



1859

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

TITULO

**“ANALISIS DOCTRINARIO Y JURIDICO DEL PRINCIPIO DE
INDEPENDENCIA DEL JUEZ EN LOS SUMARIOS
ADMINISTRATIVOS”**

PROYECTO DE TESIS PREVIA A LA
OBTENCION DEL TITULO DE
ABOGADA

POSTULANTE :

MARCIA CARMELINA GORDILLO CORDOVA

DIRECTOR:

Dr. Mg. Sc. SEBASTIAN RODRIGO DIAZ PAEZ

LOJA-ECUADOR

2014

CERTIFICACIÓN

Dr. Mg. Sc. Sebastián Rodrigo Díaz Páez

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

CERTIFICO:

Que la presente tesis, cuyo título es: **“ANÁLISIS DOCTRINARIO Y JURÍDICO DEL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA DEL JUEZ EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS”**, de la postulante Marcia Carmelina Gordillo Córdova, ha sido dirigida, corregida y revisado en forma prolija, la misma que cumple con los requisitos de fondo y de forma, exigidos por el Reglamento de régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, por lo que autorizo, su presentación, para la defensa y sustentación ante el Tribunal que corresponda.


Dr. Mg. Sc. Sebastián Rodrigo Díaz Páez
DIRECTOR DE TESIS

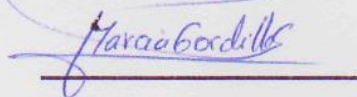
AUTORIA

Yo, Marcia Carmelina Gordillo Córdova, declaro ser autor del presente trabajo de Tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes Jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

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

Autora: Marcia Carmelina Gordillo Córdova

Firma:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Marcia Gordillo', is written over a horizontal red line.

Cédula: 1900195114

Fecha: Loja, 16 de octubre de 2014

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

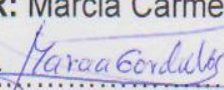
Yo, Marcia Carmelina Gordillo Córdova declaro ser autor de la Tesis titulada: **“ANÁLISIS DOCTRINARIO Y JURÍDICO DEL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA DEL JUZ EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS** Como requisito para optar al Grado de: **ABOGADA:** autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional:

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

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

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los 16 días del mes de Octubre del dos mil catorce, firma el autor:

AUTOR: Marcia Carmelina Gordillo Córdova

FIRMA: 

CÉDULA: 1900195114

DIRECCIÓN: Zamora Calle Pio Jaramillo y 10 de Noviembre

CORREO ELECTRÓNICO: marciagordillo@gmail.com

TELÉFONO: 2606471 **CÉLULAR:** 0991508904

DATOS COMPLEMENTARIOS

DIRECTOR DE TESIS: Dr. Sebastián Rodrigo Díaz Mg. Sc.

TRIBUNAL DE GRADO:

Dr. Augusto Astudillo Ontaneda Mg Sc.

(Presidente)

Dr. Marcelo Armando costa Cevallos Mg. Sc.

(Vocal)

Dr. Gonzalo Aguirre Valdiviezo Mg. Sc.

(Vocal)

AGRADECIMIENTO

En primer lugar a Dios por haberme guiado por el camino de la felicidad hasta ahora; en segundo lugar a cada uno de los que son parte de mi familia mis padres, que ha sido un pilar fundamental en mi vida que han estado en las buenas y las malas apoyándome a seguir adelante, a mi hijo por estar pendiente siempre dentro de mi proceso de superación.

A mis hermanos y a toda mi familia, por siempre haberme dado su fuerza y apoyo incondicional que me han ayudado y llevado hasta donde estoy ahora. Por último a mi director de tesis quién me ayudó en todo momento, Dr. Mg. Sc. Sebastián Rodrigo Díaz Páez

LA AUTORA

DEDICATORIA

La concepción de este trabajo de investigación está dedicada a mis padres, pilar fundamental en mi vida. Sin ellos, jamás hubiese podido conseguir lo que hasta ahora. Su tenacidad y lucha insaciable han hecho de ellos el gran ejemplo a seguir y destacar, no solo para mí, sino para mis hermanos y familia en general. También dedico este proyecto a mi hijo. Ello representó gran esfuerzo y tesón en momentos de decline y cansancio. A ellos este proyecto, puesto que sin su apoyo, no hubiese sido posible.

Finalmente dedico esta tesis a mis docentes, quienes con sus conocimientos y un amplio sentido humanista, contribuyeron enormemente en mi formación como profesional.

LA AUTORA

TABLA DE CONTENIDOS

Portada

Certificación

Autoría

Carta de Autorización de Tesis

Agradecimiento

Dedicatoria

1. TITULO

2. RESUMEN

2.1 ABSTRACT

3. INTRODUCCION

4. **REVISION DE LITERATURA**

4.1. MARCO CONCEPTUAL

4.1.1 Administración pública

4.1.2 Servidor (a) público

4.1.3 Faltas administrativas

4.1.4 Derecho administrativo sancionador

4.1.5 Sumario Administrativo

4.1.6 Principio de Independencia del Juez

4.1.7 Proceso administrativa

4.2. MARCO DOCTRINARIO

4.2.1 La administración pública.- antecedentes

4.2.2 La administración pública y la facultad sancionadora

4.2.3 El principio de independencia del juez y la administración pública

4.2.4 El principio de independencia del juez en los sumarios administrativos

4.3. MARCO JURÍDICO

4.3.1 Constitución de la República del Ecuador

4.3.2 Ley orgánica de servicio público

4.3.3 Reglamento general a la ley orgánica del servicio público

4.4. LEGISLACION COMPARADA

4.4.1 Legislación Colombiana

4.4.2 Legislación Panameña

4.4.3 Legislación Peruana

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1. Materiales

5.2. Métodos

6. RESULTADOS

6.1. Resultado de aplicación de encuestas

7. DISCUSIÓN

7.1. Verificación de objetivos

7.2. Contrastación de hipótesis

7.3. Fundamentación jurídica de la propuesta de reforma

8. CONCLUSIONES

9. RECOMENDACIONES

9.1 Propuesta de reforma legal

10. BIBLIOGRAFÍA

11. ANEXOS

Anexo 1

Anexo 2

INDICE

1. TÍTULO

**“ANÁLISIS DOCTRINARIO Y JURIDICO DEL PRINCIPIO DE
INDEPENDENCIA DEL JUEZ EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS”**

2. RESUMEN

La presente tesis comprende un estudio pormenorizado sobre la problemática de investigación que se ocasiona en razón de la aplicación del principio de imparcialidad del juez dentro de los sumarios administrativos, en el cual el juez procura garantizar que en la búsqueda de la verdad real, la Administración actuará con objetividad en la toma de decisiones y con absoluto respeto hacia los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados. No obstante, es conocido que este precepto resulta cuestionable cuando es la propia Administración la que, en la resolución de un determinado asunto, actúa como juez y parte.

Al respecto la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 76 en la letra k) el derecho a las personas a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente; asimismo determina que nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto, la norma constitucional en su esencia trata de evitar posibles manipulaciones en la administración de justicia, es decir, intenta evitar que cambiando el órgano judicial que ha de conocer un litigio o, en su caso, la composición de dicho órgano judicial pueda influir en el resultado del proceso. La predeterminación legal del juez es una garantía de la imparcialidad e independencia de los jueces.

La violación del principio de imparcialidad conduce a la ilegitimidad del acto, bajo el perfil del exceso de poder, por ausencia de una ponderada comparación entre los diversos intereses, públicos y privados, sobre los que el acto incide.

En la actualidad, el denominado principio de imparcialidad, se le ha reconocido el carácter de “principio inmanente del ordenamiento jurídico”, aplicable incluso en las relaciones laborales privadas.

La independencia del juez o tribunal interviniente en un proceso, constituye un principio esencial del debido proceso.

Los factores que influyen sobre la independencia de los jueces se han articulado hasta cierto punto en los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura.

Éstos incluyen la separación de poderes, separación que protege a la judicatura de cualquier influencia o intromisión externa indebida, y también salvaguardias prácticas de su independencia, como la competencia profesional y la inamovilidad de los jueces.

La noción de justicia independiente e imparcial es, entonces, un requisito de validez para el proceso, y una garantía que promete la jurisdicción. A veces depende de factores externos como decisiones políticas o situaciones de excepción que comprometen la regularidad del trámite y socavan los cimientos del debido proceso; en otras, se ponderan las calidades de la función y, en consecuencia, la independencia e imparcialidad pasan a la condición de valores.

2.1. ABSTRACT

This thesis comprises a detailed study of the problem of research brings because of the principle of impartiality of the judge within the administrative proceedings in which the judge seeks to ensure that in the search for the real truth, the Administration act with objectivity in decision-making and with absolute respect for individual rights and legitimate interests of the governed. However, it is known that this provision is questionable when the administration itself that, in the resolution of a particular case, acts as judge and jury.

In this regard the Constitution of the Republic of Ecuador in Article 76 letter k) the right people to be tried by a judge or independent, impartial and competent judge; also determined that no one shall be tried by special courts or by special commissions created for that purpose, the constitutional provision in its essence is prevent manipulation in the administration of justice, ie, try to avoid that by changing the court has to know litigation or, if the composition of that court can influence the outcome of the process. The judge's legal predetermination is a guarantee of the impartiality and independence of judges.

The violation of the principle of impartiality leads to the illegitimacy of the act, under the listing of excess power, weighted by the absence of a comparison between the various interests, public and private, on which the act is incident.

At present, the so-called principle of impartiality has been recognized the

character of "immanent principle of law" applies even in private labor relations.

The independence of the judge or court dealing with a process is an essential principle of due process.

Factors that influence the independence of judges have been articulated to some extent in the Basic Principles on the Independence of the Judiciary.

These include the separation of powers; separation protecting the judiciary from undue external influence or interference practices and safeguards its independence as the expertise and tenure of judges.

The notion of independent and impartial justice, then, is a requirement of validity to the process, and a guarantee that promises jurisdiction. Sometimes it depends on external factors such as political decisions or emergency situations that compromise the regularity of the proceedings and undermine the foundations of due process; in others the quality of the weighted function and, consequently, the independence and impartiality pass condition values.

3. INTRODUCCIÓN

El Control Judicial de la Potestad Sancionadora de la Administración es un tema muy controvertido en la Doctrina administrativa, por cuanto entraña el conocimiento de cuanto ésta decide en uso de cierta facultad discrecional que no siempre deja margen a una confrontación jurídica desde el Derecho positivo por parte de las autoridades judiciales, pero además supone un análisis de la decisión administrativa a la luz de la regencia del principio de Legalidad en el marco normativo actuado y de la motivación argumentada.

Este poder de sancionar venía siendo entendido contrario al principio de separación de poderes, ya que la Administración no sólo sanciona sino que, además, ejecuta las sanciones que en su caso pueda imponer. Asimismo, en el Derecho comparado, la importante cuantía de las multas y el hecho de imponerlas sin todas las garantías propias del proceso penal, hacía que esto se considerara ciertamente contrastable con el monopolio de los jueces y Tribunales en el ejercicio del poder punitivo del Estado.

Con base en las inquietudes anotadas es que he optado por desarrollar mi tesis de abogada con el tema: “ANALISIS DOCTRINARIO Y JURIDICO DEL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA DEL JUEZ EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS”. Los contenidos teóricos y de campo inherentes al presente estudio han sido estructurados de la siguiente manera:

Primeramente se presentan los aspectos formales de la tesis, como son las páginas preliminares que comprenden la carátula, certificación, autoría, agradecimiento, dedicatoria, sumario de tesis, resumen de la tesis e introducción. Luego se presenta el capítulo de revisión de literatura, donde se elabora en primer lugar el marco conceptual, donde se define el significado de Administración pública, Servidor (a) público, Faltas administrativas, Derecho administrativo sancionador, Sumario Administrativo, Principio de Independencia del Juez, Proceso administrativo. A continuación, en el marco doctrinario, me refiero a La administración pública.- antecedentes, La administración pública y la facultad sancionadora, El principio de independencia del juez y la administración pública, El principio de independencia del juez en los sumarios administrativos. Esta fase se complementa con el desarrollo del marco jurídico, que comprende el análisis de los preceptos legales contenidos en la Constitución de la República del Ecuador, Ley Orgánica de Servicio Público, Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, así como el derecho comparado en lo que concierne al análisis de los preceptos legales en relación al principio de independencia del juez en los sumarios administrativos de las legislaciones de Colombia, Panamá y Perú.

Luego procedo a elaborar los materiales y métodos utilizados en el presente estudio, y a continuación presento los resultados obtenidos de la aplicación de las encuestas, conforme a las previsiones que oportunamente se observaron en el Proyecto de Investigación. Además, con base en el estudio teórico y el

trabajo de campo realizado se procede a la discusión de resultados a través de la correspondiente verificación de objetivos y contrastación de hipótesis.

Finalmente, he procedido a elaborar las conclusiones y recomendaciones a las que se ha podido llegar a través del presente proceso investigativo. Lo más importante, se estructura el Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica de Servicio Público y el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público que constituye una propuesta legislativa para promover la aplicación del principio de independencia del juez en los sumarios administrativos.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1 MARCO CONCEPTUAL

4.1.1 Administración pública

El Diccionario Jurídico de Anbar manifiesta:

“La palabra “administrar” proviene del latín ad-ministrare, ad (ir, hacia) y ministrare (servir, cuidar) y tiene relación con la actividad de los ministros romanos en la antigüedad. No obstante, el concepto de Administración Pública puede ser entendido desde dos puntos de vista. Desde un punto de vista formal, se entiende a la entidad que administra, o sea al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde un punto de vista material, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión¹”.

El término Administración Pública hace referencia a una multiplicidad de actividades que el Estado realiza para la consecución de sus fines. Para ello, es necesaria la existencia de diversos órganos que la conforman y realizan cierta actividad administrativa bajo los límites de su competencia y modo de funcionamiento.

¹ ANBAR, Diccionario Jurídico con Legislación Ecuatoriana, editorial Fondo de la Cultura Ecuatoriana, 1era. Edición, Tomo No. 1, Cuenca Ecuador, 2005.

Otra acepción que se le puede dar a la Administración Pública es el de ciencia de gobierno desarrollada principalmente por el Organismo Ejecutivo sin perjuicio de las funciones relacionadas al legislativo y judicial.

La Administración Pública excede actualmente los presupuestos esenciales de órgano estatal, al comprenderse que también el administrado es parte de la misma al ejercer sobre las decisiones estatales un control directo mediante la utilización de recursos administrativos, el ejercicio de su derecho a acceso a la información pública y de recursos técnico jurídicos ante los órganos jurisdiccionales o constitucionales para la defensas y restauración de sus derechos.

4.1.2 Servidor (a) público

El Diccionario de Derecho Usual de Ruy Díaz dice:

“Es considerado un servidor público toda persona física que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública, Los servidores públicos son responsables por los actos u omisiones en que puedan incurrir en el desempeño de sus respectivas funciones²”.

Los Servidores Públicos por definición, son personas que prestan servicios al estado como miembros de las corporaciones públicas, como empleados o

² DIAZ, Ruy, Diccionario de Derecho Usual, Buenos Aires Argentina, 2006, pág. 35.

trabajadores del mismo y de sus entidades descentralizadas, sean ellas territoriales o especializadas, como miembros de la fuerza pública, o en cualquier otra condición que ante la ley les dé tal carácter.

Todo Servidor Público está al servicio del estado y de la comunidad y debe ejercer funciones en la formas prevista por la constitución, la ley o el reglamento, estando su responsabilidad y la manera de hacerla efectiva determinadas por la ley.

4.1.3 Faltas administrativas

El Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torres al respecto dice:

“Se considera falta administrativa a toda acción u omisión, voluntaria o no, que contravenga las obligaciones, prohibiciones y demás normatividad específica sobre los deberes de autoridades, servidores nombrados y contratados para labores de naturaleza permanente con más un año de servicios, funcionarios públicos, establecidos en la Ley, el Estatuto o el Reglamento General. La comisión de una falta da lugar a la aplicación de la sanción correspondiente³”.

Puede concluirse entonces que falta disciplinaria es el hecho del incumplimiento, exteriorizado por acción u omisión, no justificado y culpable, de

³ CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Eliasta, Buenos Aires-Argentina 2000.

un deber impuesto por las normas que regulan la relación de empleo público, cometido por un agente imputable.

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

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

4.1.4 Derecho administrativo sancionador

Alejandro Nieto García en su obra Derecho Administrativo Sancionador manifiesta:

“Dentro de la Administración, el Derecho Sancionador tiene como finalidad mantener el orden del sistema y reprimir por medios coactivos, aquellas conductas contrarias a las políticas del ente estatal. Un sector de la doctrina define el poder sancionador dado a la Administración como aquel en virtud del cual “pueden imponerse sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones que le son impuestas por el ordenamiento normativo

administrativo, o el que sea aplicable por la Administración Pública en cada caso⁴.

El Procedimiento Administrativo Sancionador es aquel por el cual la Administración busca imponer una sanción al administrado por haber incurrido este último en desacato a una norma administrativa. Dicha sanción puede consistir en la privación de un derecho o la imposición de una multa.

La sanción administrativa busca disuadir a la sociedad de incurrir en una infracción administrativa. En ese sentido, estamos ante un tipo de responsabilidad sistémica siendo que la función principal que cumple la sanción en este caso es la función de prevención.

La potestad sancionadora es aquella facultad de la administración pública de imponer sanciones a través de un de un procedimiento administrativo, entendida la sanción administrativa como aquel mal infligido a un administrado como consecuencia de una conducta ilícita, con finalidad represora, consistiendo la sanción en la privación de un bien o derecho, o la imposición de un deber, al estar vedada para la administración pública las sanciones consistentes en privación de libertad.

⁴NIETO GARCÍA, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, Editorial TECNOS S.A., Segunda Edición ampliada, Madrid-España, 1994, pág. 250.

4.1.5 Sumario Administrativo

Héctor Escola en su obra Compendio de Derecho Administrativo, dice:

“El sumario administrativo puede ser definido como el procedimiento necesario para la acreditación de la existencia de conductas irregulares de los administrados con la finalidad de singularizar a los responsables. No es, por principio, un acto jurisdiccional, sino un procedimiento interno, dirigido a reunir, con cierto método, elementos de prueba y de convicción para dictar una resolución⁵”.

El sumario administrativo es el procedimiento previo a imponer las sanciones disciplinarias, de suspensión temporal sin goce de remuneración o destitución de servidores públicos. Procedimiento que permite al empleado público ejercer el derecho constitucional de la legítima defensa; y la obligación de la administración pública de comprobar mediante prueba documental o testimonial, la existencia de la falta administrativa grave por parte del servidor público.

4.1.6 Principio de Independencia del Juez

Sostiene Guarnieri que “la independencia no es un fin en sí misma, sino un concepto instrumental respecto a la imparcialidad, ambos al servicio de que el

⁵ ESCOLA, Héctor, Compendio de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Desalma, Buenos Aires-Argentina, 1984, pág. 207.

Juez debe siempre actuar como “tercero” en la composición de los intereses en conflicto, con la Ley como punto de referencia inexcusable⁶”. Por eso, agrega González Granda, “no es, pues, lo mismo que imparcialidad, sino que es un antecedente necesario para que la segunda sea posible, si bien se ha señalado que en situaciones claras de ausencia de independencia institucional no han faltado jueces imparciales, y evidentemente también puede darse lo contrario: Jueces parciales en condiciones objetivas de independencia⁷”.

La independencia judicial, a los fines de resolver la vigencia total del debido proceso, no se interpreta como principio, sino como herramienta para un servicio esencial: la imparcialidad.

Como la imparcialidad es una nota distintiva del verdadero juez, el ser extraño es nota de la imparcialidad. Y extraño no el sentido de desinteresado en algo, de indiferente, sino de no vinculado por conveniencia con alguna parte del litigio. Como diría Bernard Shaw: "La justicia estriba en la imparcialidad, y sólo pueden ser imparciales los extraños.⁸".

4.1.7 Proceso administrativo

Carlos Vázquez Iruzubieta en relación al proceso administrativo manifiesta:

⁶ GUARNIERI, Carlos, L'indipendenza della magistratura, editorial CEDAM, Padua, 1981, pág. 56.

⁷GONZALEZ GRANDA, Piedad, Independencia del Juez y control de su actividad, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia-España, 1993, pág. 78.

⁸ SILVA VALLEJO, José Antonio, El pensamiento filosófico y jurídico. Los grandes maestros. Las escuelas. Lima-Perú, 2007, pág. 26.

“Un proceso administrativo, también denominado como procedimiento administrativo implica una serie de actos formales a través de los cuales se lleva a cabo una actuación administrativa que cumple con un fin. El proceso tiene como objetivo final emitir un acto administrativo, que es el medio a partir del cual la administración pública de un lugar cumple de manera conforme con el fin de satisfacer los intereses de la ciudadanía en general⁹”.

Un proceso es el conjunto de pasos o etapas necesarias para llevar a cabo una actividad. La administración comprende varias fases, etapas o funciones, cuyo conocimiento exhaustivo es indispensable a fin de aplicar el método, los principios y las técnicas de esta disciplina, correctamente.

El proceso administrativo se basa en las principales funciones de la administración vistas como un proceso en el cual se interrelacionan la planeación, organización, ejecución y el control. También utiliza los conocimientos y las técnicas aplicables durante el proceso administrativo.

4.1.8 Ley Orgánica del Servicio Público

Jorge Zabala Egas, dice:

“El servidor público, para el ejercicio de sus funciones públicas, está vinculado al aparato estatal mediante un régimen de Derecho Público. Los servidores estatales del Ecuador, actualmente se encuentran sometidos al régimen laboral que establece la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) publicada en el

⁹ VÁZQUEZ IRUZUBIETA, Carlos, Procedimiento administrativo común, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid-España, 1993, pág. 17.

mes de noviembre del 2010. Esta situación reciente que se ha producido dentro del régimen laboral ecuatoriano, se presta para analizar las distintas formas que debería tener la contratación de personas dentro del sector público, con nuevos aspectos, como el de los contratos de desempeño, las evaluaciones, las calificaciones, el sistema de capacitación, y varios otros¹⁰.

La Constitución del Ecuador dispone que son servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

Debido a la disposición constitucional, se creó la necesidad de regular legalmente lo atinente al servidor público, llevando a que la Asamblea Nacional el 11 de Agosto del 2010 expida la Ley Orgánica de Servicio Público derogando la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público e incorporando a todos los servidores del sector público para que se rijan a esta ley.

¹⁰ ZABALA EGAS, Jorge, Derecho Administrativo, Tomo I, Tercera edición, editorial Edino, Guayaquil Ecuador, 2011.

4.2. MARCO DOCTRINARIO

4.2.1. La administración pública.- Antecedentes

“Se dice que la Administración Pública es tan antigua como el gobierno y por lo tanto se trata de una actividad social e histórica. En todas las comunidades, hasta las más antiguas la actividad organizada de los asuntos del Estado estuvo presente. En muchos de los casos la misma se confundía con actividades religiosas, militares, justicia, economía, comercio, entre otras. Con el paso del tiempo la Administración Pública comenzó a tomar independencia del resto de las actividades y con ello, que se tomara consciencia de ser una disciplina con identidad propia que tenía que ver con la cuestión del Estado. Su desarrollo tiene que ver con el desarrollo de las sociedades y su organización estatal ubicadas en un determinado tiempo y espacio, por lo cual se trata de un fenómeno que fue evolucionando y que se caracteriza por ser social e histórica¹¹”.

A lo largo del tiempo la Administración Pública asume independencia de la Administración tradicional llegando a ser una ciencia muy cercana a la ciencia política y a una ciencia de Estado. La Administración Pública asume una triple dimensión: Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Ciencia de Estado. Esto implica que utilizando las herramientas, principios y valores de la Administración, la misma asumen características que hacen a lo público, a la

¹¹ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Compendio de derecho administrativo, Ed. Porrúa, México 2002, pág. 19.

política, a la legalidad, a la promoción de los principios democráticos y del ejercicio de los derechos ciudadanos, y al marco normativo nacional.

“La administración pública surge como actividad organizada en los grandes imperios, asumiendo variada y diversas funciones pero se identifica como objeto de la misma el mantenimiento de las grandes civilizaciones y los grandes imperios. La administración pública era fundamental en las organizaciones de los mismos para concretar conquistas, mantener su poderío, aumentar los niveles de riquezas y centralizar las actividades del gobierno. Todos los grandes imperios de la historia contaron con un importante aparato administrativo que les permitió su desarrollo, consolidación. A modo de ejemplo se destacan los imperios de Egipto, Roma, Grecia, India, China, Bizancio y el imperio Otomano. No me detendré en el análisis de cada uno de estos casos. Pero me interesa destacar que aunque el servicio público ha sido una característica del mundo occidental el mismo tiene sus orígenes en Asia¹²”.

De estos grandes imperios la administración pública pasa por la Edad Media y llega al capitalismo contemporáneo. Los estudiosos entienden que se independiza como área del conocimiento cuando se separa los administradores de los medios de administrar, hecho que solo es posible de concretar en el sistema capitalista. La administración pública como actividad institucionalizada y reconocida se ha realizado y desarrollado en todas las sociedades complejas. Se entiende que la administración pública es una actividad única, con identidad propia y que solamente puede ser desarrollada por el propio Estado. Es de

¹² EZA DUARTE, Eric, Breve introducción al derecho administrativo guatemalteco, USAC, Guatemala, 1970, pág. 27.

naturaleza pública, política y se encuentra estrechamente vinculada al progreso económico, político, social y cultural. Se concreta como una actividad especializada, concreta, compleja, características que se agudizan con el desarrollo de las civilizaciones ya que: desarrollo y mayor complejidad de las organizaciones que hacen al Estado y al gobierno y desarrollo y aumento de las necesidades económicas, sociales de las comunidades. Se convierte de esta forma en una actividad sustantiva de todo Estado.

A nivel mundial y en América Latina específicamente La administración nace con la necesidad humana de organizarse para subsistir. El hombre, por sí solo, es incapaz de satisfacer sus necesidades. Hoy en día, la complejidad de las organizaciones humanas y el desarrollo de la ciencia y la tecnología, han llevado a considerar que la administración es clave para lograr los objetivos.

4.2.2. La administración pública y la facultad sancionadora

La potestad consiste en “un poder de actuación que, ejercitándose de acuerdo con normas jurídicas, produce situaciones jurídicas en las que otros sujetos resultan obligados. Con anterioridad al ejercicio de la potestad, estos últimos sujetos se encuentran en una situación abstracta de sumisión, pero una vez ejercitada la potestad, pasan a una situación concreta de obligados¹³”. Las potestades, entre ellas la disciplinaria sancionadora, se derivan del nivel de supremacía en que se haya la Administración Pública frente a los servidores

¹³ GARRIDO FALLA, Fernando y Otros, Tratado de Derecho Administrativo, vol.1.14 va. Edición, Tecnos, Madrid-España, 2005, pág. 522.

públicos, a los cuales les corresponde cumplir deberes públicos de sumisión, y por consiguiente, de sujeción.

Al respecto sostiene Carlos Mario Isaza Serrano, que “la potestad disciplinaria sancionadora viene siendo una competencia jurídica más atribuida a los órganos del Estado, con el objeto de asegurar la eficiencia en la prestación de los servicios a cargo de éste, junto con la moralidad, responsabilidad y conducta correcta de los servidores públicos, así como también los derechos y garantías que les corresponde como tales, y se expresa como un poder del Estado inherente a su organización interna¹⁴”, pero que tiene “por objeto castigar las conductas de los funcionarios públicos constitutivas de una infracción a la relación de servicio y que determinan una inadecuada satisfacción de los intereses públicos que aquel como organización política tiene trazados¹⁵”.

Desde la óptica de muchos penalistas, la potestad sancionadora no es originaria, sino el fruto de una delegación que le ha hecho el poder judicial; al respecto Carbonell Matéu señala: “... Afirmar que la potestad sancionadora de la Administración es originaria equivale a otorgar al poder ejecutivo capacidad, no sólo de imponer sanciones, sino sobre todo, de determinar cuándo, cómo y a quién se imponen¹⁶” ; por esta razón, considera que en un Estado de Derecho, esa potestad administrativa, ha de ser sometida a control judicial;

¹⁴ ISAZA SERRANO, Carlos Mario Teoría General del Derecho Disciplinario, 2da. Edición, Editorial Temis, Bogotá-Colombia, 2009, pág. 61

¹⁵ LAFUENTE BENACHES, Mercedes, El Régimen Disciplinario de los funcionarios públicos de la administración del Estado, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996, pág. 13.

¹⁶ CARBONELL MATEU, Juan Carlos, Derecho Penal: concepto y principios constitucionales. Tirant lo Blanch Alternativa, Valencia-España, 1999, pág. 110.

aunque acepta la tesis de algunos administrativistas y hace una salvedad al referirse a ciertos ámbitos en los que la Administración actuaría en defensa de sus intereses: “la denominada auto tutela”, ejerciendo una potestad sancionadora diferenciada, que atribuye más bien a una potestad disciplinaria.

El Control Judicial de la Potestad Sancionadora de la Administración es un tema muy controvertido en la Doctrina administrativa, por cuanto entraña el conocimiento de cuanto ésta decide en uso de cierta facultad discrecional que no siempre deja margen a una confrontación jurídica desde el Derecho positivo por parte de las autoridades judiciales, pero además supone un análisis de la decisión administrativa a la luz de la regencia del principio de Legalidad en el marco normativo actuado y de la motivación argumentada.

Este poder de sancionar venía siendo entendido contrario al principio de separación de poderes, ya que la Administración no sólo sanciona sino que, además, ejecuta las sanciones que en su caso pueda imponer. Asimismo, en el Derecho comparado, la importante cuantía de las multas y el hecho de imponerlas sin todas las garantías propias del proceso penal, hacía que esto se considerara ciertamente contrastable con el monopolio de los jueces y Tribunales en el ejercicio del poder punitivo del Estado.

Las potestades administrativas, son poderes atribuidos a la Administración Pública por el ordenamiento jurídico, como parte de la organización que dota del elemento gobierno al Estado soberano, al decir del tratadista ecuatoriano Jorge Zavala Egas, “Es poder soberano el del Estado, pero los poderes

públicos de los órganos en los que éste se descompone u organiza no lo son, pues, el de la legislatura, está sometido a la Constitución; el de los jueces está sujeto a la Constitución y a la ley, mucho menos el administrativo que se encuentra vinculado a la Constitución, a la ley y a los principios generales de Derecho Administrativo¹⁷”, dichas potestades para su efectividad requieren de prerrogativas las cuales pueden ser otorgadas expresamente o ser inherentes a la potestad que se ejerce, así como también implican el cumplimiento de una serie de deberes, encaminados a garantizar los derechos de los administrados, lo cual, en un momento determinado puede también dar lugar a la ponderación, frente a la necesidad de conciliar los intereses generales con los intereses del particular, que cuenta con una serie de derechos reconocidos en la Constitución y en el ordenamiento jurídico en general. La presencia de los derechos de los administrados es de fundamental importancia, pues viene a paliar la condición de “sujeto poderoso” de la administración, al disponer de recursos legales y materiales que no están al alcance de las personas privadas.

Este panorama, actualmente, ha cambiado sustancialmente en nuestro Derecho porque la Constitución ha legitimado el poder sancionador de la Administración y, en el Derecho comparado, porque la crisis del sistema jurisdiccional de algunos países ha llevado por la vía de la despenalización a atribuir a la Administración tal potestad represora; eso sí, todo ello bajo el control de los Tribunales.

¹⁷ ZABALA EGAS, Jorge, Derecho Administrativo, Tomo I, Tercera edición, editorial Edino, Guayaquil Ecuador, 2011.

4.2.3. El principio de independencia del juez y la administración pública

Una de las partes esenciales en el estudio de la garantía actúa en la dimensión de los jueces. No se trata de considerar que ellos sean parte del debido proceso, sino que es preciso tener jueces independientes e imparciales para que no se vea afectado el principio fundamental.

“En todo caso, la situación tiene dos aspectos. El primero se ocupa de lo objetivo del problema, debiendo encontrar jueces designados con anterioridad a los hechos de la causa (garantía del juez natural) para evitar conflictos de competencia. Es decir, Juez Natural es aquél que tiene jurisdicción para entender en un hecho concreto y que solo por circunstancias excepcionales puede delegar o transferir esa capacidad para actuar.

La segunda parte es más compleja, porque radica en el ámbito de lo subjetivo, donde anidan condiciones personales que se necesitan para que el Juez sea cabalmente quien concrete las reglas y principios del debido proceso. En este sentido, los adjetivos que se piden son numerosos, y no todos tienen los significados o sentidos que se esperan. Por ejemplo, que el Juez sea neutral, idóneo, equitativo, que razone y fundamente sus sentencias, son varias exigencias que puestas en práctica pueden ser confusas para la realización efectiva del debido proceso¹⁸”.

¹⁸ GARRIDO FALLA, Fernando, El sometimiento de la Administración al orden jurídico: sometimiento a los tribunales y responsabilidad. La Administración en la Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, S.E., Madrid-España, 1980, pág. 154.

La independencia del juez o tribunal interviniente en un proceso, constituye un principio esencial del debido proceso.

Los factores que influyen sobre la independencia de los jueces se han articulado hasta cierto punto en los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura.

Éstos incluyen la separación de poderes, separación que protege a la judicatura de cualquier influencia o intromisión externa indebida, y también salvaguardias prácticas de su independencia, como la competencia profesional y la inamovilidad de los jueces.

Díez Picazo dice “que entre estos frenos y contrapesos propios de un sistema de jerarquías, sin duda la responsabilidad de los jueces juega el papel protagonista, en el sentido de que de cuál sea la configuración positiva de los tipos de responsabilidad judicial depende en buena medida la efectividad de la independencia real¹⁹”. Por eso, agrega González Granda, “un tema recurrente siempre que se habla de independencia es el de la responsabilidad, planteada en términos de tensión o conflicto, por tratarse en ambos casos de valores constitucionales e igualmente dignos de tutela²⁰”.

Conflicto o tensión que, en el fondo, lo que traduce es, ni más ni menos, que la cuestión de los cometidos del Juez en el contexto de un sistema de impronta

¹⁹ DÍEZ PICAZO, Luis, El régimen constitucional del Poder Judicial, editorial Cívitas, Madrid-España, 1991, pág. 98.

²⁰GONZÁLEZ GRANDA, Piedad, Independencia del Juez y control de su actividad, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1993, pág. 130.

continental, y, en último extremo la del propio emplazamiento del Poder Judicial en el seno de un sistema democrático.

La noción de justicia independiente e imparcial es, entonces, un requisito de validez para el proceso, y una garantía que promete la jurisdicción. A veces depende de factores externos como decisiones políticas o situaciones de excepción que comprometen la regularidad del trámite y socavan los cimientos del debido proceso; en otras, se ponderan las calidades de la función y, en consecuencia, la independencia e imparcialidad pasan a la condición de valores.

Cabe aclarar que la independencia que referimos se relaciona con la autonomía que tiene el Juez para resolver liberado de influencias y hostilidades; sin tratar en el punto la independencia funcional como Poder Judicial del Estado.

Puedo afirmar así, “que los frentes que tiene la independencia judicial son diversos y complejos y que no se ocupan solamente de la actividad dentro de un procedimiento. El compromiso con la realidad pone en debate la necesidad de aflorar nuevas conquistas en la tarea de hacer justicia, porque ello lo demanda el desarrollo social; y también porque no, para consagrar un diseño del debido proceso donde el Juez no esté aislado ni inerte²¹”.

²¹ GONZALEZ CAMACHO, Oscar Eduardo, La Justicia Administrativa, Tomo I. Primera Edición, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., San José-Costa Rica, 2001, pág. 69.

Es que la independencia judicial, a los fines de resolver la vigencia total del debido proceso, no se interpreta como principio, sino como herramienta para un servicio esencial: la imparcialidad.

Sostiene Guarnieri que la independencia no es un fin en sí misma, sino un concepto instrumental respecto a la imparcialidad, ambos al servicio de que el Juez debe siempre actuar como “tercero” en la composición de los intereses en conflicto, con la Ley como punto de referencia inexcusable²². Por eso, agrega González Granda, “no es, pues, lo mismo que imparcialidad, sino que es un antecedente necesario para que la segunda sea posible, si bien se ha señalado que en situaciones claras de ausencia de independencia institucional no han faltado jueces imparciales, y evidentemente también puede darse lo contrario: Jueces parciales en condiciones objetivas de independencia²³”.

4.2.4. El principio de independencia del juez en los sumarios administrativos

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

²² GUARNIERI, Carlos, L'indipendenza della magistratura, editorial CEDAM, Padua, 1981, pág. 146..

²³ GONZÁLEZ GRANDA, Piedad, Independencia del Juez y control de su actividad, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1993, pág. 170.

“El derecho disciplinario sustancial estructura su normativa sobre la base de un Estatuto, Reglamento o Ley que prescribe las conductas a observar y de una escala de faltas a ellas, a la vez que concomitantemente diseña el rango de las sanciones. Por otra parte, el Derecho Procedimental Disciplinario, tiene como fin investigar la existencia de las faltas presuntamente cometidas, pero de ningún modo se orienta a la búsqueda del cuerpo del delito. Su objeto principal es averiguar el incumplimiento del deber provocado por la infracción del agente. Los principios probatorios son aquellos de la teoría general de las pruebas, que en modo alguno es zona reservada de la disciplina procesal penal²⁴”.

La recolección de pruebas se desenvuelve en el marco del proceso sumarial y tiende a realizarse en forma discreta, como el proceso inquisitorial canónico, en la medida que la publicidad perjudique la investigación que se lleva a cabo, como en cualquier proceso instructorio en el que rige el principio in dubio pro República, contrario al clásico in dubio pro reo del plenario.

El siglo XX, a través del Estado de Derecho, permitió juridizar el sistema disciplinario, lo cual significó superar la posibilidad de un comando autoritario del jerarca, quien al imponer sanciones lo hacía en forma arbitraria, sin calificación normativa previa y sin respetar el debido proceso.

²⁴ GELLI, María Angélica, comprende bajo la garantía de Imparcialidad, a la del Juez Natural y a la de prohibición de ser juzgados por comisiones especiales. En Constitución de la Nación Argentina Comentada y anotada, tercera edición, La Ley, Bs. As., 2005, pág. 205.

De este modo y con el estilo del respeto por las garantías individuales y las prerrogativas públicas, la justicia en la administración también se hizo posible; sin perjuicio de la justicia sobre la administración, que es ejercida por los órganos jurisdiccionales.

“Uno de los presupuestos esenciales a la independencia de los Tribunales y los Jueces, es el denominado principio de separación de poderes. Todo Estado se encuentra formado por multiplicidad de órganos estructurados en sistemas orgánicos, entre los cuales se destacan los denominados poderes de gobierno, que se encuentran organizados de acuerdo al principio de la separación de poderes, que constituye un medio técnico de organización de los principales sistemas orgánicos, para obtener un resultado político: prevenir los abusos de los gobernantes.

Los tribunales jurisdiccionales cualquiera fuere la materia de su competencia, deben ser establecidos por la Constitución o por las Leyes o, en su caso, por el derecho consuetudinario de los Estados, tal como se establece a texto expreso en el ordenamiento jurídico internacional. Además, la justicia debe impartirse por Tribunales ordinarios, y constituidos con anterioridad al proceso, desechándose los denominados, “juicios por comisión²⁵”.

Ello significa además que los encargados de tomar las decisiones, son seleccionados por su capacidad técnica y su idoneidad moral, que deben

²⁵SARMIENTO GARCÍA, Jorge H, en “La ética y los Jueces”. Editorial: Ediciones Dike, Mendoza-Argentina, pag.103

resolver los asuntos sometidos a su consideración libremente y con imparcialidad, basándose en los fundamentos de hecho incorporados a las causas, y en consideraciones de derecho, sin intromisión, presión o influencia indebida de las restantes autoridades estatales o de terceros.

Los factores que influyen sobre la independencia de los jueces se han articulado hasta cierto punto en los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura.

Éstos incluyen la separación de poderes, separación que protege a la judicatura de cualquier influencia o intromisión externa indebida, y también salvaguardias prácticas de su independencia, como la competencia profesional y la inamovilidad de los jueces.

Tanto la imparcialidad de hecho, como la apariencia de imparcialidad, son elementos fundamentales para que se mantenga el respeto por la Administración de Justicia.

El derecho a un tribunal imparcial precisa que los jueces y los jurados no tengan ningún tipo de interés en el asunto en cuestión, ni alberguen ningún tipo de prejuicios.

“El Estado de Derecho, al implicar, fundamentalmente, separación de los poderes del Estado, imperio de la Ley como expresión de la soberanía popular, sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y garantía procesal efectiva de los derechos

fundamentales y de las libertades públicas, requiere la existencia de unos órganos que, institucionalmente caracterizados por su independencia, tengan un emplazamiento constitucional que les permita ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular, someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la ley, controlar la legalidad de la actuación administrativa y ofrecer a todas las personas tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos²⁶”.

En consecuencia, la magistratura ha de asegurar que el procedimiento judicial se desarrolle conforme a derecho, y que se respetan los derechos de todas las partes.

²⁶ BELTRÁN DE FELIPE, M., *Discrecionalidad administrativa y Constitución*, Tecnos, Madrid-España, 1995, p. 154.

4.3. MARCO JURÍDICO

4.3.1. Constitución de la República del Ecuador

La entrada en vigencia de la nueva Constitución del Ecuador, ha supuesto un inequívoco tránsito hacia la constitucionalización del orden jurídico. Así, la introducción y el reforzamiento de principios jurídicos que atañen al derecho procesal y que regulan el Debido Proceso, se convierten en valiosos y eficaces instrumentos de interpretación y método jurídico en cada una de las parcelas de los procesos jurisdiccionales y administrativos en nuestro país.

La Constitución de la República consagra en el capítulo octavo sobre los derechos de protección, art. 75 al 77, y en el acápite sobre Principios de la administración de justicia, art. 168 al 172, los principios del ordenamiento procesal y aquellos relacionados con el debido proceso, sin perjuicio de unas cuantas disposiciones desperdigadas a lo largo del texto constitucional; los primeros se refieren a la organización del proceso y los otros al derecho fundamental de obtener un proceso debido, que se concretan al acceder al órgano jurisdiccional.

El Art. 75, dentro de los derechos de protección, establece que “Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El

incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley²⁷.”, aquí se hace referencia a ciertos principios del ordenamiento procesal ecuatoriano como del debido proceso, así el acceso a la justicia será gratuito, todo proceso se desarrollará bajo los principios de inmediación y celeridad, y sobre todo al derecho a la tutela judicial efectiva o derecho de acceso a los tribunales.

El derecho de acceso a los tribunales es una creación del constitucionalismo de la segunda mitad del siglo XX y tiene como objetivo elevar a la categoría de derecho fundamental el que todos los derechos e intereses legítimos esto es, cualesquiera situaciones jurídicamente relevantes puedan ser, llegado el caso, defendidos ante un genuino órgano judicial, de manera que no existan supuestos de denegación de justicia cuyo objetivo es el de cumplir con una exigencia propia de la idea del Estado de Derecho.

El primer numeral del Art. 76 en relación con el numeral séptimo letra k) consagra el derecho al juez predeterminado por la ley “1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes”, “7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: k. Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.²⁸”, que en su esencia trata de evitar posibles manipulaciones en la administración de justicia, es decir,

²⁷ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013.

²⁸ IBIDEM.

“intenta evitar que cambiando el órgano judicial que ha de conocer un litigio – o, en su caso, la composición de dicho órgano judicial- quepa influir en el resultado del proceso.” La predeterminación legal del juez es una garantía de la imparcialidad e independencia de los jueces, porque como escribe Devis Echandía “nada más oprobioso que la existencia de jueces políticos, de funcionarios al servicio de los gobernantes o de los partidos o de cualquier grupo social o de presión.” Este derecho se lo conoce también, en la tradición constitucionalista liberal, como el derecho al “juez natural”.

4.3.2. Ley Orgánica De Servicio Público

La presente normativa que tiene el carácter de orgánica en relación al sumario administrativo establece:

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

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

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

Art. 45.- Renuncia en sumario administrativo.- De haberse iniciado un proceso de sumario administrativo en contra de una servidora o servidor, que durante el proceso presentare su renuncia, no se suspenderá y continuará aún en ausencia de la servidora o servidor²⁹.

En la mayoría de los países, no existe una única jurisdicción, sino que la función jurisdiccional ha sido distribuida entre diversos sistemas orgánicos, independientes entre sí como ocurre con la jurisdicción contencioso administrativa, la jurisdicción electoral, la jurisdicción militar y otras; y dado que esos sistemas orgánicos, distintos del Poder Judicial clásico, emiten sentencias que pasan en autoridad de cosa juzgada y que la mayoría de las veces afectan derechos y libertades de las personas, parece necesario extender la aplicación de las normas referidas al Poder Judicial, a las restantes jurisdicciones especializadas, habida cuenta que, luego de la inicial y prácticamente estricta tripartición de poderes, varias materias jurisdiccionales fueron desagregadas del Poder Judicial originario, y atribuidas a otras jurisdicciones, generalmente de rango constitucional; en nuestro país sirven de ejemplos, entre otras: la Justicia Administrativa.

²⁹LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013.

4.3.3. Reglamento General a La Ley Orgánica Del Servicio Público

Este conjunto de normas que regula a la Ley Orgánica de Servicio Público en la Sección 3a. nos habla del procedimiento del sumario administrativo y establece:

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

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

1. Cuando viniere en conocimiento de una autoridad, funcionario o servidor la presunción de la comisión de una falta disciplinaria grave por parte de la o el servidor de la institución, tal información será remitida a la UATH para el estudio y análisis de los hechos que presuntamente se imputan;
2. Conocido y analizado por la UATH estos hechos, en el término de tres días informará a la autoridad nominadora o su delegado sobre la procedencia de iniciar el sumario administrativo, consignando los fundamentos de hecho y de derecho y los documentos de respaldo, en el caso que hubiere lugar, dicho informe no tendrá el carácter de vinculante; y,
3. Recibido el informe, la autoridad nominadora o su delegado mediante providencia, dispondrá a la UATH, de ser el caso, el inicio del sumario administrativo, en el término de 5 días.

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

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

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

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

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

d.- El señalamiento de la obligación que tiene el servidor de comparecer con un abogado y señalar casillero judicial para futuras notificaciones a fin de ejercer su derecho de defensa; y, e.- La designación de Secretario Ad Hoc, quien deberá posesionarse en un término máximo de 3 días a partir de la fecha de su designación.

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

que se adjuntará toda la documentación constante del expediente, al cual se adjuntará toda la documentación constante del expediente, al cual se adjuntará toda la documentación que obrare del proceso.

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

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

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

Art. 96.- De la audiencia oral.- Vencido el término de prueba, se señalará día y hora en las cuales tenga lugar una audiencia oral, en la cual el solicitante del sumario o su delegado y el sumariado sustentarán las pruebas de cargo y de descargo de las que se crean asistidos. Dicha audiencia será convocada con por lo menos 24 horas de anticipación.

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

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

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

El titular de la UATH o su delegado, elaborará la acción de personal en la que se registrará la sanción impuesta, la cual será notificada conjuntamente con la resolución del sumario administrativo.

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

Art. 99.- De la renuncia en sumario administrativo.- En caso de que la o el servidor, contra quien se haya instaurado un proceso de sumario administrativo, presentare su renuncia al puesto que desempeña, la máxima autoridad no la aceptará hasta que concluya el proceso administrativo, de

conformidad con el artículo 45 de la LOSEP, y en caso de abandono del puesto, se continuará con el sumario administrativo aún en ausencia del servidor.

Art. 100.- De la rehabilitación por destitución.- La o el servidor que hubiera sido destituido por una causal que no hubiera conllevado responsabilidad civil o penal, ni sea de aquellas relacionadas por indebida administración, manejo, custodia o depósito de recursos públicos, bienes públicos o por delitos relacionados con estos asuntos, transcurridos dos años de la fecha de destitución, podrá solicitar ante el Ministerio de Relaciones Laborales, su rehabilitación para desempeñar un puesto en las instituciones señaladas en el artículo 3 de la LOSEP, que no sea la que lo destituyó³⁰.

Partiendo que los Sumarios Administrativos son procesos Administrativos Públicos, que sirven para resolver las controversias que se originan en cada una de las empresas o instituciones, mismos que a la postre no respeta el debido proceso, como también la legítima defensa del sumariado. Es necesario que se implante hoy en día un organismo independiente que pertenezca a la función jurisdiccional que se encargue de resolver estos conflictos mismos, conforme lo establece la Constitución de la República del Ecuador.

En los sumarios administrativos se han violado y vulnerado los derechos humanos por tanto los servidores sumariados ha tenido que recurrir a otras instancias reclamando sus derechos consagrados en la Constitución de la

³⁰ REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013.

República del Ecuador, Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, que muchas veces no han sido tomados en cuenta.

Lo que ha generado que los servidores incurran en gastos económicos irreparables por los trámites engorrosos, ocasionados en el proceso administrativo; lo que se evitaría todo esto con la implantación de un ente independiente de la administración pública adscrita a la función judicial.

4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA

4.4.1. Legislación colombiana

La legislación colombiana en relación a la administración pública y el procedimiento para sancionar a los servidores públicos se rige por el Código Único Disciplinario, creado mediante Ley 734 del 5 de febrero de 2002.

Esta normativa legal en su parte pertinente dice:

“Artículo 83.- Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.

Artículo 124.- La ley determinará la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva.

Artículo 130.- Habrá una Comisión Nacional del Servicio Civil responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los funcionarios públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial.

Artículo 211.- La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar a sus ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrán siempre reformar o revocar aquel, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.

La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios.³¹”

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

4.4.2. Legislación panameña

En Panamá se dictó el Decreto Ley 11 de fecha 16 de septiembre de 1955, por primera vez este decreto desarrolló una disposición constitucional sobre carrera administrativa.

Este decreto ley especificó las aspiraciones de los funcionarios públicos de tener un instrumento legal que los protegiera de los abusos de los gobernantes.

“En el capítulo II de este decreto ley se crea la Dirección General de Carrera Administrativa, bajo la supervisión y fiscalización del Órgano Ejecutivo, conformado por la Junta de Personal y un Director Ejecutivo. El objetivo principal de este órgano era el de sujetar a métodos científicos la

³¹ CÓDIGO ÚNICO DISCIPLINARIO, Colombia.

Administración del personal al servicio del Estado, mediante la regulación de su ingreso, ascenso, traslado, suspensión, reducción, destitución, jubilación, disciplina, entre otras.

La Dirección General de Carrera Administrativa es la autoridad encargada de elaborar el reglamento que contiene todos los procedimientos necesarios para el reclutamiento de aspirantes a través de exámenes indispensables para ingresar al servicio del Estado³².

Aquí se dispone que toda persona que ingresare a la carrera administrativa, obligatoriamente, debiera de pasar por un período de prueba, el cual se iniciaría desde la fecha en que tomara posesión del cargo hasta por el término de 6 meses. La autoridad nominadora podía separar el empleado en esta etapa, siempre y cuando comprobara malos hábitos, ineptitud o cualquiera otra causa justificada que diera lugar a un rendimiento insatisfactorio.

4.4.3. Legislación peruana

En el Perú se creó el “Procedimiento Administrativo Sancionador por Responsabilidad Administrativa Funcional”, en cuyo marco legal se establecen las sanciones para los servidores públicos y los órganos encargados de aplicar las mismas, esta normativa legal en su parte pertinente establece:

“5.4 Órganos del procedimiento sancionador

³² DECRETO LEY 11, Panamá.

5.4.1 Gerencia del Procedimiento Administrativo Sancionador de Primera Instancia.

La Gerencia del Procedimiento Administrativo Sancionador de Primera Instancia, en adelante la GPAS, es el órgano de la Contraloría General encargado de conducir la supervisión y conducción del desempeño y actividades, así como de gestionar y suministrar los insumos y soporte que requieren el Órgano Instructor y Órgano Sancionador, correspondiéndole las siguientes funciones específicas:

- a) Proponer políticas, estrategias y lineamientos para la ejecución del procedimiento sancionador en primera instancia.
- b) Coordinar las actividades a cargo del Órgano Instructor y Órgano Sancionador, interactuando con el Tribunal Superior, en lo que corresponda.
- c) Supervisar y evaluar el desempeño del Órgano Instructor y Órgano Sancionador, sin menoscabo de la autonomía técnica que les ha sido conferida.
- d) Revisar la programación de las actividades del Órgano Instructor y Órgano Sancionador, formulando las recomendaciones pertinentes.
- e) Hacer seguimiento y monitoreo al cumplimiento y avances en las actividades programadas por el Órgano Instructor y Órgano Sancionador, formulando las alertas correspondientes, así como coordinando las acciones para el desarrollo y corrección del procedimiento sancionador.
- f) Estudiar y proponer la dimensión, composición y desconcentración del Órgano Instructor y Órgano Sancionador.

g) Asignar, de manera excepcional, el conocimiento de los Informes de Control a un Órgano Instructor diferente al originalmente competente, considerando criterios de ubicación geográfica, carga procesal, nivel de complejidad u otros elementos objetivos.

h) Inscribir o anotar en el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido, las sanciones firmes o que hubieran causado estado, así como, las resoluciones judiciales que declaren su nulidad, revocación o modificación, conforme a lo señalado en el artículo 50° de la Ley; comunicando la sanción impuesta al correspondiente Órgano de Control Institucional para el seguimiento y reporte de su cumplimiento.

i) Administrar los sistemas informáticos usados en el procedimiento sancionador.

j) Proponer documentos normativos orientados a mejorar las actividades del Órgano Instructor y Órgano Sancionador.

k) Las demás que le asigne la presente directiva, demás normas legales, y disposiciones que emita la Contraloría General.

5.4.2 Órgano Instructor

El Órgano Instructor es la unidad orgánica de la Contraloría General, encargada de las actuaciones conducentes a la determinación de la responsabilidad administrativa funcional por la comisión de infracciones graves y muy graves, identificadas en los Informes de Control, correspondiéndole las siguientes funciones específicas:

a) Conducir y desarrollar integralmente la fase instructiva del procedimiento sancionador.

- b) Recibir y evaluar el Informe de Control, pudiendo disponer la realización de las indagaciones previas que fueran necesarias para decidir el inicio del procedimiento sancionador.
- c) Iniciar el procedimiento sancionador cuando se aprecie la evidencia de comisión de infracción grave o muy grave, elaborando y comunicando los cargos correspondientes.
- d) Calificar, incorporar, disponer la actuación y evaluar los medios de prueba ofrecidos y actuar de oficio aquellos que sean necesarios para el análisis de los hechos y determinación de la existencia de infracción grave o muy grave.
- e) Ponderar los elementos de cargo y descargo conjuntamente con la prueba que los sustentan para establecer la subsistencia o insubsistencia de la infracción imputada.
- f) Emitir pronunciamiento señalando la existencia o inexistencia de infracciones por responsabilidad administrativa funcional, graves o muy graves, proponiendo la imposición de sanción al Órgano Sancionador y remitiendo el proyecto de resolución correspondiente, o, emitir resolución declarando la inexistencia de infracción y disponiendo el archivo del procedimiento sancionador.
- g) Proponer al Órgano Sancionador y notificar al administrado la disposición de la medida preventiva de separación del cargo.
- h) Comunicar, en su oportunidad, el impedimento de las entidades para iniciar procedimiento para el deslinde de responsabilidad por los hechos comprendidos en los Informes de Control.
- i) Encausar el procesamiento de las infracciones leves que pudiera identificar durante el procedimiento sancionador.

- j) Poner en conocimiento de la unidad orgánica que elaboró el Informe de Control u otra competente, la necesidad de evaluar los hechos que puedan configurar indicios de responsabilidad civil y penal.
- k) Evaluar de oficio la prescripción de la potestad sancionadora, para decidir el inicio del procedimiento sancionador, o, para ponerla en conocimiento del Órgano Sancionador, luego de iniciado el procedimiento.
- l) Solicitar a las entidades, a sus funcionarios y a las personas naturales o jurídicas, la información, documentación u opiniones que se consideren necesarias para la resolución de los asuntos materia de su competencia.
- m) Las demás que le asigne la Ley, el Reglamento, la presente directiva, demás normas legales, y disposiciones que emita la Contraloría General.

5.4.3 Órgano Sancionador

El Órgano Sancionador es la unidad orgánica de la Contraloría General, encargada de conducir la fase sancionadora del procedimiento sancionador, que tiene a su cargo la decisión sobre la imposición de sanciones por responsabilidad administrativa funcional, sobre la base de la propuesta remitida por el Órgano Instructor, correspondiéndole las siguientes funciones específicas:

- a) Conducir y desarrollar integralmente la fase sancionadora del procedimiento sancionador.
- b) Evaluar el pronunciamiento y la propuesta de sanción del Órgano Instructor, disponiendo, en caso fuera estrictamente necesario, la realización de actuaciones complementarias.
- c) Estimar la suficiencia del pronunciamiento, poniendo a consideración del

Órgano Instructor su revisión o corrección, según sea el caso.

d) Emitir resolución motivada imponiendo las sanciones que correspondan o declarando no ha lugar a su imposición, sobre la base del pronunciamiento y antecedentes remitidos por el Órgano Instructor, considerando, en su caso, los resultados de las actuaciones complementarias.

e) Calificar los recursos de apelación, concediéndolos o declarándolos inadmisibles o improcedentes.

f) Declarar consentidas las resoluciones emitidas que no hayan sido impugnadas dentro del plazo establecido.

g) Disponer, en los casos que correspondan, las medidas preventivas de separación del cargo que le fueran propuestas por el Órgano Instructor.

h) Encausar el procesamiento de las infracciones leves que pudiera identificar durante el procedimiento sancionador.

i) Evaluar y declarar de oficio la prescripción de la potestad sancionadora por responsabilidad administrativa funcional.

j) Poner en conocimiento de la unidad orgánica que elaboró el Informe de Control u otra competente, la necesidad de evaluar los hechos que puedan configurar indicios de responsabilidad civil y penal.

k) Solicitar a las entidades, a sus funcionarios y a las personas naturales o jurídicas, la información, documentación u opiniones que se consideren necesarias para la resolución de los asuntos materia de su competencia.

l) Las demás que le asigne la Ley, el Reglamento, la presente directiva, demás normas legales y disposiciones que emita la Contraloría General.

5.4.4 Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas.

El Tribunal Superior es un órgano adscrito a la Contraloría General, encargado de conocer y resolver en última instancia administrativa los recursos de apelación contra las resoluciones emitidas por el Órgano Sancionador, correspondiéndole las siguientes funciones específicas:

- a) Evaluar y resolver los recursos de apelación contra las resoluciones emitidas por el Órgano Sancionador, pudiendo revocarlas, confirmarlas, declarar su nulidad o modificarlas.
- b) Disponer la realización de las actuaciones complementarias que sean indispensables para la resolución de las apelaciones.
- c) Conocer y resolver las quejas por defectos de tramitación y quejas por no concesión del recurso de apelación.
- d) Encausar el procesamiento de las infracciones leves que pudiera identificar durante el procedimiento sancionador.
- e) Evaluar y declarar de oficio la prescripción de la potestad sancionadora por responsabilidad administrativa funcional.
- f) Poner en conocimiento de la unidad orgánica que elaboró el Informe de Control u otra competente, la necesidad de evaluar los hechos que puedan configurar indicios de responsabilidad civil y penal.
- g) Emitir pronunciamientos que constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria para la determinación de la responsabilidad administrativa funcional.
- h) Solicitar a las entidades, a sus funcionarios y a las personas naturales o jurídicas, la información, documentación u opiniones que se consideren necesarias para la resolución de los asuntos materia de su competencia.

i) Las demás que le asigne la Ley, el Reglamento, la presente directiva, el Reglamento del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, demás normas legales y disposiciones que emita la Contraloría General.

5.4.5 Secretaría Técnica del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas

La Secretaría Técnica es el órgano del Tribunal Superior, encargado de gestionar y proporcionar el apoyo técnico y administrativo que aquel requiere para su funcionamiento, actuando como enlace entre el Tribunal Superior y la estructura administrativa de la Contraloría General y demás órganos del Sistema Nacional de Control. Es responsable por la dirección de la tramitación de los expedientes que se ponen a conocimiento del Tribunal Superior. Sus funciones específicas se encuentran desarrolladas en el Reglamento del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas³³.

La potestad sancionadora de la Administración se funda en un imperativo general de coerción asignado por Ley, a fin de cumplir los mandatos establecidos en las normas dirigidas a regular y/o determinar las conductas de los ciudadanos.

La obligatoriedad de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico vigente respecto a los administrados, exigen la incorporación de mecanismos de reacción frente a las conductas infractoras, pues la eficacia de un sistema jurídico depende de la existencia de facultades coercitivas en la Administración para garantizar su cumplimiento, pero a través de órganos independientes de la institución a la cual pertenece el servidor público.

³³ PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FUNCIONAL, Perú.

CONCLUSION:

El Procedimiento Disciplinario es una garantía fundamental en el Estado de Derecho. 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 funcionarios públicos. También obra, como se dijo, como una garantía fundamental para que los empleados estatales no sean perseguidos con arbitrariedad por los jefes.

La garantía de imparcialidad, tradicionalmente concebida como el derecho de los justiciables a ser juzgados por un tribunal no contaminado directa e indirectamente con el objeto ni con los sujetos de un proceso concreto, constituye a la vez atributo inescindible de la jurisdicción estatal. El juez jurisdiccional se define por su imparcialidad.

No se trata de considerar que ellos sean parte del debido proceso, sino que es preciso tener jueces independientes e imparciales para que no se vea afectado el principio fundamental.

Como se puede determinar diversas legislaciones están tomando esta posición en materia administrativa, como en los casos de las legislaciones analizadas que han optado por crear organismos sancionadores independientes del órgano nominador.

5. MATERIALES Y METODOS

Para desarrollar el presente trabajo de investigación, apliqué el método científico, que me permitió contar con elementos confiables para aportar con datos de interés y fundamentados, tanto en la elaboración de criterios como en la propuesta de reforma que planteo. De igual manera apliqué los métodos inductivo deductivo, el analítico sintético que me permitieron formular criterios en base a información obtenida de la revisión literaria y la investigación de campo; datos que fueron sistematizados para el análisis pertinente. La investigación fue de tipo bibliográfico, documental y de campo. Apliqué como técnicas de investigación las siguientes: la observación, que a lo largo del proceso investigativo constituyó una técnica que posibilitó el acercamiento directo al problema investigado, tomando contacto con los protagonistas del mismo; se elaboraron fichas bibliográficas, fichas mnemotécnicas, fichas de transcripción, documentales, mediante las cuales recolecté los elementos teórico doctrinarios que permitieron ilustrarme respecto a la temática planteada; se aplicaron treinta encuestas a profesionales del Derecho, Abogados en libre ejercicio.

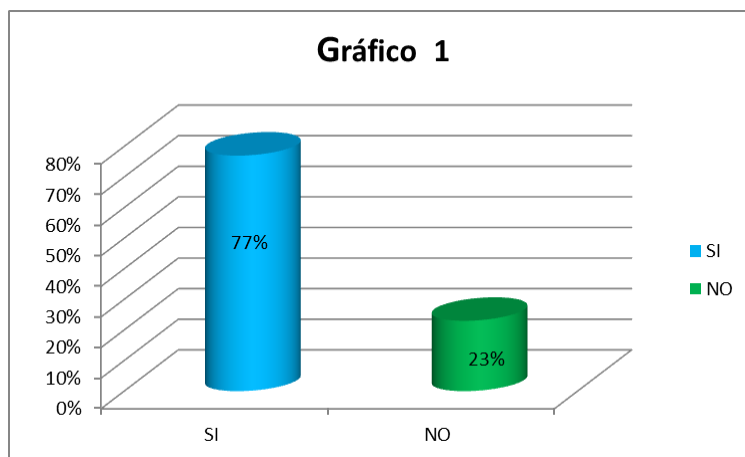
Los datos recopilados fueron ordenados sistemáticamente para el análisis pertinente que en el próximo punto detallaré.

6. ANÁLISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS

6.1. RESULTADOS OBTENIDOS A TRAVES DE LAS ENCUESTAS

1. Considera Usted que uno de los pilares fundamentales del debido proceso constituye el principio de independencia del Juez, el mismo que se encuentra consagrado en la Constitución de la República del Ecuador?

CUADRO N° 1		
INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	23	77%
NO	7	23%
TOTAL	30	100%
Autora: Marcia Carmelina Gordillo Córdova		
Fuente: Abogados en libre ejercicio		



INTERPRETACIÓN

Del universo de treinta profesionales encuestados, veintitrés que corresponde al 77% manifestaron que uno de los pilares fundamentales del debido proceso constituye el principio de independencia del Juez, el mismo que se encuentra

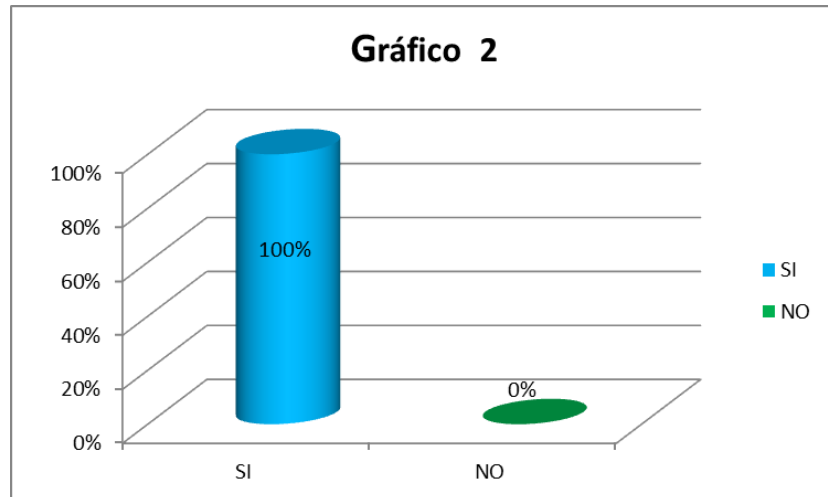
consagrado en la Constitución de la República del Ecuador; mientras que siete que representan el 23% indicaron que este principio tienen que complementarse con los demás que establece la norma constitucional para en su conjunto desarrollar el debido proceso.

ANÁLISIS

El universo mayoritario de los profesionales encuestados coinciden plenamente que el principio de independencia del Juez constituye uno de los pilares fundamentales del debido proceso, por desempeñar en algunos casos como en los sumarios administrativos un doble papel como Juez y parte, lo que la obliga a instar el procedimiento, verificar la verdad real de los hechos, y resolver el caso.

2. Al ser el principio de independencia del Juez una garantía de rango constitucional, es de estricto cumplimiento en todos los ámbitos de orden público, debiendo aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos?

CUADRO N° 2		
INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	30	100%
NO	0	00%
TOTAL	30	100
Autora: Marcia Carmelina Gordillo Córdova		
Fuente: Abogados en libre ejercicio		



INTERPRETACIÓN

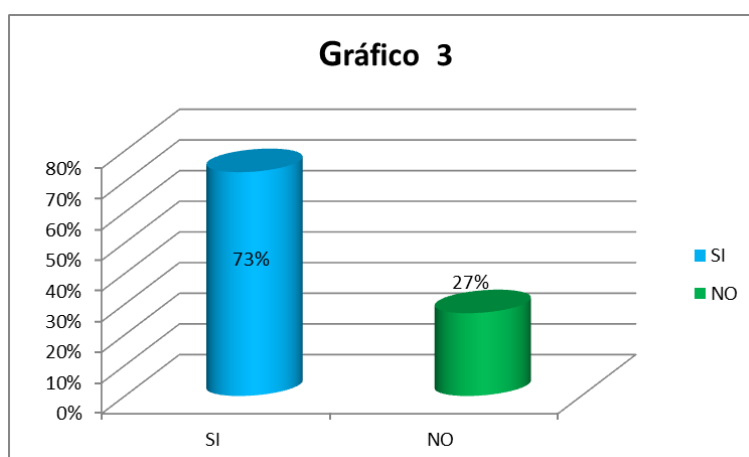
En relación a esta interrogante de un universo de treinta profesionales encuestados, treinta que equivale al 100% manifestaron que siendo el principio de independencia del Juez una garantía de rango constitucional, es de estricto cumplimiento en todos los ámbitos de orden público, debiendo aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos.

ANÁLISIS

El universo mayoritario de los profesionales encuestados coincide plenamente que los principios consagrados en la Constitución de la República del Ecuador entre ellos el de independencia del Juez, al tener el rango constitucional su aplicación es obligatoria en todos los ámbitos, incluida la administración pública.

3. Considera Usted que al conferirle competencia a la autoridad nominadora o su delegado para disponer el inicio y sustanciación del respectivo sumario administrativo e imponer la sanción correspondiente a través de la expedición de la respectiva resolución, se viola el principio de independencia del Juez?

CUADRO N° 3		
INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	22	73%
NO	8	27%
TOTAL	30	100
Autora: Marcia Carmelina Gordillo Córdova		
Fuente: Abogados en libre ejercicio		



INTERPRETACIÓN

En relación a esta interrogante de un universo de treinta profesionales encuestados, veintidós que equivale al 73% señalaron que al conferirle competencia a la autoridad nominadora o su delegado para disponer el inicio y sustanciación del respectivo sumario administrativo e imponer la sanción

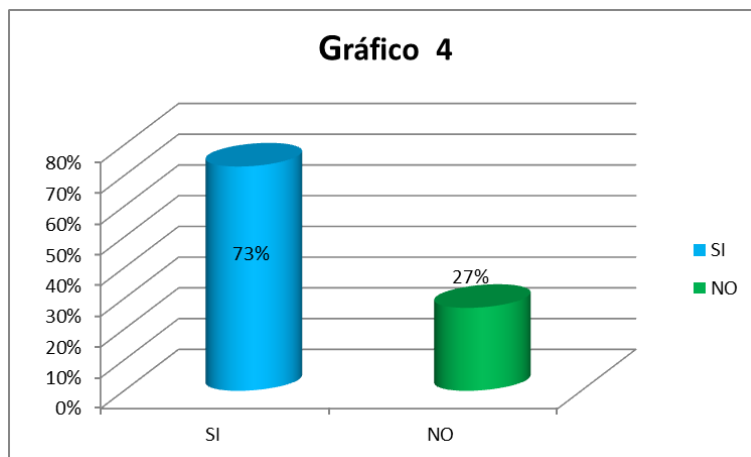
correspondiente a través de la expedición de la respectiva resolución, se viola el principio de independencia del Juez; mientras que ocho profesionales que representa el 27% manifestaron que no se viola el principio de independencia del Juez por cuanto está dentro de la facultad sancionadora que le confiere la Constitución y la Ley a la administración pública.

ANÁLISIS

El universo mayoritario de los profesionales encuestados coincide plenamente al conferirle La Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento la competencia a la autoridad nominadora o su delegado para disponer el inicio y sustanciación del respectivo sumario administrativo e imponer la sanción correspondiente a través de la expedición de la respectiva resolución, se viola el principio de independencia del Juez.

4. Estima Usted necesario a fin de evitar que el ente nominador en los sumarios administrativos se constituya en Juez y parte, se cree un ente independiente con carácter jurisdiccional a fin de sancionar la conducta de las servidoras y servidores públicos?

CUADRO N° 4		
INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	22	73%
NO	8	27%
TOTAL	30	100
Autora: Marcia Carmelina Gordillo Córdova		
Fuente: Abogados en libre ejercicio		



INTERPRETACIÓN

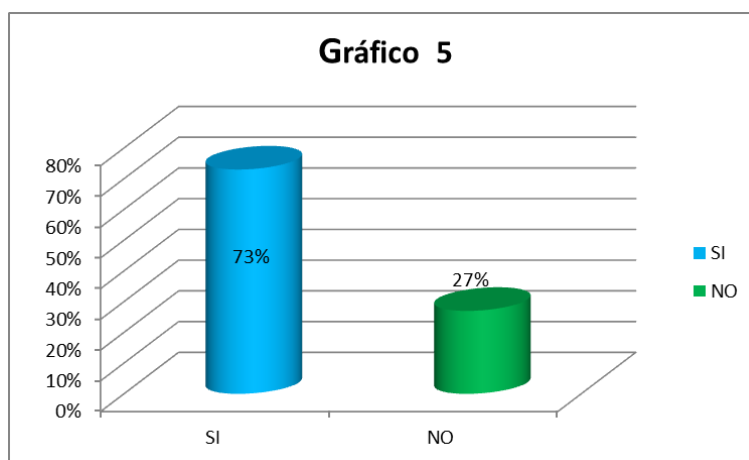
En relación a esta interrogante de los treinta profesionales encuestados, veintidós que representan el 73% manifestaron que se hace necesario a fin de evitar que el ente nominador en los sumarios administrativos se constituya en Juez y parte, se cree un ente independiente con carácter jurisdiccional a fin de sancionar la conducta de las servidoras y servidores públicos; mientras que ocho que equivale al 27% indicaron que no es necesario quitarle la facultad sancionadora a la administración pública, puesto que está dentro del campo de sus atribuciones.

ANÁLISIS

El universo mayoritario de los profesionales encuestados coincide plenamente que se debe crear un ente independiente con carácter jurisdiccional a fin de sancionar la conducta de las servidoras y servidores públicos, con la finalidad de evitar que la administración pública se constituya en Juez y parte violando el principio de independencia del Juzgador.

5. Esta de acuerdo en que se reforme el Capítulo IV Del Régimen Disciplinario, artículos 44 y 45 de la Ley Orgánica de Servicio Público y la Sección 3a. del procedimiento del sumario administrativo artículos 90 al 100 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, con la finalidad de que se aplique el principio de independencia del Juez?

CUADRO N° 5		
INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	22	73%
NO	8	27%
TOTAL	30	100%
Autora: Marcia Carmelina Gordillo Córdova		
Fuente: Abogados en libre ejercicio		



INTERPRETACIÓN

De universo de treinta profesionales encuestados, veintidós que representan el 73% manifestaron que si están de acuerdo en que se reforme el Capítulo IV Del Régimen Disciplinario, artículos 44 y 45 de la Ley Orgánica de Servicio

Público y la Sección 3a. del procedimiento del sumario administrativo artículos 90 al 100 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, con la finalidad de que se aplique el principio de independencia del Juez; mientras que ocho que equivale al 27% indicaron que no están de acuerdo en que se reformen estos dos preceptos legales, por cuanto en los mismos se encuentra debidamente regulado el principio constitucional de independencia del juzgador.

ANÁLISIS

En relación a esta interrogante como se puede determinar el gran universo de profesionales encuestados indicaron que es necesario reformar el el Capítulo IV Del Régimen Disciplinario, artículos 44 y 45 de la Ley Orgánica de Servicio Público y la Sección 3a. del procedimiento del sumario administrativo artículos 90 al 100 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, con la finalidad de regular dentro de los sumarios administrativos el principio de independencia del Juez, con la finalidad de no violentar los derechos de las servidoras y servidores públicos.

7. DISCUSIÓN

7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

El objetivo general planteado al inicio de la investigación que lo enuncio a continuación:

“Realizar un análisis doctrinario y jurídico del principio de independencia del juez en los sumarios administrativos”

Ha sido demostrado en su totalidad, puesto que del análisis doctrinario y jurídico se ha establecido que el principio de independencia del juez en los sumarios administrativos procura garantizar que en la búsqueda de la verdad real, la Administración actuará con objetividad en la toma de decisiones y con absoluto respeto hacia los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados, puesto que el Estado de Derecho, implica fundamentalmente, separación de los poderes del Estado, imperio de la Ley como expresión de la soberanía popular, sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y garantía procesal efectiva de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, requiere la existencia de unos órganos que, institucionalmente caracterizados por su independencia, tengan un emplazamiento constitucional que les permita ejecutar y aplicar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular, someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la ley, controlar la legalidad de la actuación

administrativa y ofrecer a todas las personas tutela efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Los tres objetivos específicos contenidos en el proyecto de investigación, así determinados:

“Establecer que Constitución de la República del Ecuador al ser una norma suprema, es obvio que las normas secundarias deben estar siempre sujetas a ella, por lo tanto los sumarios administrativos deben estar sujetos al principio de independencia del juez”

Este objetivo ha sido despejado en forma positiva, puesto que del análisis jurídico de la norma, en especial de la Constitución de la República del Ecuador se ha determinado que la norma constitucional tiene prevalencia sobre los demás preceptos legales, por lo tanto las normas secundarias deben estar supeditadas a ella, caso contrario carecerían de valor legal; por lo tanto el principio a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente; y, que nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto, en su esencia trata de evitar posibles manipulaciones en la administración de justicia, es decir, intenta evitar que cambiando el órgano judicial que ha de conocer un litigio o, en su caso, la composición de dicho órgano judicial pueda influir en el resultado del proceso. La predeterminación legal del juez es una garantía de la imparcialidad e independencia de los jueces. Lo que ha sido corroborado con las respuestas a las preguntas 1 y 2 de la encuesta.

“Demostrar que existe violación del principio de independencia del Juez en los sumarios administrativos, ya que es la autoridad nominadora o su delegado quien dispone el inicio y sustanciación del respectivo sumario administrativo e impone la sanción correspondiente a través de la expedición de la respectiva resolución”

Del análisis del marco jurídico se pudo determinar que el artículo 44 de la Ley Orgánica de Servicio Público, establece que el sumario administrativo es el proceso oral y motivado por el cual la administración pública determinará o no el cometimiento de las faltas administrativas establecidas en la Ley, por parte de una servidora o servidor público, en concordancia con el artículo 90 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público que le confiere la competencia a la autoridad nominadora o su delegado para disponer el inicio y sustanciación del respectivo sumario administrativo e imponer la sanción correspondiente a través de la expedición de la respectiva resolución, constituyéndose en juez y parte del proceso administrativo, lo que ha sido confirmado con las respuestas a las preguntas 3 y 4 de la encuesta.

“Proponer un proyecto de reforma al Capítulo IV Del Régimen Disciplinario, artículos 44 y 45 de la Ley Orgánica de Servicio Público y la Sección 3a. del procedimiento del sumario administrativo artículos 90 al 100 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público”

Este objetivo se verifica en base al análisis de jurídico de la ley, así como del trabajo de campo en relación a la pregunta 5 de la encuesta, en donde se deja entrever la necesidad de reformar estos dos preceptos legales con la finalidad de regular dentro de los sumarios administrativos el principio de independencia del Juez, a fin de no violentar los derechos de las servidoras y servidores públicos.

7.2. CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS

Como hipótesis determine la siguiente:

“El Derecho Sancionador dentro de la Administración Pública tiene como finalidad mantener el orden del sistema y reprimir por medios coactivos, aquellas conductas contrarias a las políticas del ente estatal, por consiguiente el Principio de Imparcialidad en el Procedimiento Administrativo tiene gran importancia, por desempeñar la Administración en este ámbito un doble papel como Juez y parte, de conformidad con lo que establece el artículo 90 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público que le confiere la competencia a la autoridad nominadora o su delegado para disponer el inicio y sustanciación del respectivo sumario administrativo e imponer la sanción correspondiente a través de la expedición de la respectiva resolución.”

Para efecto de esta investigación procedí a su interpretación lógica, determinando una contrastación clara y uniforme, con ello puse en pie el criterio hipotético del cual he partido acerca de las definiciones del problema, que se derivan de los

recursos jurídicos que se encuentran en vigencia que han permitido el desarrollo de este fenómeno jurídico.

Todo ello me ha permitido despejar en forma positiva la hipótesis, puesto que de la investigación de campo se ha logrado establecer la necesidad de la tutela efectiva del Estado en la protección de los Derechos individuales de los servidores públicos en relación al régimen sancionador dentro de los sumarios administrativos y la aplicación del principio de independencia de juez, puesto que hacen falta disposiciones legales que reconozcan sus derechos, a fin de precautelar las normas fundamentales, puesto que este principio procura garantizar que en la búsqueda de la verdad real, la Administración actuará con objetividad en la toma de decisiones y con absoluto respeto hacia los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados. No obstante, es conocido que este precepto resulta cuestionable cuando es la propia Administración la que, en la resolución de un determinado asunto, actúa como juez y parte.

En conclusión, estos son los fundamentos en los que he basado la propuesta de reformas que he planteado más adelante: y, que estoy segura coadyuvara en forma positiva a la solución del problema materia de la presente investigación.

7.3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA REFORMA LEGAL

Los medios jurídicos de que se vale la Administración Pública para cumplir con su actividad y lograr sus fines, son las “potestades” que le confieren la

Constitución y las leyes. El “poder” es lo genérico y la “potestad”, lo específico. En general, las “potestades” si bien se manifiestan como un reflejo del poder, no se confunden con éste. Tampoco se confunden con el “derecho” o con los “derechos subjetivos” que en algunos casos son renunciables, contrariamente a aquellas.

Ante el problema de las garantías de la Administración frente a las interferencias y presiones que ejercen los Gobiernos sobre la estructura administrativa del Estado -fenómeno dado en llamar politización de la Administración-, se encuentra el problema de la tutela del Gobierno contra directivas propias o “independientes” de la burocracia, constituida de un aparato administrativo acéfalo e irresponsable.

La potestad sancionatoria es la necesaria derivación del sometimiento de la Administración a los principios de legalidad y de juridicidad, más amplio el último en cuanto impone la observancia de la Constitución del Estado, las leyes y los reglamentos y los principios generales del derecho. Por lo tanto, la Administración sólo puede actuar si, en forma previa, está habilitada para el ejercicio de las potestades que el ordenamiento jurídico le confiere.

De esta forma, el Debido Proceso es el pilar fundamental del Derecho Procesal y se expresa en la exigencia de unos procedimientos en los que debe respetarse un marco normativo mínimo en pro de la búsqueda de justicia social.

El debido proceso debe velar por un procedimiento en el que se dé continuamente el derecho de defensa y de contradicción de todas aquellas personas que puedan resultar afectadas con la decisión administrativa.

La violación del principio de imparcialidad conduce a la ilegitimidad del acto, bajo el perfil del exceso de poder, por ausencia de una ponderada comparación entre los diversos intereses, públicos y privados, sobre los que el acto incide.

Por esto y otras razones de carácter constitucional y legal, mi propuesta es de que se debe reformar el Capítulo IV Del Régimen Disciplinario, artículos 44 y 45 de la Ley Orgánica de Servicio Público y la Sección 3a. del procedimiento del sumario administrativo artículos 90 al 100 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, con la finalidad de que se aplique el principio de independencia del Juez.

8. CONCLUSIONES

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

- Que si bien la norma Constitucional establece el principio a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente; y, que nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto, su aplicación aún no tiene plena vigencia como sucede en los sumarios administrativos en los que la administración actúa como juez y parte.
- Que la independencia del juez o tribunal interviniente en un proceso, constituye un principio esencial del debido proceso.
- Que al ser el principio de independencia del Juez una garantía de rango constitucional, es de estricto cumplimiento en todos los ámbitos de orden público, debiendo aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos
- Que los factores que influyen sobre la independencia de los jueces se han articulado hasta cierto punto en los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura. Éstos incluyen la separación de poderes, separación que protege a la judicatura de cualquier influencia o intromisión externa indebida, y también salvaguardias prácticas de su independencia, como la competencia profesional y la inamovilidad de los jueces.

- Que se hace necesario reformar el Capítulo IV Del Régimen Disciplinario, artículos 44 y 45 de la Ley Orgánica de Servicio Público y la Sección 3a. del procedimiento del sumario administrativo artículos 90 al 100 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, con la finalidad de aplicar el principio de independencia del Juez.

9. RECOMENDACIONES

Como producto de la investigación podemos establecer las siguientes:

- Que la Asamblea Nacional proceda a reformar la norma contenida en el Capítulo IV Del Régimen Disciplinario, artículos 44 y 45 de la Ley Orgánica de Servicio Público y la Sección 3a. del procedimiento del sumario administrativo artículos 90 al 100 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, con la finalidad de que se aplique el principio de independencia del Juez.
- Que es necesario que los entes nominadores dentro de la administración pública tomen como base la norma Constitucional, puesto que siendo el andamiaje del sistema legal ecuatoriano, no se puede ponderar los derechos de las servidoras y servidores públicos, con la finalidad de darles prioridad a unos derechos en perjuicio de otros.
- Que en aplicación al derecho a ser juzgado por un tribunal competente, el juez o tribunal debe tener jurisdicción sobre el asunto. .
- Que los tribunales jurisdiccionales cualquiera fuere la materia de su competencia, deben ser establecidos por la Constitución o por las Leyes o, en su caso, por el derecho consuetudinario de los Estados, tal como se establece a texto expreso en el ordenamiento jurídico internacional.
- Que siendo la independencia e imparcialidad de los jueces, abogados y otros miembros del poder judicial, los elementos esenciales en la salvaguardia de los Derechos humanos, su aplicación debe tener vigencia en todos los niveles de la administración de justicia.

9.1. PROPUESTA DE REFORMA LEGAL

LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

CONSIDERANDO

QUE, al haberse incorporado el instituto del debido proceso a la Constitución de la República, se efectiviza este presupuesto; al ser una norma suprema, es obvio que las normas secundarias deben estar siempre sujetas a ella y, por lo tanto, al ser el debido proceso una garantía de rango constitucional, es de estricto cumplimiento en todos los ámbitos de orden público, debiendo aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos.

QUE, el Principio de Independencia del Juez en el Procedimiento Administrativo tiene gran importancia, por desempeñar la Administración en este ámbito un doble papel como Juez y parte, lo que la obliga a instar el procedimiento, verificar la verdad real de los hechos, y resolver el caso.

QUE, los tribunales jurisdiccionales cualquiera fuere la materia de su competencia, deben ser establecidos por la Constitución o por las Leyes, de conformidad con lo que dispone el artículo 76, literal k) de la Constitución de la República del Ecuador que establece el derecho a ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.

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

LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO

Derogase los artículos 44 y 45 del Capítulo IV Del Régimen Disciplinario, en su lugar agréguese los siguientes innumerados:

Artículo Innumerado (1).- Titularidad de la potestad disciplinaria. El Estado es el titular de la potestad disciplinaria.

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

Artículo Innumerado (2).- Los jueces competentes para investigar, juzgar y sancionar las faltas cometidas por las servidoras y servidores públicos serán los jueces de contravenciones de las unidades judiciales de garantías penales o quien haga sus veces de la jurisdicción a la cuales se pertenece la servidora o servidor público sumariado.

Artículo Innumerado (3).- El proceso administrativo se iniciara por denuncia de la autoridad nominadora, quien será responsable en los casos de denuncia maliciosa y temeraria.

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

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

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

EL PRESIDENTE

EL SECRETARIO

Que, es potestad constitucional del Presidente de la República expedir el
reglamento que norme el contenido de dicha ley; y,

En ejercicio de las facultades previstas en el numeral 13 del Art.147 de la
Constitución de la República del Ecuador.

Rafael Correa Delgado

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO

Que, siendo el principio de independencia del juez de orden constitucional, su aplicación en todos los niveles de la administración es obligatoria y fundamental.

Que, por ser el reglamento el mecanismo legal que permite aplicar la norma contenida en la Ley Orgánica del Servicio Público, no puede existir contraposición con dicho marco legal.

Que, es necesario proteger los derechos de las servidoras y servidores públicos.

DECRETA:

EXPEDIR LA SIGUIENTE

REFORMA AL REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO

En la Sección 3a. del procedimiento del sumario administrativo derogase los artículos 90, 91, 92, 93, 94, 95 96, 97 98, 99 y 100 en su lugar agréguese los siguientes:

Artículo Innumerado (1).- El funcionario nominador a fin de que se investigue, juzgue y sancione la conducta de las servidoras y servidores públicos deberá

poner en conocimiento de los jueces de contravenciones de la Unidad Judicial de Garantías Penales de la jurisdicción a la cual pertenece la servidora o servidor público, mediante denuncia el acto en que ha incurrido y que debe ser materia de un proceso de juzgamiento.

Artículo Innumerado (2).- El procedimiento que se aplique para sancionar a la servidora o servidor público sumariado será el procedimiento previsto para los casos de contravenciones.

Artículo Innumerado (4).- De la sentencia que emita el Juez de primera instancia se podrá apelar para ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Artículo Innumerado (5).- De la sentencia que emita el Tribunal de lo Contencioso cabe el Recurso de Casación para ante la Corte Nacional de Justicia.

Artículo Innumerado (6).- De la sentencia de la Corte Nacional de Justicia se podrá interponer de conformidad con la Ley la Acción Extraordinaria de Protección.

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

Artículo Final: La presente reforma al reglamento General a La Ley Orgánica Del Servicio Público, entrara en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

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

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

SECRETARIO

DEL ECUADOR

10. BIBLIOGRAFÍA

- ANBAR, Diccionario Jurídico con Legislación Ecuatoriana, editorial Fondo de la Cultura Ecuatoriana, 1era. Edición, Tomo No. 3, Cuenca Ecuador, 2005.
- BELTRÁN DE FELIPE, M., Discrecionalidad administrativa y Constitución, Tecnos, Madrid-España, 1995.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Eliasta, Buenos Aires-Argentina 2000.
- CARBONELL MATEU, Juan Carlos, Derecho Penal: concepto y principios constitucionales. Tirant lo Blanch Alternativa, Valencia-España, 1999.
- CÓDIGO ÚNICO DISCIPLINARIO, Colombia.
- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito Ecuador, 2011.
- DECRETO LEY 11, Panamá.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, Compendio de derecho administrativo, Ed. Porrúa, México 2002.
- DIAZ, Ruy, Diccionario de Derecho Usual, Buenos Aires Argentina, 2006.
- DÍEZ PICAZO, Luis, El régimen constitucional del Poder Judicial, editorial Cívitas, Madrid-España, 1991.
- ESCOLA, Héctor, Compendio de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Desalma, Buenos Aires-Argentina, 1984.
- EZA DUARTE, Eric, Breve introducción al derecho administrativo guatemalteco, USAC, Guatemala, 1970.

- GARRIDO FALLA, Fernando, El sometimiento de la Administración al orden jurídico: sometimiento a los tribunales y responsabilidad. La Administración en la Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, S.E., Madrid-España, 1980.
- GARRIDO FALLA, Fernando y Otros, Tratado de Derecho Administrativo, vol.1.14 va. Edición, Tecnos, Madrid-España, 2005.
- GELLI, María Angélica, comprende bajo la garantía de Imparcialidad, a la del Juez Natural y a la de prohibición de ser juzgados por comisiones especiales. En Constitución de la Nación Argentina Comentada y anotada, tercera edición, La Ley, Bs. As., 2005.
- GONZALEZ CAMACHO, Oscar Eduardo, La Justicia Administrativa, Tomo I. Primera Edición, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., San José-Costa Rica, 2001.
- GONZÁLEZ GRANDA, Piedad, Independencia del Juez y control de su actividad, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.
- GUARNIERI, Carlos, L'indipendenza della magistratura, editorial CEDAM, Padua, 1981.
- ISAZA SERRANO, Carlos Mario Teoría General del Derecho Disciplinario, 2da. Edición, Editorial Temis, Bogotá-Colombia, 2009.
- LAFUENTE BENACHES, Mercedes, El Régimen Disciplinario de los funcionarios públicos de la administración del Estado, Valencia, Tirant lo Blanch, 1996.
- LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013.

- NIETO GARCÍA, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, Editorial TECNOS S.A., Segunda Edición ampliada, Madrid-España, 1994.
- PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR POR RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FUNCIONAL, Perú.
- REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013.
- SARMIENTO GARCÍA, Jorge H, en “La ética y los Jueces”. Editorial: Ediciones Dike, Mendoza-Argentina.
- SILVA VALLEJO, José Antonio, El pensamiento filosófico y jurídico. Los grandes maestros. Las escuelas. Lima-Perú, 2007.
- VÁZQUEZ IRUZUBIETA, Carlos, Procedimiento administrativo común, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid-España, 1993.
- ZABALA EGAS, Jorge, Derecho Administrativo, Tomo I, Tercera edición, editorial Edino, Guayaquil Ecuador, 2011.

11. ANEXOS

11.1. Cuestionario de encuesta



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
CARRERA DE DERECHO
MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA
ENCUESTA DIRIGIDA A PROFESIONALES DEL DERECHO

Distinguido profesional del Derecho, solicito a Usted muy comedidamente se digne dar respuesta a las preguntas contenidas en la siguiente entrevista técnica, cuyas respuestas será de gran ayuda para el desarrollo de mi trabajo de Tesis de Abogada titulada: “ANALISIS DOCTRINARIO Y JURIDICO DEL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA DEL JUEZ EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS”

1. Considera Usted que uno de los pilares fundamentales del debido proceso constituye el principio de independencia del Juez, el mismo que se encuentra consagrado en la Constitución de la República del Ecuador?

SI () NO ()

PORQUE

.....
.....
.....

2.- Al ser el principio de independencia del Juez una garantía de rango constitucional, es de estricto cumplimiento en todos los ámbitos de orden público, debiendo aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos?

SI () NO ()

PORQUE.....
.....
.....
.....

3.- Considera Usted que al conferirle competencia a la autoridad nominadora o su delegado para disponer el inicio y sustanciación del respectivo sumario administrativo e imponer la sanción correspondiente a través de la expedición de la respectiva resolución, se viola el principio de independencia del Juez?

SI () NO ()

PORQUE.....
.....
.....
.....

4.- Estima Usted necesario a fin de evitar que el ente nominador en los sumarios administrativos se constituya en Juez y parte, se cree un ente independiente con carácter jurisdiccional a fin de sancionar la conducta de las servidoras y servidores públicos?

SI () NO ()

PORQUE
.....
.....
.....
.....

5.- Esta de acuerdo en que se reforme el Capítulo IV Del Régimen Disciplinario, artículos 44 y 45 de la Ley Orgánica de Servicio Público y la Sección 3a. del procedimiento del sumario administrativo artículos 90 al 100 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, con la finalidad de que se aplique el principio de independencia del Juez?

SI () NO ()

PORQUE
.....
.....
.....

GRACIAS

11.2. Proyecto

1. TITULO

ANALISIS DOCTRINARIO Y JURIDICO DEL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA DEL JUEZ EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS

2. PROBLEMÁTICA

Dentro de la Administración, el Derecho Sancionador tiene como finalidad mantener el orden del sistema y reprimir por medios coactivos, aquellas conductas contrarias a las políticas del ente estatal. Un sector de la doctrina define el poder sancionador dado a la Administración como aquel en virtud del cual pueden imponerse sanciones a quienes incurran en la inobservancia de las acciones u omisiones que le son impuestas por el ordenamiento normativo administrativo, o el que sea aplicable por la Administración Pública en cada caso.

Al haberse incorporado el instituto del debido proceso a la Constitución de la República, se efectiviza este presupuesto; al ser una norma suprema, es obvio que las normas secundarias deben estar siempre sujetas a ella y, por lo tanto, al ser el debido proceso una garantía de rango constitucional, es de estricto cumplimiento en todos los ámbitos de orden público, debiendo aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos. Desde esta perspectiva, todos los órganos de la administración pública están en la obligación de respetar y hacer respetar todos aquellos principios y derechos invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada y

específicamente los contemplados en los Arts. 11 numerales 2, 4, 76 numeral 1 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

Como contraposición de lo anterior, encontramos que el artículo 44 de la Ley Orgánica de Servicio Público, establece que el sumario administrativo es el proceso oral y motivado por el cual la administración pública determinará o no el cometimiento de las faltas administrativas establecidas en la Ley, por parte de una servidora o servidor público, en concordancia con el artículo 90 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público que le confiere la competencia a la autoridad nominadora o su delegado para disponer el inicio y sustanciación del respectivo sumario administrativo e imponer la sanción correspondiente a través de la expedición de la respectiva resolución, constituyéndose en juez y parte del proceso administrativo.

Con el principio de imparcialidad del juez se procura garantizar que en la búsqueda de la verdad real, la Administración actuará con objetividad en la toma de decisiones y con absoluto respeto hacia los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados. No obstante, es conocido que este precepto resulta cuestionable cuando es la propia Administración la que, en la resolución de un determinado asunto, actúa como juez y parte.

El Principio de Independencia del Juez en el Procedimiento Administrativo tiene gran importancia, por desempeñar la Administración en este ámbito un doble papel como Juez y parte, lo que la obliga a instar el procedimiento, verificar la verdad real de los hechos, y resolver el caso.

3. JUSTIFICACIÓN

Un mensaje que lleva implícita la presente propuesta de investigación jurídica, es la aplicación del Principio de Imparcialidad del juez en los sumarios administrativos de conformidad con lo que dispone la Constitución de la República del Ecuador, cuyo proceso esta tutelado por el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, que regula la pertinencia del estudio investigativo jurídico con aspectos inherentes a las materias de Derecho Administrativo, para optar por el grado de Abogada.

Por otro lado me propongo demostrar la necesidad de la tutela efectiva del Estado en la protección de los Derechos individuales de los servidores públicos en relación al régimen sancionador dentro de los sumarios administrativos y la aplicación del principio de independencia de juez, puesto que hacen falta disposiciones legales que reconozcan sus derechos, a fin de precautelar las normas fundamentales.

Socio-Jurídicamente la investigación es necesaria para lograr que los servidores públicos gocen de seguridad jurídica y que no se violenten sus derechos contemplados en la Constitución de la República del Ecuador, estudiando y mejorando el régimen sancionador de los servidores públicos.

Se deduce por tanto, que la problemática tiene importancia y trascendencia social y jurídica para ser investigada, en procura de medios alternativos de carácter jurídico.

Con la aplicación de métodos, procedimientos y técnicas será factible realizar la investigación socio-jurídica de la problemática propuesta, en tanto existen las fuentes de investigación bibliográficas, 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 un estudio causal explicativo y crítico del régimen sancionador de los servidores públicos en relación al principio de independencia del juez.

La presente investigación científica servirá para brindar un aporte a la colectividad y contribuirá a acoplar nuestros cuerpos legales a los cambios y transformaciones que sufre la sociedad dentro del constante proceso dialéctico por el que atraviesa.

4. OBJETIVOS:

4.1 General

- ❖ Realizar un análisis doctrinario y jurídico del principio de independencia del juez en los sumarios administrativos.

4.2 Específicos:

- ❖ Establecer que Constitución de la República del Ecuador al ser una norma suprema, es obvio que las normas secundarias deben estar siempre sujetas a ella, por lo tanto los sumarios administrativos deben estar sujetos al principio de independencia del juez.

- ❖ Demostrar que existe violación del principio de independencia del Juez en los sumarios administrativos, ya que es la autoridad nominadora o su delegado quien dispone el inicio y sustanciación del respectivo sumario administrativo e impone la sanción correspondiente a través de la expedición de la respectiva resolución.
- ❖ Proponer un proyecto de reforma al Capítulo IV Del Régimen Disciplinario, artículos 44 y 45 de la Ley Orgánica de Servicio Público y la Sección 3a. del procedimiento del sumario administrativo artículos 90 al 100 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público.

4.3 HIPOTESIS

El Derecho Sancionador dentro de la Administración Pública tiene como finalidad mantener el orden del sistema y reprimir por medios coactivos, aquellas conductas contrarias a las políticas del ente estatal, por consiguiente el Principio de Imparcialidad en el Procedimiento Administrativo tiene gran importancia, por desempeñar la Administración en este ámbito un doble papel como Juez y parte, de conformidad con lo que establece el artículo 90 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público que le confiere la competencia a la autoridad nominadora o su delegado para disponer el inicio y sustanciación del respectivo sumario administrativo e imponer la sanción correspondiente a través de la expedición de la respectiva resolución.

5. MARCO TEORICO

“Los medios jurídicos de que se vale la Administración Pública para cumplir con su actividad y lograr sus fines, son las “potestades” que le confieren la Constitución y las leyes El “poder” es lo genérico y la “potestad”, lo específico. En general, las “potestades” si bien se manifiestan como un reflejo del poder, no se confunden con éste. Tampoco se confunden con el “derecho” o con los “derechos subjetivos” que en algunos casos son renunciables, contrariamente a aquellas³⁴”.

Variadas son las potestades administrativas y es necesario hacer un listado. Están, entre otras, la potestad reglamentaria, la imperativa, la ejecutiva, la jurisdiccional y la sancionatoria. La que nos interesa en nuestro trabajo es la denominada “potestad sancionatoria”, esto es, la atribución que tiene la Administración para establecer y aplicar sanciones o correcciones a los administrados por conductas contrarias a lo que establecen las leyes o lo resuelto por la Administración, y sanciones disciplinarias a los funcionarios por las faltas cometidas en el ejercicio de su cargo. Lo anteriormente expresado nos lleva a sostener que la potestad sancionatoria se divide en correctiva y disciplinaria, según se dirija al administrado o al funcionario o empleado.

La potestad sancionatoria es la necesaria derivación del sometimiento de la Administración a los principios de legalidad y de juridicidad, más amplio el

³⁴ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, Principios de Derecho Administrativo General, vol. 1, Editorial Iustel, Madrid-España, 2004.

último en cuanto impone la observancia de la Constitución del Estado, las leyes y los reglamentos y los principios generales del derecho. Por lo tanto, la Administración sólo puede actuar si, en forma previa, está habilitada para el ejercicio de las potestades que el ordenamiento jurídico le confiere.

“La idea jurídica de proceso puede ser concebida en sentido amplio, como una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de llegar a un acto estatal determinado, destacando entonces en el concepto la unidad de los actos que constituyen el proceso, su carácter teológico, es decir, que éstos se caracterizan por estar encaminados en su conjunto a un determinado fin.

En este sentido amplio habría proceso en cualquier función estatal y podríamos hablar entonces de: 1º) proceso judicial (civil, penal, comercial, contencioso-administrativo); 2º) proceso legislativo (es decir el conjunto de actos parlamentarios que tienen por fin el dictado de una ley), y 3º) proceso administrativo (el conjunto de actos de la administración que tienen por objeto la emanación de un acto administrativo.)³⁵”

Este concepto no interesa, pues, quién dicta los actos que integran y resuelven el proceso: Basta que sea “el sujeto activo de la función pública, en cualquiera de sus especies,” pudiéndose definir entonces al proceso como la “Serie o sucesión de actos coordinados, que fijan los datos según los cuales ha de

³⁵ ZABALA EGAS, Jorge, Derecho Administrativo, Tomo I, Tercera edición, editorial Edino, Guayaquil Ecuador, 2011.

ejercerse la función pública, con derecho del sujeto o sujetos pasivos de la misma a participar, con el sujeto activo, en su formación.

Ante el problema de las garantías de la Administración frente a las interferencias y presiones que ejercen los Gobiernos sobre la estructura administrativa del Estado -fenómeno dado en llamar politización de la Administración-, se encuentra el problema de la tutela del Gobierno contra directivas propias o “independientes” de la burocracia, constituida de un aparato administrativo acéfalo e irresponsable.

Señalaba Giannini “que la Constitución italiana vigente, ha introducido por primera vez, la idea de separación entre Gobierno y Administración; pretendiendo superar la politicidad inducida por el gobierno, a través de la aplicación del principio de legalidad de la Administración.

Finalmente se ha evolucionado desde una interpretación negativa —sobre la base de la a partidización de la Administración— a una interpretación de signo positivo, dándole al principio un contenido amplio³⁶.

En la actualidad, el denominado principio de imparcialidad, se le ha reconocido el carácter de “principio inmanente del ordenamiento jurídico”, aplicable incluso en las relaciones laborales privadas.

³⁶ GIANNINI: Istituzioni di Diritto amministrativo, p. 263; G. Treves: L'organizzazione amministrativa, p. 27; Pastori: La burocrazia, p. 91.

Desde el punto de vista negativo, el principio de imparcialidad expresa la necesaria separación entre política y administración en lo que se refiere al funcionamiento de la Administración Pública.

Se refiere a la exigencia de que la Administración, en el ejercicio de sus funciones, valore y actúe los intereses públicos, sin sufrir desviaciones por intereses personales del agente, o intereses de grupos de presión públicos o privados, partidos políticos, etc.

“Desde el punto de vista positivo, expresa que la Administración, sobre la base de la distinción entre parte (parcialidad) y todo (imparcialidad), debe valorar y comparar los distintos intereses que están en juego en la actividad administrativa, de modo que la elección constituya el resultado de un armónico moderamiento de los diversos intereses” (Allegretti).

El obsequio al principio de imparcialidad la actividad administrativa debe desarrollarse sin discriminaciones; pues constituye un corolario del principio de igualdad, en aplicación del cual, frente a circunstancias iguales o equiparables, la Administración debe adoptar comportamientos idénticos.

Expresión práctica de ese principio es la exigencia de concursos abiertos, para el ingreso a las funciones públicas.

Asimismo, la imparcialidad constituye un corolario del principio de transparencia de la actuación administrativa, en cuanto control democrático de los ciudadanos, sobre la acción de la misma.

La violación el principio de imparcialidad conduce a la ilegitimidad del acto, bajo el perfil del exceso de poder, por ausencia de una ponderada comparación entre los diversos intereses, públicos y privados, sobre los que el acto incide.

El debido proceso es un principio entonces como hemos visto jurídico procesal según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, y a permitirle tener oportunidad de ser oído y hacer valer sus pretensiones frente al juez.

De esta forma, el Debido Proceso es el pilar fundamental del Derecho Procesal y se expresa en la exigencia de unos procedimientos en los que debe respetarse un marco normativo mínimo en pro de la búsqueda de justicia social.

El debido proceso debe velar por un procedimiento en el que se dé continuamente el derecho de defensa y de contradicción de todas aquellas personas que puedan resultar afectadas con la decisión administrativa

De esta forma, el debido proceso en materia administrativa busca en su realización obtener una actuación administrativa justa sin lesionar a determinado particular.

Se busca también un equilibrio permanente en las relaciones surgidas del proceso y procedimiento administrativo, frente al derecho substancial y a los derechos fundamentales de las personas y la comunidad en general.

6. METODOLOGIA

La investigación a realizarse es de tipo bibliográfica, documental y de campo, para ello utilizare el método científico y sus derivaciones, con la finalidad de descubrir la verdad o confirmarla de ser el caso.

Como derivaciones del método general científico utilizaré los siguientes:

6.1 Métodos

Método Deductivo e Inductivo

El primero permite hacer un estudio de los diversos temas desde asuntos generales a los particulares y el segundo desde ideas particulares permite llegar a razonamientos generales.

Método Histórico – Comparado

Este método permite el estudio de la evolución del Derecho y realizar especialmente un análisis del principio de imparcialidad del juez en los sumarios administrativos.

Método Descriptivo

Este método permitirá hacer una observación del problema planteado, para realizar una síntesis actualizada, con la finalidad de cumplir con los objetivos y comprobar la hipótesis.

En el desarrollo del trabajo de investigación y la aplicación de los métodos antes referidos, se cumplirán fases:

Fase de recolección.- Durante esta fase haré el acopio de datos bibliográficos que harán factible la recopilación de la información necesaria.

Fase de sistematización.- Los resultados obtenidos en la fase de recopilación serán debidamente sistematizados y ordenados en atención a los contenidos temáticos a abordarse.

Fase de análisis.- se desarrollará esta fase a través de un estudio analítico referente a los fundamentos jurídicos, doctrinarios y de criterio, logrando en el desarrollo de la investigación misma que contribuirá al sustento de referentes teóricos para recreación del conocimiento relativo a los aspectos tratados en torno al tema.

Fase de Síntesis.- Corresponde en esta fase la elaboración del informe de tesis, la verificación, de los objetivos trazados y la contrastación de la hipótesis así como la conexión de la propuesta reformatoria.

6.2 Técnicas

Dentro de las técnicas de investigación, el fichaje utilizando las nemotécnicas y bibliográficas para especificar los datos de los textos consultados; haré uso de otros mecanismos como la encuesta. Aplicaré a treinta Abogados en libre ejercicio profesional.

6.3 Esquema provisional del informe final

1. Título

2. Resumen

2.1 Abstract

3. Introducción

4. Revisión De La Literatura

4.1 Marco Conceptual

4.1.1 Responsabilidad administrativa

4.1.2 Régimen disciplinario

4.1.3 Autoridad nominadora

4.1.4 Servidoras(es) públicos

4.1.5 Sumario Administrativo

4.1.6 Ley Orgánica

4.1.7 Reglamento

4.1.8 Principio de independencia del Juez

4.2 Marco Doctrinario

4.2.1 Introducción al derecho disciplinario

4.2.2 Las potestades de la administración

- 4.2.3 El sumario administrativo frente al principio de independencia del juez
- 4.2.4 La doctrina constitucional clásica en materia de independencia e imparcialidad de jueces y tribunales
- 4.2.5 Naturaleza de los principios de independencia e imparcialidad de jueces y tribunales.
- 4.2.6 Fuentes de la independencia e imparcialidad.
- 4.2.7 Funcionalidad de los principios de independencia e imparcialidad.

4.3 Marco Jurídico

- 4.3.1 Constitución de la República del Ecuador
- 4.3.2 Ley Orgánica del Servicio Público
- 4.3.2 Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público

4.4 Legislación Comparada

- 4.4.1 Legislación Argentina
- 4.4.2 Legislación Uruguaya
- 4.4.3 Legislación Panameña

5. Materiales Y Métodos

- 5.1 Materiales Utilizados
- 5.2 Métodos
- 5.3 Procedimientos y Técnicas

6 Resultados

- 6.1 Resultados de la aplicación de la encuesta
- 6.2 Resultados de la aplicación de entrevista

7 Discusión

- 7.1 Comprobación de Objetivos
- 7.2 Contrastación de Hipótesis

7.3 Fundamentación Jurídica para la Propuesta de Reforma Legal

8 Conclusiones

9 Recomendaciones

9.1 Propuesta de Reforma Jurídica

10 Bibliografía

11 Anexos

Índice

7. CRONOGRAMA

AÑO 2014

ACTIVIDADES \ MESES	MAYO			JUNIO			JULIO			AGOSTO			SEPTIEMBRE			OCTUBRE			NOVIEMBRE			
<i>Selección del tema y problema</i>																						
<i>Aprobación del proyecto de tesis</i>																						
<i>Desarrollo de la Tesis</i>																						
<i>Elaboración de la revisión de literatura</i>																						
<i>Investigación de campo</i>																						
<i>Presentación de análisis de resultados</i>																						
<i>Aprobación de la tesis</i>																						
<i>Defensa de la tesis</i>																						

8. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

8.1 RECURSOS Y COSTO

8.2 RECURSOS HUMANOS:

- Proponente del Proyecto.
- Director de Tesis: Por designarse
- Encuestados.

8.3 RECURSOS MATERIALES

Entre los recursos materiales utilizaré:

- Útiles de Oficina: Papel, esferográficos, carpetas; Cds, Memory flash
- Recursos Técnicos: Computadora, impresora, copiadora, grabadora, calculadora, cassettes;
- Recursos Bibliográficos: Libros, documentos, folletos, revistas, servicio de Internet.

DETALLE	COSTO EN DÓLARES
Material de escritorio	\$200,00
Material bibliográfico	\$100,00
Fotocopias	\$100,00
Reproducción y empastado de tesis	\$100,00
Derechos y aranceles	\$300,00
Internet	\$60,00
Movilización	\$60,00
TOTAL	\$920,00

8.4 FINANCIAMIENTO

La presente se financiará exclusivamente con recursos propios de la postulante.

9 BIBLIOGRAFIA

- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires-Argentina 1998.
- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito Ecuador, 2011.
- GRANJA GALINDO, Nicolás: Fundamentos del Derecho Administrativo, Universidad Técnica Particular de Loja, Ciencias Jurídicas, Tercera Edición, Loja-1999.
- HOYOS, Arturo: El Debido Proceso, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 2010.
- LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Corporación de estudios y Publicaciones, 2013.
- LÓPEZ JÁCOME, Nelson: El Procedimiento Previo a la destitución de empleados Públicos, Tercera Edición, Quito-Ecuador, 2010.
- MARIENHOFF, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo. Sexta edición, Tomo IV, Abeledo Perrot, Buenos Aires-Argentina, 2001.
- ORTIZ HIDALGO, Gustavo, Los desafíos del nuevo modelo constitucional de descentralización en el Ecuador, Loja-Ecuador, 2011.
- REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013.

- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, La Administración Pública Como Ciencia, Editorial Plaza y Valdés S.A., México, 2001.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, Principios de Derecho Administrativo General, vol. 1, Editorial Iustel, Madrid-España, 2004.
- ZABALA EGAS, Jorge, Derecho Administrativo, Tomo I, Tercera edición, editorial Edino, Guayaquil Ecuador, 2011.
- ZAVALA EGAS, Jorge: Derecho Constitucional; Tomo I, II; Editorial EDINO; Impresión V&O Graficas, Quito–Ecuador, 2009.

ÍNDICE

PORTADA	i
CERTIFICACIÓN.....	¡Error! Marcador no definido.
AUTORIA.....	iii
CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS.....	IV
AGRADECIMIENTO	iv
DEDICATORIA	vi
TABLA DE CONTENIDOS.....	vii
1. TÍTULO.....	1
2. RESUMEN	2
2.1. ABSTRACT.....	4
3. INTRODUCCIÓN	6
4. REVISIÓN DE LITERATURA.....	9
4.1 MARCO CONCEPTUAL.....	9
4.1.1 Administración publica.....	9
4.1.2 Servidor (a) público	10
4.1.3 Faltas administrativas.....	11
4.1.4 Derecho administrativo sancionador	12
4.1.5 Sumario Administrativo	14
4.1.6 Principio de Independencia del Juez.....	14
4.1.7 Proceso administrativo	15
4.1.8 Ley Orgánica del Servicio Público	16
4.2. MARCO DOCTRINARIO	18
4.2.1. La administración publica.- Antecedentes	18
4.2.2. La administración pública y la facultad sancionadora.....	20
4.2.3. El principio de independencia del juez y la administración publica ..	24
4.2.4. El principio de independencia del juez en los sumarios administrativos	27
4.3. MARCO JURÍDICO.....	32
4.3.1. Constitución de la República del Ecuador.....	32
4.3.2. Ley Orgánica De Servicio Público	34

4.3.3.	Reglamento General a La Ley Orgánica Del Servicio Público	36
4.4.1.	Legislación colombiana	42
4.4.2.	Legislación panameña	43
4.4.3.	Legislación peruana	44
5.	Materiales y metodos	53
6.	ANÁLISIS E INTERPRETACION DE RESULTADOS	54
6.1.	RESULTADOS OBTENIDOS A TRAVES DE LAS ENCUESTAS	54
7.	DISCUSIÓN	62
7.1.	VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS	62
7.2.	CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS.....	65
7.3.	FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LA REFORMA LEGAL.....	66
8.	CONCLUSIONES.....	69
9.	RECOMENDACIONES	71
9.1.	PROPUESTA DE REFORMA LEGAL	72
10.	BIBLIOGRAFÍA	78
11.	ANEXOS	81
11.1.	Cuestionario de encuesta	81
11.2.	Proyecto	83
	ÍNDICE.....	102

