestos en el presente proyecto investigativo, así como de la contrastación de la hipótesis, y la fundamentación jurídica a la propuesta de reforma legal.

Objetivo General

"Realizar un estudio teórico, jurídico, doctrinario, crítico y normativo a la Ley Orgánica de Servicio Público, relacionado a la Usura como causal para la destitución de los funcionarios públicos en el Ecuador".

En lo relacionado a este objetivo, su verificación ha sido determinada de conformidad a la revisión de la literatura, recogiendo los aspectos más importantes respecto de la doctrina, conceptos y normativa contenida en los ítems trascritos, así como de los resultados de las encuestas, podemos determinar que el objetivo general se cumple, una vez realizado el estudio jurídico doctrinario a la Ley Orgánica de Servicio Público, en relación a la Usura por parte de funcionarios, empleados y servidores públicos en el país, pues todas estas circunstancias deben tenerse en cuenta para entender la difícil situación en la que se encuentran algunas sino todas las instituciones del Estado, por parte de servidores públicos dedicados a un delito silencioso como es la usura, conocedor de esta circunstancia, es obligación del gobierno el

atender jurídicamente y normativamente el costo que este problema significa para la transparencia del sistema administrativo Estatal.

Objetivos Específicos

> "Analizar jurídicamente la responsabilidad y ética profesional, que tienen los servidores públicos en la Administración Pública, respecto a su moral, profesionalismo de sus funciones en sus cargos"

La importancia de que se reforme la Ley Orgánica de Servicio Público, en garantizar los derechos que tiene la sociedad ecuatoriana, respecto de los servidores públicos que incurran en la usura en el país, por lo que un prestatario debe estar comprendido en los supuestos de necesidad, ligereza o inexperiencia que lo indujeran a dar o prometer en condiciones desproporcionadas con la prestación recibida, de que cuando un deudor es una persona que por sus necesidades económicas acude a cualesquier tipo de acreedor, y al ser éste parte de la administrador pública, y prestare su capital a intereses altos, este tipo de acciones se denomina Usura, misma que se la debe interpretar como un delito o falta administrativa que deberá ser sancionada; y, es un delito de usura el elemento subjetivo resulta de una composición constituida por la necesidad, inexperiencia o ligereza del sujeto pasivo y el conocimiento de tales estados o circunstancias por el sujeto activo, el que actúa sacando ventaja de ello.

> "Determinar la necesidad de que se plantee políticas gubernamentales en el orden de la administración del servidor público, que garantice, que los servidores públicos sean personas honorables y responsables del ordenamiento jurídico"

En el orden de la administración del servidor público, es el desempeño eficaz a las funciones encomendadas a los empleados y funcionarios públicos, que se promueva el desarrollo de la sociedad en todos sus ámbitos, como legitimo derecho de la comunidad el que se trabaje con esmero y profesionalismo, por lo tanto la figura delictiva de la Usura, causa inconvenientes de orden estructurar a la administración gubernamental por parte de los servidores públicos, lo que hace al usura tenga resultados negativos contra la gente, debido a que son numerosos los casos de necesidades de préstamos en si legítimos, de esta manera, es necesario mirar en otra dirección y gradualmente se irá despojando de los prejuicios en contra de la usura.

"Proponer una reforma legal a la Ley Orgánica de Servicio Público, en cuanto a la ética y moral del servidor público, que la Usura se tenga como causal para su destitución, que conlleve un Sumario Administrativo"

Los servidores públicos como usureros, tendrá que promoverse jurídicamente su destitución, a través de una normativa en la que se establezca como causal de destitución de la función pública, porque es necesario que el Estado dicte dentro de sus políticas jurídicas y legales, dirija un procedimiento por el cual se canalice un seguimiento y control a los servidores públicos que incurran en la usura, tanto a lo interno de la administración pública, como de forma externa; por ser esta figura perversa en la economía de las personas y de quienes necesitan por sus angustiosos requerimiento de dinero para solventar gastos, por ello es necesario el normar la Usura como causal de destitución en la Ley Orgánica de Servicio Público.

7.2. Contrastación de Hipótesis

"Al no existir en la normativa legal dentro del ordenamiento jurídico de la Administración Publica, una causal de destitución de un servidor publico, al

cometimiento del delito de Usura, y que los funcionarios públicos se dediquen a esta actividad, y al no recibir una sanción en la administración publica, se ultraja la transparencia y eficacia del servicio publico gubernamental”

Se pudo determinar la importancia del régimen administrativo público en nuestro país; por lo tanto, es imperativo la necesidad de reformar en forma sustancial y dentro del contenido de la Ley Orgánica de Servicio Público, en relación a que garantizar a los funcionarios y servidores públicos en la administración pública, y cumplir con los fines y objetivos del Estado, que será el garantizar el proceso de designación de cargos, que determina el ingreso a la función pública como de quienes están ya inmersos en ella; y, normar bajo un procedimiento adecuado, para que se cumpla con dicho objetivo, como lo es la eficiencia administrativa en el Ecuador.

7.3. Fundamentos Jurídicos, Doctrinarios que sustentan la Reforma

La Constitución de la República del Ecuador, contiene normas relacionadas con la función pública, así: el “Art. 225.-El sector público comprende: 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social; 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado; 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y, 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.; Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber

de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”[45].

La Función Pública, se determina por los Servidores Públicos, en que ésta como toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos, es importante el que se establezca que el funcionario público, es cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempañar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado.

Los funcionarios que están en actual ejercicio de sus funciones, como a los elegidos o designados, aunque no hayan asumido todavía el cargo, es indudable la importancia de precisar los límites que separan la función pública de la función privada, como una premisa necesaria para determinar si la actividad de una persona puede ser considerada como sujeto activo de un delito de corrupción. En el Ecuador, el sector público está determinado en el CAPÍTULO SÉPTIMO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SECCIÓN PRIMERA, SECTOR PÚBLICO, así como de la Administración Pública, manifiesta así: SECCIÓN SEGUNDA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,

“Art. 227.-La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”[46].

---

45 Constitución de la República del Ecuador, Ediciones Legales, Año 2009, Pág. 28.

46 CONSTRITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, Año 2009.

La importancia de la administración pública, en un Estado democrático moderno, que dentro de la estructura de gobierno, las funciones administrativas se desprenden de las acciones que al final de un período de gobierno determinan el éxito o fracaso alcanzados; que con el trabajo ético, moral y profesional de los diversos tipos de funcionarios, desde los que tienen diversos grados de preparación, nombramiento y obedecen a un escalafón de antigüedad, hasta los que son contratados para diseñar, ejecutar o evaluar proyectos específicos. Otra posible distinción de los funcionarios públicos puede ser de acuerdo a su nombramiento, en este sentido hay funcionarios públicos de carrera, escogidos en base a concursos de merecimientos y experiencia; y funcionarios públicos escogidos por designación o delegación, que son aquellos que cumplen con las funciones encargadas por autoridades elegidas a través del voto popular.

Es ese el basamento jurídico de normas contenidas en la Ley Orgánica de Servicio Público, que según la cual, la sociedad tiene derecho a conocer el estado de situación de la administración pública como de los empleados y funcionarios de la misma, no obstante, es importante puntualizar que el ejercicio de la administración pública ha de basarse en el principio de la transparencia, y por ende el interés público, que en la práctica no deben contradecir el derecho constitucional al ejercicio de la función pública.

El Servicio Administrativo, tienen por objetivo propender al desarrollo profesional y personal de los servidores públicos, en búsqueda de lograr el permanente mejoramiento de la eficiencia, eficacia y productividad del Estado y sus Instituciones, mediante el establecimiento, funcionamiento y desarrollo de un Sistema Técnico de Administración de Recursos Humanos, el que debe sustentarse en los principios de unicidad, transparencia, igualdad, equidad, lealtad, racionalidad, descentralización y desconcentración, productividad,

eficiencia, competitividad, así como la responsabilidad, en la aplicación obligatoria de la norma que corresponde a la eficacia de los instrumentos por los cuales debe garantizarse la transparencia del servicio público por los servidores de la administración pública.

Es de mi criterio personal, que todo gobierno tiene por función gobernar y algunos lo hacen bien y otros mal, para contar con un gobierno que gobierne bien, sus miembros deben ser dueños de sí mismos, poseer valores como templanza, valentía, prudencia, gran sentido de justicia, así como capacidad de mando; por eso, el que gobierna debe poseer la virtud ética en su plenitud, porque gobernar no es fácil, por el contrario, implica una preparación desde la infancia, una preparación de toda la vida. La ciencia del Gobierno que es práctica en sí y dirige a tales propósitos prácticos, es materia que exige experiencia e incluso más experiencia de la que puede alcanzar en toda su vida una persona, por sagaz y observadora que sea.

Considero que, una función del gobierno es no tolerar la desmesura, ni en los grupos ni en los individuos pues esto crea insolencia hacia el Estado, también debe saber guiar a las partes en su camino hacia la convivencia, debe moderar las pasiones de los individuos, el fundamento para ello, es la ética de los individuos, pero sobre todo la ética pública, los gobiernos son necesarios, pues sin gobernantes un Estado no puede existir, al no preocuparse nadie de los intereses del Estado, éste moriría. Por lo tanto, es necesario que haya personas aptas para gobernar y que presten sus servicios al Estado; cuando un gobierno no encuentra el equilibrio entre las partes, y al gobernar no lo hace para todos, sino para unos cuantos a quienes privilegia, se convierte en un gobierno injusto o corrupto el cual ha alterado los fines para los que fue creado, conviene recordar aquella frase que dijera Petronio: “El que ataca a los extraños se llama criminal, pero el que ataca a los amigos es un monstruo.”

Además, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, en la legislación contra la legitimación de capitales, podemos ver que la norma legal es insuficiente, por no existir una acción jurídica y legal que sea sustentable para garantizar la transparencia del servicio público, que la Usura, debe ser castigada a las servidores públicos, que transfieran capitales o beneficios por cualquier medio, que provengan de un interés alto y excesivo que no sea el legal y reglamentado por las autoridades gubernamentales, y cuya sanción sea la destitución del cargo, consistirá en que sólo a través de una ley formal y materialmente dictada se puede atribuir a las entidades públicas el ejercicio de la potestad sancionatoria y solo es la ley la que puede establecer expresamente las consecuencias o sanciones administrativas.

8. CONCLUSIONES.

Luego de culminado el presente trabajo investigativo, he llegado a establecer las siguientes conclusiones:

- ✓ La Administración Pública entendida como el servicio a la colectividad, guarda armonía con el desarrollo social, y es por intermedio de la sociedad, el que llevará un control a la gestión institucional del Estado, sobre los comportamientos individuales de los administradores públicos y las organizaciones que brindan servicios públicos.

- ✓ La sociedad es el aspecto histórico, político, económico, social y jurídico surge de las relaciones existentes entre las personas, que es el ejercicio del derecho social, en que el desarrollo de los pueblos dependerá del Estado a través de las gestión gubernamental.

- ✓ El acceso a la Administración Pública, se convierte en un insumo clave y la condición necesaria, aunque no suficiente para la existencia de las relaciones Estado-Sociedad, que corresponde al derecho y a la justicia el obrar en beneficio de la sociedad, por los servicios públicos que otorga la administración Estatal ecuatoriana.

- ✓ En el Ecuador, la regulación para estructurar de forma adecuada la administración del recurso humano en las instituciones públicas, y en el ejercicio de los derechos ciudadanos, e incluso de las garantías sociales, son aseguradas por la plena gobernabilidad del Estado.

- ✓ El Derecho Administrativo, se presenta contundente en relación al servicio público, así como de la eficacia de la administración pública, en que el servidor público se le ha de otorgar todos los derechos adjetivos y subjetivos de la Ley, en prevalencia de sus derechos individuales y personales.

9. RECOMENDACIONES.

Al concluir el presente trabajo, procedo a formular las siguientes recomendaciones:

- ✓ Que las instituciones gubernamentales, los organismos y entidades públicos, que administran el Estado, unan sus esfuerzos en salvaguardar los requerimientos de la sociedad, que se establezca mecanismos de protección a los intereses de la población, por parte de la administración pública, en especial de los servidores públicos.

- ✓ La Asamblea Nacional, tome en consideración que la Constitución de la República del Ecuador, al ser la norma suprema y jurídica del Estado; debe mantener corresponsabilidad con las demás leyes, por tanto, debe prevalecer los derechos que garantizan a la sociedad, el satisfacer sus necesidades comunitarias y personales, bajo el sistema de gobernabilidad social.

- ✓ Que el deber del Estado, el prestar más atención al ámbito social, y de sus relaciones externas como internas, y establecer mecanismos de procedimiento más idóneos en cuanto a garantizar una estructura jurídica eficaz, en el desempeño de las funciones de los servidores públicos.

- ✓ Que la Contraloría General del Estado, revise exhaustivamente la legislación Ecuatoriana, respecto al manejo administrativo y de personal en las instituciones públicas, a fin de garantizar la eficacia en el desempelo de las funciones a los funcionarios públicos, para garantizar el bien jurídico, como lo es la eficiencia administrativa pública.

- ✓ Que la Administración Pública, establezca mecanismos y procedimientos más eficaces de conformidad a la norma jurídica, en que se respeten los principios, preceptos y normas, para garantizar a la sociedad el fin y objeto de la administración pública, como es el servicio a la sociedad, en especial el de eficacia del servidor público en sus funciones a ellos encomendadas, en defensa de los derechos de la sociedad ecuatoriana.

- ✓ Que en nuestro país, de alguna manera, se busque un mecanismo tipo incentivo económico para quien den datos e indicios que permitan descubrir la Usura como tipo de delito, con la consiguiente sanción administrativa.

9.1. PROPUESTA DE REFORMA.

ASAMBLEA NACIONAL

EN EL PLENARIO DE LA ASAMBLEA

C O N S I D E R A N D O:

Que es indispensable armonizar las normas jurídicas que se consagran en el ejercicio del derecho social, y en especial del Derecho Administrativo, como lo es la Ley Orgánica de Servicio Público, el actualizar y mejorar sus disposiciones legales, y se respeten los derechos en el ámbito social;

Que la Constitución de la República del Ecuador, es el conjunto de reglas fundamentales que organizan la sociedad política, estableciendo la autoridad y garantizando la eficiencia administrativa;

Que la actual Ley Orgánica de Servicio Público, regule que los funcionarios y servidores públicos, que incurran en la usura, sanciones administrativas, con la destitución de su cargo.

Que los mecanismos de manejo en la Administración Pública, se mantegan permanentes en cumplimiento del orden Constituido, y sea transparente el accionar de los servidores públicos, por la ética administrativa pública.

De conformidad a la Constitución de la República del Ecuador, en su Art. 120, numeral 6, en su calidad de máximo órgano de decisión,

E X P I D E:

LA SIGUIENTE LEY REFORMATORIA A LA:

LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO:

Art.1. En el Capítulo V, en el Art 48:

Incorpórese un literal, que diga:

- Incurrir en la actividad ilícita de la Usura, realice o intente realizar tal transacción, que implique el beneficio personal.

Articulo Final.

Esta Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial. Dado en el distrito metropolitano de la ciudad de Quito, en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los …días del mes de …del 2014.

…….. ……..

Presidente Asamblea Nacional **Secretario Asamblea Nacional**

10. BIBLIOGRAFÍA:

1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Referéndum 2009.

2. Barcos, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002.

3. Código Civil, Corporación de Estudios y Publicaciones, Año 2007.

4. Dr. Marco Marcelo Cadena Crespo, La Unidad en el Ecuador, Agosto 2002.

5. CABANELLAS GUILLERMO, Diccionario de Derecho Usual, Tomos

   I.

6. CARLOS H. PAREJA Carlos Humberto, Ab., "Derecho Administrativo", Universidad Central del Ecuador, Editorial UCE, Año 2006.

7. FREIRE PATIÑO, Jaime Alfredo, Dr. Eco., "La Administración Pública en el Ecuador, y su Desarrollo en el Siglo XXI" , Universidad Santiago de Guayaquil, Coordinador Académico del Área de Derecho Administrativo – USDG, Año 2009.

8. Diccionario Jurídico Anbar , Editorial Cultural Jurídica, Buenos Aires-Argentina, Año 2011.

9. LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones. Abril 2.007.

10. Zelaya Marcos Jesús, Dr., Administración Pública Estatal, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Compendio de Administración Pública, Año 2007.

11. Guzmán, Lara Aníbal, Dr., "La Administración Pública en el Ecuador-Año 2007.

12. BORJA, Borja, Ramiro, Dr. "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial PUDELECO, Quito Ecuador, Año 2008.

13. GORDILLO A. Agustín, Ab., "Tratados de Derecho Administrativo", Editorial de la Plata, Buenos Aires, Argentina FDA, Año 2009.

14. ESPINOZA M. Galo, Dr., “La Administración Gubernamental al Servicio Social”, Enciclopedia Jurídica” Instituto de Información Legal, Quito-Ecuador, Año 2010.

15. SARMIENTO García Jorge H, Dr., “Los Servicios Públicos, Revista Mundo Jurídico”, Ediciones Legales, Quito-Ecuador.

16. ROJAS L. Enrique O, Dr.,”Derecho Social y Estatal” Editorial Moran, Quito-Ecuador, Año 2009.

17. GRANJA Galindo, Nicolás, Dr., “FUNDAMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO”, Editorial de la Universidad Central del Ecuador, Quito-Ecuador, Año 2002.

18. BARCOS, J. Santiago, Dr., “Conociendo a la Administración Pública”, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002.

19. JARAMILLO, Ordóñez, Herman, “Manual de Derecho Administrativo”, Universidad Nacional de Loja, Año 2008.

20. OSSORIO, Manuel. “DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÌDICAS, POLÌTICAS Y SOCIALES, Año 2000.

21. GRANJA Galindo, Nicolás, Dr., “Régimen Jurídico de la Administración Pública”, Editorial Ediciones Legales, Quito-Ecuador, Año 2008.

22. ROJAS L. Enrique O, Dr.,”Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo” Editorial Moran, Quito-Ecuador, Año 2009.

23. MOREIRA, María Elena., Dra. “Derechos Jurídicos en el Sistema Social Ecuatoriano”, Pontifica Universidad Católica, Quito-Ecuador, Año 2008.

24- www.derechoecuador.com

25. www.legal.com

26. www.edicioneslegales.com

27. www.transitoecuador.com

28. www.transitolegal.com.ec

11. ANEXOS

PROYECTO DE TESIS

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

"LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 48 DEL CAPÍTULO V DE LA LEY ORGANICA DE SERVICIO PUBLICO, EN RELACIÓN A LA USURA COMO CAUSAL DE DESTITUCION".

PROYECTO DE TESIS DE GRADO, PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO

AUTOR:

PABLO LUIS GAMBOA SANTILLÁN

LOJA – ECUADOR

2014

1. TEMA:

LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 48 DEL CAPÍTULO V DE LA LEY ORGANICA DE SERVICIO PUBLICO, EN RELACIÓN A LA USURA COMO CAUSAL DE DESTITUCION.

2. PROBLEMÁTICA:

Los procedimientos constitucionales que corresponde aplicar al caso de la usura en el Ecuador, respecto de la constitucionalidad de las garantías de la administración pública, deja entrever que todo funcionario público deberá sujetarse a las normativa legal contenida en la Ley Orgánica de Servicio Público, que su idoneidad como de la moralidad, honestidad y honradez prevalezca sobre el accionar como servidor público; que el Título III, De los Deberes, Derechos y Garantías, Capítulo 1, De los Deberes de los Ecuatorianos, el Art. 7.- Deberes de los Ecuatorianos, Las personas que tengan la nacionalidad ecuatoriana están obligadas a: 1. Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente; lo que no se cumple en nuestro país, es obvio y de nuestra realidad social que en las instituciones, entidades y organismos públicos, existen servidores públicos que con el ánimo de prestar sus recursos económicos lo hacen fuera de la ley, es decir, prestan dineros a altos intereses, lo cual es conocido como Usura, irrespetando los derechos humanos y patrimoniales de los ciudadanos en general; que a sabiendas de las autoridades administrativas gubernamentales, se prevé su inconsistencia en sanciones a lo interno de la administración pública, problema que genera dudas en cuando a la imagen gubernamental de los funcionarios que por sacar provecho económico de las personas, usan sus capitales para prestarlos a intereses sobre los normados y reglamentados por la Ley, por lo tanto, considero oportuno, el que legal y normativamente, se norme en la Ley Orgánica del Servidor Público, como causal de destitución al servidor público que cometa delito de usura que legítimamente se compruebe, ya que al realizar esta actividad ilegal, fuera del marco legal y ético, lleva

implícito el deshonrar a la Institución a la que pertenece, ya que dentro de los deberes del Estado, se garantiza la ética profesional, el buen nombre de la Institución, respecto del servidor público, su ordenamiento jurídico y tratar de ser ejemplo para la sociedad; y, que su idoneidad, moralidad, honestidad, honradez, etc., prevalezca sobre el accionar como Servidor Público en una Institución.

Hoy en la actualidad se ha podido observar varios casos de servidores públicos que realizan prestamos de dinero a intereses totalmente elevados; y, que por no estar la Usura dentro de las causales para la destitución del cargo público, se siguen manteniendo en sus cargos públicos y continúan en esta actividad de usureros, incrementando el patrimonio y siendo conocidos por la sociedad como usureros, dejando en tela de duda sobre quienes prestan sus servicios en las instituciones públicas del Estado.

3. JUSTIFICACIÓN:

La Universidad Nacional de Loja, estructurada en la actualidad por distintas áreas, permite en su nuevo ordenamiento académico la realización de investigaciones que permitan presentar componentes transformadores a un problema determinado, con el único afán de buscar alternativas de solución.

Como estudiante de la Carrera de Derecho de la Modalidad a Distancia, y tomando como punto de partida la matriz problemática del presente trabajo investigativo de tesis, el mismo que se enmarca dentro del derecho público, cuenta la trascendencia social, que está debidamente justificada, por el rol primordial que cumple el Estado al velar por el cumplimiento del ordenamiento administrativo en el Ecuador, que la transparencia como del servicio al publico, la moralidad e idoneidad de los servidores públicos en la administración pública cumpla con su rol de garantizar los derechos de los ciudadanos ecuatorianos en que deba prevalecer la honestidad y responsabilidad moral, personal como profesional en la administración gubernamental.

Toda investigación que se la realice con la rigurosidad académica y científica mantendrá su importancia científica jurídica, en virtud de que constituiría un nuevo aporte a la investigación jurídica, a la ciencia del derecho; ya que investigar y proponer reformas legales evidentemente demuestra la importancia de investigar sobre esta temática que constituye también a la formación académica de las actuales y futuras generaciones.

La presente investigación se enmarca dentro de los contenidos contemplados en el diseño curricular de la Carrera de Derecho y forma parte del extenso campo profesional del Abogado

La investigación jurídica de la problemática se inscribe académicamente dentro del área del Derecho Administrativo, principalmente en relación con a la Ley Orgánica de Servicio Público, en que se garantice la transparencia en la eficacia del desempeño de los servidores a lo interno y externo de la administración pública, lo que devendrá en que los servidores públicos cumplan con ética, moral, personal y profesional dentro de lo licito tanto en el desempeño de sus funciones como de sus actividades económicas personales para con la sociedad y el Estado, investigación jurídica que se considerara como una fuente de consulta para los Abogados, Profesionales y Estudiantes de la Carrera de Derecho o ya sea para cualquier persona particular de manera que sea una guía para desarrollar un estudio semejante sin dificultades.

Se hace necesario que para el acceso a la administración pública de los ciudadanos ecuatorianos, en calidad de servidores públicos, se efectué a través de un procedimiento adecuado de quienes son sujetos de control en las actividades personales como de las funciones que desempeñan a lo interno como a lo externo de la administración gubernamental, ya que el delito de usura no sea un modo de vida personal, menos aún en el campo del servicio público, en relación a garantizar la legitima identidad y transparencia de quienes prestan sus servicios en las instituciones, entidades y organismos públicos en el Ecuador, en garantía de los derechos constitucionales y demás leyes que rigen en el país, para con la sociedad y el Estado ecuatoriano.

Se deduce por tanto que la problemática tiene importancia y trascendencia social y jurídica para ser investigada, en procura de otorgar a la ley un marco jurídico que regule el sistema de las funciones y desempeño de los servidores públicos en la administración pública relacionado con la transparencia tanto personal, moral, profesional de los servidores públicos en sus acciones económicas tanto a lo interno como externo de la administración gubernamental, frente a muchas de las veces a la arbitrariedad de los servidores públicos, en actos ilícitos, como lo es la usura en el Ecuador, por parte de un servidor público, que para su seguimiento, control, sea una causal de destitución del servidor público al cometimiento de este delito, a través de un proceso administrativo eficaz.

Con la aplicación de métodos, procedimientos y técnicas será factible realizar la investigación socio-jurídica de la problemática, en tanto existen las fuentes de investigación bibliográfica, documental y de campo que aporten a su análisis y discusión; pues, se cuenta con el apoyo logístico necesario y con la orientación metodológica indispensable para su estudio causal explicativo y crítico de lo que son las relaciones del servicio público, y sus efectos socio-jurídicos.

4. OBJETIVOS:

4.1. OBJETIVOS GENERAL

Realizar un estudio teórico, jurídico, doctrinario, crítico y normativo a la Ley Orgánica de Servicio Público, la usura como causal para la destitución de los funcionarios públicos en el Ecuador.

4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

→ Analizar jurídicamente la responsabilidad y ética profesional, que tienen los servidores públicos en la Administración Pública, respecto a su moral, profesionalismo de sus funciones en sus cargos.

- → Determinar la necesidad de que se plantee políticas gubernamentales en el orden de la administración del servidor público, que garantice, que los servidores públicos sean personas honorables y responsables del ordenamiento jurídico.

- → Proponer una reforma legal a la Ley Orgánica de Servicio Público, en cuanto a la ética y moral del servidor público, que la Usura se tenga como causal para su destitución, que conlleve un Sumario Administrativo.

4.3. HIPOTESIS.

Al no existir en la normativa legal dentro del ordenamiento jurídico de la Administración Publica, una causal de destitución de un servidor público, al cometimiento del delito de Usura, y que los servidores públicos se dediquen a esta actividad, y al no recibir una sanción en la administración pública, se ultraja la transparencia y eficacia del servicio público gubernamental.

5. MARCO TEORICO

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

Proceso técnico - jurídico

La Administración Pública es un proceso técnico-jurídico por las siguientes razones:

- La planificación es una guía para la ejecución de obras y el primer paso obligatorio para futuras acciones constructivas del Estado;

- La Organización determina que los servidores asuman funciones, responsabilidades, decisiones y la ejecución de actividades; y se ponga en orden a las personas y cosas;

- La Dirección orienta, ejecuta, manda y ordena y vigila las actividades hacia el cumplimiento de los fines, responsabilidades, decisiones y la ejecución de actividades; y se ponga en orden a las personas y cosas;

- La Coordinación armoniza y establece en forma clara y delimitada las atribuciones y deberes que corresponde a cada servidor en sus puestos de trabajo, engranando los recursos y adecuando las cosas para el logro de los objetivos de la organización;

- El Control permite registrar, inspeccionar y verificar la ejecución del plan capaz de que pueda comprobarse los resultados obtenidos de los programados y tomar medidas conducentes para asegurar la realización de los objetivos; y,

- La Evaluación nos conduce a descubrir debilidades y fortalezas de la administración; demostrar el grado de responsabilidad de los funcionarios y empleados en el cumplimiento de sus tareas, medir interpretar y analizar sus resultados sobre el plan de trabajo con el objeto de eliminar errores y obstáculos y adoptar medidas adecuadas para el futuro.

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.

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

En el escenario jurídico, el Derecho proporciona, a la administración, la estructura jurídica indispensable para que cualquier organismo social pueda ser administrado, la administración, a su vez da al Derecho la eficacia jurídica de sus normas, sobre toda aquellas que directamente tienden a la organización de la sociedad. Lo que importa principalmente al Derecho son los derechos; a la Administración de los resultados; el Derecho a la libertad y la seguridad, en tanto que la Administración fomenta la eficacia y rapidez y el estancamiento.

La regulación normativa y legal del servicio público, viene de la expresión del reconocer por sí mismo los actos de los seres humanos, que respecto a la Administración Pública, el Estado es responsable ante sus habitantes por los actos de las autoridades y servidores públicos en general, por lo tanto los servidores públicos tienen la obligación de servir a los administrados cumpliendo con las tres cualidades que deben constituir en ellos un emblema de su cargo: capacidad, honestidad y eficiencia, conforme también lo enuncia el Artículo 227 de nuestra Constitución de la República del Ecuador. De estas tres cualidades, las que más exige el ciudadano a su favor es la honestidad y la eficiencia del servidor público a fin de que se cumpla el deber del Estado: el Bien Común. Es por ello que no se puede permitir que servidores públicos cometan actos inmorales e ilegales como es el delito de usura, perjudicando de esta manera a las personas que por necesidad recurren a solicitar dineros al interés que les soliciten.

Es importante el determinar la definición y conceptualización de lo que amerita hacer un estudio de la Administración Pública, para ello he considerado subrayar los siguientes conceptos y definiciones:

"EL DERECHO ADMINISTRATIVO.- Es el conjunto de normas jurídicas que regula la organización, funcionamiento y atribuciones de la Administración pública en sus relaciones con los particulares. En realidad todo el Sistema jurídico administrativo está regulado por el Derecho Administrativo, sea este público y privado en forma ordenada y sistemática, relacionadas con otras ciencias"[47].

"DERECHO ADMINISTRATIVO.- Es el conjunto de normas jurídicas, consecuencia de las relaciones entre los órganos del Estado con particulares o entre órganos estatales para atender o requerir las necesidades colectivas referentes a servicios públicos de acuerdo con la ley. Es un derecho fundamental por la facultad que reviste. El que permite obedecer las competencias de los órganos estatales; su equilibrio con las personas que las cumplen, la sociedad"[48].

"ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.- Es la ejecución y la observancia de la política gubernamental, según ha sido delineada para autoridades competentes, y por lo tanto, a ella concierne los problemas, poderes, organización y técnicas que lleva implícita de las leyes y políticas formuladas por la dependencia gubernamentales encargadas de ellos. La administración pública es la ley en acción: es la parte ejecutiva del gobierno"[49].

En consecuencia, la Administración Pública, significa primordialmente las labores de las empresas estatales que se encarga, por mandato legal de tramitar los trabajos públicos que se les han asignado, sin embargo, los

---

47 FREIRE PATIÑO, Jaime Alfredo, Dr. Eco., "La Administración Pública en el Ecuador, y su Desarrollo en el Siglo XXI", Universidad Santiago de Guayaquil, Coordinador Académico del Área de Derecho Administrativo – USDG, Año 2009.

48 CARLOS H. PAREJA Carlos Humberto, Ab., "Derecho Administrativo", Universidad Central del Ecuador, Editorial UCE, Año 2006, Pág. 62.

49 Barcos, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002.

negocios públicos pueden abarcar ámbitos políticos distintos y en esa forma la administración pública puede ser de carácter internacional o nacional; puede ser de tipo federal o central, estatal o departamental, municipal o urbana.

Puede abarcar también las actividades de tipo legislativo, puesto que existe mucho de administración en la elaboración de las leyes, abarca así mimo las funciones de las cortes en su papel de administradores de la justicia; a las oficinas civiles y militares que dependen directamente o no del ejecutivo etc. En esta forma la administración pública puede ser de la rama ejecutiva, legislativa, y judicial; y, de otras que intervengan directamente con la organización del Estado.

"SERVIDORES PÚBLICOS.- "Serán servidoras o servidores públicos todos las personas que en cualquier forma o cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público"

Así mismo son empleados o funcionarios públicos las personas que prestan sus servicios en la administración pública del Estado en una nación, en el conjunto de competencias atribuidas a dichos órganos constituyen la variedad de funciones públicas que deben ser desarrolladas por las personas naturales vinculadas mediante una relación de servicio, es decir, los servidores públicos; los cuales, están al servicio de la comunidad y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento"[50].

Considero que, un funcionario público es aquel servidor que desempeña funciones en un organismo del Estado, que puede representar a cualquier poder público que exista, ya sea el legislativo, el ejecutivo o el judicial, habitualmente estos organismos son el Gobierno, la Asamblea Nacional, la Corte Nacional de Justicia, Organismos de Control, Ministerios, etc.; la Administración pública y, en general, todos aquellos organismos que no pertenezcan al sector privado.

---

[50] Barcos, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002.

El Estado desarrolla su actividad en un sistema democrático, dividiendo sus funciones en cinco funciones del Estado, el Ejecutivo; Legislativo, Judicial, Democrático, Participación Ciudadana, con poder político administrativo, el Poder Legislativo con funciones de crear las leyes, y el Poder Judicial con la misión de aplicar esas leyes elaboradas por el Poder Legislativo, en los casos concretos. Estos poderes necesitan de personas para que se lleven a cabo esas tareas. En cualquiera de los poderes en que esos ejerzan su actividad, se llamarán funcionarios del estado y serán retribuidos en sus funciones con dinero que surja del tesoro nacional, previsto en el presupuesto correspondiente.

Para que el Estado pueda desempeñar a cabalidad las funciones que la Constitución y las leyes le encomiendan, necesita contratar personas que ejecuten las labores adscritas a los distintos servicios que presta; para poder realizar esto tiene que convertirse en empleador, y contratar trabajadores de la misma manera como lo hacen los empresarios particulares.

Los Recursos Humanos, constituye el factor fundamental del desarrollo personal y profesional de los servidores públicos, por la importancia de administrar bajo la denominación de la Unidad del Talento Humano; es decir, las personas que sirven a los administrados en la atención de los servicios públicos, y ellos son los que integran la Administración Pública y su deber es prestar una atención óptima con las cualidades que deben ser viables día a día, como lo son la eficiencia; pues los recursos humanos están centrados especialmente en los servidores públicos, que no son servidores públicos sujetos al Código del Trabajo, sino a la Ley Orgánica de Servicio Público, la que determina sus deberes, derechos y sus prohibiciones.

“La Administración Pública, para cumplir con sus fines establecidos en la Constitución y en la Ley, cuenta en su organización interna con el elemento humano que desarrolla funciones administrativas y técnicas, denominado Servidor Público, a través de los cuales se cumplen funciones primordiales en aras de precautelar el interés público. De conformidad con lo prescrito en la

Constitución de la República del Ecuador, las relaciones de las instituciones del Estado con sus servidores se regulan por el derecho administrativo y las leyes de la administración pública y en el caso de los obreros, éstas se rigen por el Código del Trabajo. Por lo tanto la Ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos y regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación"[51].

El procedimiento administrativo disciplinario, es un procedimiento especial, punitivo e interno, destinado a conservar el orden y correcto funcionamiento de la Administración Pública. Es una garantía fundamental en un Estado Constitucional, se materializa en una serie de actos y tareas que tienden a determinar la existencia de faltas de servicio e incumplimientos de parte de los servidores públicos. Lo ideal sería que en la función pública prime la consideración del servicio a la colectividad. Quienes forman parte de ella deberían desempeñar el conjunto de deberes y atribuciones que les competen lo mejor posible, dentro de la legalidad y de conformidad a una ética profesional y personal, que haga realidad el imperativo constitucional contenido en el Art. 227: "La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación". Sin embargo existen casos en los cuales los servidores públicos con su conducta, lesionan o entorpecen la consecución de los deberes que la Administración les tiene encomendados y cometen irregularidades, ante lo cual se acciona la potestad sancionatoria de la administración y de comprobarse responsabilidades se les aplica las sanciones respectivas, pues el incumplimiento de los deberes genera normalmente una responsabilidad, que puede tener carácter patrimonial, penal o disciplinario.

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

---

51 CARLOS H. PAREJA Carlos Humberto, Ab., "Derecho Administrativo", Universidad Central del Ecuador, Editorial UCE, Año 2006.

administrativa cometida por una servidora o servidor público, en el desempeño de los deberes y obligaciones que derivan directamente de su cargo, infringiendo expresas disposiciones legales y reglamentarias. Infracción que traerá como consecuencias, no solo responsabilidades de tipo administrativo sino también de tipo civil o penal. Derivando en primera instancia en una investigación inicial y de comprobarse faltas graves, se instruirá un procedimiento más completo como es el Sumario Administrativo, procedimiento cuya tramitación por regla general no debe exceder del término de noventa días, que correrán desde la fecha en que la autoridad tuvo conocimiento de la infracción"[52].

6. METODOLOGÍA

6.1. Métodos

En el proceso de investigación socio-jurídico se aplicará el método científico, entendido como el camino a seguir para encontrar la verdad acerca de una problemática determinada. Es válida la concreción del método científico hipotético-deductivo, para señalar el camino a seguir en la investigación socio-jurídica propuesta; pues, partiendo de la hipótesis y con la ayuda de ciertas condiciones procedimentales, se procederá al análisis de las manifestaciones objetivas de la realidad de la problemática de la investigación, para luego verificar si se cumplen las conjeturas que subyacen en el contexto de la hipótesis, mediante la argumentación, la reflexión y la demostración.

El método científico aplicado a las ciencias jurídicas implica que determinenos el tipo de investigación jurídica que queremos realizar; en el presente caso me propongo realizar una investigación socio-jurídica, que se concreta en una investigación del Derecho Social, tanto en sus caracteres sociológicos como dentro del sistema jurídico, esto, es, relativa al efecto social que cumpla con la norma o el vacío legal de determinadas relaciones sociales o interindividuales,

---

[52] Marcos Pincheira Barrios, "El Sumario Administrativo en Derecho Público", Asesoría Jurídica ONLINE, Duda Legal http://www.dudalegal.cl/sumario-administrativo.html/

de modo concreto procurare establecer la importancia de que se establezca la garantía a un proceso eficaz que conlleve el que se desarrolló una eficacia en el servicio público, por parte de los servidores públicos en cuanto a su moralidad, ética, y profesionalismo.

6.2. Procedimientos y Técnicas

Serán los procedimientos de observación, análisis y síntesis, los que requiere la investigación jurídica propuesta, auxiliados de técnicas de acopio teórico como el fichaje bibliográfico, como el documental, y de técnicas de acopio empírico, como la encuesta y entrevista. El estudio de casos en materia administrativa, reforzada con la búsqueda objetiva sobre la problemática planteada; la investigación de campo se concretará a consultas de opinión a Abogados, así como servidores de la administración pública de las instituciones, entidades y organismos gubernamentales de la ciudad de Loja, previo muestreo poblacional de por lo menos treinta servidores públicos para la encuesta y cinco Abogados para la entrevista; en ambas técnicas se plantearán cuestionarios derivados de la hipótesis, cuya operativización partirá de la determinación de las variables e indicadores; además se realizará el Estudio de Casos que corresponda, para su mejor comprensión y el cumplimiento de los objetivos, tanto general como específicos, la contrastación de la hipótesis, y la fundamentación jurídica de la propuesta de reforma legal.

Los resultados de la investigación empírica se presentarán en tablas, barras o centrogramas y en forma discursiva con deducciones derivadas del análisis de los criterios y datos concretos, que servirán para la verificación de los objetivos e hipótesis, para arribar a las conclusiones y recomendaciones.

7. CRONOGRAMA

ACTIVIDADES 2014	ABRIL				MAYO				JUNIO				JULIO				AGOST			
SEMANAS	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
SELECCIÓN DEL TEMA	X																			
PROBLEMATIZACIÓN		X																		
JUSTIFICACIÓN			X	X																
OBJETIVOS					X															
MARCO REFERENCIAL					X															
HIPÓTESIS					X															
ACOPIO CIENTÍFICO DE INFORMACIÓN BIBLIOGRÁFICA						X	X	X												
ELABORACIÓN PROYECTO DE INVESTIGACIÓN									X	X	X									
PRESENTACIÓN, ANÁLISIS Y CONFRONTACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN												X	X	X						
VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS E HIPÓTESIS														X						
CONCLUSIONES RECOMENDACIONES Y PROPUESTA JURÍDICA															X	X				
INFORME FINAL																	X			
REVISIÓN																		X	X	
SOCIALIZACIÓN, PRESENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS INFORMES FINALES																				X

8. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

8.1. Recursos Humanos

- **Investigador**
- **Director de Tesis**
- **Entrevistados:** Servidores Públicos, profesionales del Derecho y autoridades competentes, en un total de 5.
- **Encuestados** Servidores Públicos, profesionales del Derecho y autoridades competentes, en un total de 30.

8.2. Recursos Materiales y Costos

Ítems	Valor
Bibliografía – Libros	300,00
Material de Escritorio	200,00
Materiales – Hojas	200,00
Levantamiento de Textos	300,00
Imprevistos	200,00
Movilización y Manutención	400,00
TOTAL:	**1.800,00**

8.3. Financiamiento

Los gastos presentados en el presente Trabajo de Investigación los Financiare con recursos propios, que equivale a la suma de mil ochocientos dólares americanos ($ 1.800,00), que serán cubiertos en su totalidad por el postulante o autor.

9. BIBLIOGRAFIA

- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Referéndum 2008.
- LEY ORGÁNICA DEL SERVIDOR PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones. Abril 2.007.
- REGLAMENTO A LA LEY ORGÀNICA DE SERVICIO PÙBLICO
- Barcos, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002.
- Código Civil, Corporación de Estudios y Publicaciones, Año 2007.

- Dr. Marco Marcelo Cadena Crespo, Las Punidad en el Ecuador, Agosto 2002.

- CABANELLAS GUILLERMO, Diccionario de Derecho Usual, Tomos I.

- CARLOS H. PAREJA Carlos Humberto, Ab., “Derecho Administrativo”, Universidad Central del Ecuador, Editorial UCE, Año 2006.

- FREIRE PATIÑO, Jaime Alfredo, Dr. Eco., “La Administración Pública en el Ecuador, y su Desarrollo en el Siglo XXI”, Universidad Santiago de Guayaquil, Coordinador Académico del Área de Derecho Administrativo – USDG, Año 2009.

INDICE

CERTIFICACIÓN II
AUTORÍA III
CARTA DE AUTORIZACIÓN IV
AGRADECIMIENTO V
DEDICATORIA VI
TABLA DE CONTENIDOS VII
1. TÍTULO 1
2. RESUMEN 2
2.1. ABSTRACT 3
3. INTRODUCCIÓN 4
4. REVISIÓN DE LITERATURA 6
4.1. MARCO CONCEPTUAL 6
4.1.1. Sistema Social 6
4.1.2. Administración Pública 7
4.1.3. Servidor Público 9
4.1.4. Destitución 11
4.1.5. Usura 12
4.2. MARCO DOCTRINARIO 14
4.2.1. La Administración Pública en el Ecuador 14
4.2.2. La Sociedad, Derechos y Garantías 18
4.2.3. La Función Pública en el Ecuador 23
4.2.5. La Usura y los Servidores Públicos en el Ecuador 32
4.3. MARCO JURÍDICO 35
4.3.1. La Constitución de la República del Ecuador y la Administración Pública en el Ecuador 35
4.3.2. La Ley Orgánica del Servidor Público – Los Servidores Públicos 45
4.3.3. Régimen Legal de la Prestación de Servicios Públicos, por los Servidores Públicos. 54
4.3.4. Garantías del Servidor Público en la Sociedad Ecuatoriana 57

4.3.5. Análisis Jurídico de la Usura en la Administración Pública, Sanciones a los Servidores Públicos, su Destitución. 61
4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA 65
4.4.1. Legislación de la República de Chile. 65
4.4.2. Legislación de la República de Colombia. 67
4.4.3. Legislación de la República de Venezuela. 68
5. MATERIALES Y MÉTODOS. 70
5.1. Metodología 70
5.2. El Método de Inserción de la Realidad. 70
5.3. Fases 71
5.4. Técnicas 72
6. RESULTADOS 74
6.1. INVESTIGACIÓN DE CAMPO 74
6.2. Presentación, y Análisis de los resultados de las Entrevistas. 88
7. DISCUSIÓN 92
7.1. Verificación de Objetivos 92
7.2. Contrastación de Hipótesis 94
7.3. Fundamentos Jurídicos, Doctrinarios que sustentan la Reforma 95
8. CONCLUSIONES. 100
9. RECOMENDACIONES. 101
9.1. PROPUESTA DE REFORMA. 103
10. BIBLIOGRAFÍA: 105
11. ANEXOS 107
PROYECTO DE TESIS 107
INDICE 124