



Universidad
Nacional
de Loja

Universidad Nacional de Loja

Facultad Jurídica, Social y Administrativa

**Maestría en Derecho con Mención en Derecho Procesal Administrativo y
Litigación**

**“La falta de tipificación del procedimiento administrativo para la imposición de faltas
leves en el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público y su impacto
en la seguridad jurídica de los servidores públicos.”**

Trabajo de titulación previo a la
obtención del título de Magíster en
Derecho con mención en Derecho
Procesal Administrativo y Litigación.

AUTOR:

Daniel Alexander Sempértegui Coronel

DIRECTORA:

Mg. Chriss de los Angeles Jimenez Loaiza

Loja – Ecuador

2024



Universidad
Nacional
de Loja

**Sistema de Información Académico
Administrativo y Financiero - SIAAF**

CERTIFICADO DE CULMINACIÓN Y APROBACIÓN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Yo, CHRISS DE LOS ANGELES JIMENEZ LOAIZA, directora del Trabajo de Titulación denominado “La falta de tipificación del procedimiento administrativo para la imposición de faltas leves en el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público y su impacto en la seguridad jurídica de los servidores públicos.”, perteneciente al estudiante Daniel Alexander Sempértegui Coronel, con cédula de identidad N° 1104350952.

Certifico:

Que luego de haber dirigido el Trabajo de Titulación, habiendo realizado una revisión exhaustiva para prevenir y eliminar cualquier forma de plagio, garantizando la debida honestidad académica, se encuentra concluido, aprobado y está en condiciones para ser presentado ante las instancias correspondientes.

Es lo que puedo certificar en honor a la verdad, a fin de que, de así considerarlo pertinente, el/la señor/a docente de la asignatura de Titulación, proceda al registro del mismo en el Sistema de Gestión Académico como parte de los requisitos de acreditación de la Unidad de Titulación del mencionado estudiante.

Loja, 28 de octubre de 2024

Mgs. Chriss de los Ángeles Jiménez Loaiza.

DIRECTORA DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

Autoría

Yo, **DANIEL ALEXANDER SEMPETEGUI CORONEL**, declaro ser autor del presente Trabajo de Titulación y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos, de posibles reclamos y acciones legales, por el contenido del mismo. Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja la publicación de mi Trabajo de Titulación, en el Repositorio Digital Institucional – Biblioteca Virtual.

Firma:

Cédula de identidad: 1104350952

Fecha: 28-10-2024.

Correo electrónico: daniel.sempertegui@unl.edu.ec

Teléfono: 0988848085

Carta de autorización por parte del autor, para la consulta, reproducción parcial o total y publicaciones electrónicas del texto completo, del Trabajo de Integración Curricular.

Yo, **Daniel Alexander Sempértegui Coronel**, declaro ser autor del Trabajo de Titulación denominado: **La falta de tipificación del procedimiento administrativo para la imposición de faltas leves en el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público y su impacto en la seguridad jurídica de los servidores públicos**, como requisito para optar por el título de **Magíster en Derecho con Mención en Derecho Procesal Administrativo y Litigación**, autorizo al sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que, con fines académicos, muestre la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido en el Repositorio Institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el Repositorio Institucional, 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 del Trabajo de Titulación que realice un tercero. Para constancia de esta autorización, suscribo, en la ciudad de Loja, a los tres días del mes de septiembre de dos mil veinticuatro.

Firma:

Autor: Daniel Alexander Sempertegui Coronel

Cédula: 1104350952

Dirección: Crisantemos y Av. Gobernación de Mainas

Correo electrónico: daniel.sempertegui@unl.edu.ec

Teléfono: 0991186272

Directora del Trabajo de Titulación: Mgtr. Chriss de los Angeles Jimenez Loaiza

Dedicatoria

El presente trabajo va dedicado a mi amada esposa e hija, quienes son parte fundamental de mi vida y apoyo incondicional en cada paso de este camino, su amor y paciencia me han dado la fuerza para seguir adelante. A mis padres por inculcarme el valor del esfuerzo y la dedicación, sus enseñanzas son el cimiento de mis logros. Y a mis hermanas por ser mis compañeras de vida. Gracias por estar a mi lado.

Con todo mi cariño y gratitud.

Daniel Alexander Sempértegui Coronel

Agradecimiento

Agradezco a mi esposa por su amor incondicional y a mi hija que con su sonrisa me motiva cada día a seguir esforzándome por alcanzar mis metas. A mis padres por ser una guía fundamental en mi vida. A mis hermanas por su constante aliento y compañía que ha hecho este viaje mucho más llevadero. Finalmente agradezco a mis docentes y directora del trabajo de investigación, quienes con su conocimiento han enriquecido mi formación y me han impulsado a alcanzar mis metas.

A todos ustedes, mi más profundo agradecimiento.

Daniel Alexander Sempértegui Cornel

Índice de Contenidos

Portada	I
Certificación	II
Autoría	IV
Carta de autorización	V
Dedicatoria.....	V
Agradecimiento	VI
Índice de Contenidos	VII
1. Título	1
2. Resumen	2
2.1. Abstract.....	3
3. Introducción.....	4
4. Marco Teórico	5
4.1. Capítulo I: Fundamentos del Derecho Administrativo en Ecuador.....	6
4.1.1. Concepto y alcance del Derecho Administrativo.	6
4.1.2. Principios rectores del Derecho Administrativo ecuatoriano..	6
4.1.3. Fuentes del Derecho Administrativo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano..	7
4.2. Capítulo II: Marco Jurídico del Servicio Público en Ecuador.....	8
4.2.1. Constitución de la República del Ecuador y el servicio público..	8
4.2.2. Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP)..	8
4.2.3. Reglamento General a la LOSEP.	9
4.2.4. Otras normas complementarias.....	10
4.3 Capítulo III: Régimen Disciplinario en el Servicio Público.....	10
4.3.1. Fundamentos y objetivos del régimen disciplinario	10
4.3.2. Clasificación de las faltas administrativas.....	11
4.3.2.1. Faltas leves.....	11
4.3.2.2. Faltas graves.....	12
4.3.3. Sanciones administrativas en el servicio público.....	12
4.4. Procedimiento Administrativo Sancionador.....	13
4.4.1. Concepto y características del procedimiento administrativo sancionador.....	14
4.4.2. Principios del procedimiento administrativo sancionador.....	14
4.4.3. Etapas del procedimiento administrativo sancionador.....	15
4.5. Debido Proceso en el Ámbito Administrativo.....	16
4.5.1. Concepto y alcance del debido proceso administrativo.....	16

4.5.2. Garantías del debido proceso en los procedimientos disciplinarios.....	16
4.5.3. Jurisprudencia relevante sobre debido proceso administrativo.....	17
4.6. Seguridad Jurídica en el Contexto del Servicio Público.....	18
4.6.1. Concepto y elementos de la seguridad jurídica.....	18
4.6.2. La seguridad jurídica como derecho constitucional en Ecuador.....	19
4.6.3. Implicaciones de la seguridad jurídica en los procedimientos administrativos.....	20
4.7. Vacíos Normativos en el Reglamento General a la LOSEP.....	20
4.7.1. Identificación de los vacíos normativos en materia de faltas leves.....	21
4.7.2. Consecuencias jurídicas de los vacíos normativos.....	21
4.7.3. Análisis comparativo con otras legislaciones administrativas.....	22
4.8. Prácticas Actuales en la Imposición de Sanciones por Faltas Leves.....	23
4.8.1. Análisis de la discrecionalidad administrativa en ausencia de normativa específica...23	
4.8.2. Riesgos y desafíos en la aplicación de sanciones por faltas leves.....	24
4.9. Propuestas de Reforma y Mejora.....	25
4.9.1. Alternativas para la tipificación del procedimiento por faltas leves.....	25
4.9.2. Recomendaciones para garantizar la seguridad jurídica en procedimientos disciplinarios.....	26
5. Metodología.....	28
5.1. Métodos.....	28
5.2. Técnica e instrumento de recolección de información.....	28
6. Resultados.....	29
7. Discusión.....	37
8. Conclusiones.....	42
9. Recomendaciones.....	43
10. Bibliografía.....	48
11. Anexos.....	53
11.1. Formato de entrevista.....	53
11.2. Certificado de traducción de Resumen.....	54

1. Título

“La falta de tipificación del procedimiento administrativo para la imposición de faltas leves en el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público y su impacto en la seguridad jurídica de los servidores públicos.”

2. Resumen

La presente investigación, está enfocada en analizar las condiciones humanas y jurídicas que se desenvuelven en el servicio público, así como en el hecho de que los funcionarios públicos, en el desempeño de sus funciones son sancionados levemente conforme las reglas de la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento, cuando cometen un acto irregular o indebido en la prestación de sus actividades laborales. En este sentido, se expondrá que la seguridad jurídica como principio y derecho constitucional es conculcada en los servidores públicos, por cuanto no existe un proceso administrativo sancionador en estas normas legales, que permita imponer la sanción leve analizando pruebas, fases o un trámite específico para su conclusión e imposición de la sanción en referencia. Frente a esto, y para sustentar el enfoque investigativo, se recurrirá la recopilación de información en las fuentes legales, doctrinarias y jurisprudenciales de nuestro país y de la región, a fin de exponer un criterio plausible considerando el tema planteado, y la investigación de campo que se proyectará en una entidad pública de nuestra localidad.

Palabras claves: Procedimiento administrativo sancionador, faltas leves, funcionarios públicos, seguridad jurídica, debido proceso, transgresión de derechos.

2.1. Abstract.

The present investigation is focused on analyzing the human and legal conditions that develop in the public service, as well as the fact that public officials, in the performance of their functions, are lightly sanctioned in accordance with the rules of the Organic Law of Service. Public and its Regulations, when they commit an irregular or improper act in the provision of their work activities. In this sense, it will be explained that legal certainty as a principle and constitutional right is violated by public servants, since there is no administrative sanctioning process in these legal norms, which allows the imposition of a light sanction by analyzing evidence, phases or a specific procedure. for its conclusion and imposition of the sanction in question. Faced with this, and to support the investigative approach, the compilation of information in the legal, doctrinal and jurisprudential sources of our country and the region will be used, in order to expose a plausible criterion considering the topic raised, and field research that will be screened in a public entity in our town.

Keywords: Administrative sanctioning procedure, minor offenses, public officials, legal certainty, due process, transgression of rights.

3. Introducción

Las naciones del mundo han logrado un desarrollo sistemático de sus sociedades, debido a la prestación de servicios públicos de calidad, así como el reforzamiento del talento humano en cada una de las instituciones que conforman el poder institucional. La idea de que el servicio público sea trascendental para asegurar los óptimos y adecuados servicios en la sociedad ha sido el ideal de los gobiernos en las naciones del mundo.

En este contexto, y centrándonos en Ecuador, el servicio público se ha visto representado por la difusa y profusa cantidad de instituciones públicas que prestan sus servicios para atender las necesidades que se presentan en todos los espacios humanos y geográficos de este país. Sin duda, todo aquello, refleja la importancia del servicio público y de quienes realizan la función de burócratas en estas dependencias gubernamentales.

Considerando esto, la estructura de una administración y los burócratas que laboran en las mismas, adecúan sus labores basadas en ejes o principios que direccionan a la adecuada y eficiente prestación de estos servicios, y entre estos podemos mencionar a la generalidad, igualdad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, adaptabilidad, permanencia, y; gratuidad, lo que permite comprender el espíritu del servicio público en general (Jiménez, 2015).

Bajo esta premisa, es importante a la vez referir que dichas actividades se deben sujetar a un control legal que en esencia, permita la aplicación y vigencia de los derechos, deberes, garantías y principios de quien ejerce la prestación de su contingente laboral en las instituciones del Estado, ya que: “Los servicios públicos son categorías jurídicas y económicas que, desde el enfoque constitucional, son garantías constitucionales y cumplen la función de acceso a derechos como el agua, energía eléctrica, saneamiento, educación, salud, transporte, entre otros” (Albuja, 2021, pág. 86).

Así las cosas, la relación entre administrado y administración es intrínseca a las condiciones de favorabilidad y eficiencia en el servicio público, ya que el personal o talento humano se rige bajo su actuación, en un conjunto de deberes, obligaciones, derechos y garantías, es decir, el comportamiento de un funcionario público, debe sujetarse a todo aquello que la ley prescribe, sin que de por medio, exista un dejo de duda en el comportamiento loable que debe ejercer el mismo, en representación del poder público que ostenta el cargo de ser burócrata.

De lo dicho, surge la inquietud que va a ser dilucidada en esta investigación, en sí en caso de que un funcionario cometa una infracción disciplinaria leve ¿el mismo debe ser sancionado a través de un procedimiento administrativo debidamente estructurado e instaurado?, la respuesta obviamente es sí, empero, a través de este estudio se va exponer

que existe un vacío normativo en detrimento de los derechos y garantías de un servidor público, ya que en la actualidad la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento, no contempla la instauración de un procedimiento disciplinario al cometimiento de una falta leve por parte del servidor público, sino que la imposición de la sanción leve, se la impone sin ningún formalismo y legitimidad previa.

A través de este proceso investigativo, se logrará establecer una línea de pensamiento que considerará: i) al servicio público y el talento humano en las dependencias públicas, ii) la falta de un procedimiento específico y concreto en las normas legales aludidas, para la implementación de sanciones por faltas leves, y, iii) la transgresión de derechos constitucionales como el de seguridad jurídica, debido a la inexistencia de este procedimiento específico en las normas legales en referencia.

4. Marco Teórico.

4.1. Capítulo I: Fundamentos del Derecho Administrativo en Ecuador.

4.1.1. Concepto y alcance del Derecho Administrativo.

Para iniciar este proceso investigativo, es necesario establecer una base conceptual respecto del derecho administrativo, la cual la aporta el doctrinario Gordillo (2003) al referir:

(...) el derecho administrativo estudia la organización y la actividad administrativas; sin embargo, puesto que la organización administrativa hace al estudio del sujeto que realiza la función administrativa, se puede abarcar ambos elementos diciendo que el derecho administrativo estudia el ejercicio de la función administrativa (pág. 3).

Concepto que anticipa el proceso académico-investigativo que se realizará en esta ocasión, en el que se hace un estudio del derecho administrativo y su organización e incidencia en el funcionamiento de la administración pública, a través de las personas que hacen posible el servicio institucional por medio de su contingente profesional y laboral. De lo mencionado, el concepto antes mencionado, establece la importancia, amplitud y vigencia del derecho administrativo, el mismo que basa su accionar en todo lo que conlleva la interpretación y comprensión de las funciones de las entidades públicas.

El derecho administrativo, comprende como tal, la atención al funcionamiento administrativo del Poder Público, sin descuidar los derechos y garantías de quienes ejercen las funciones de burócratas, quienes hacen posible que todas aquellas actividades y servicios que se prestan a través de estas entidades, sea efectiva, eficaz y eficiente.

4.1.2. Principios rectores del Derecho Administrativo ecuatoriano.

Los principios en materia jurídica se constituyen en guías o brújulas para entregar una respuesta a ciertos conflictos o divergencias a la hora de dar una respuesta en un asunto legal. En la administración pública, la Constitución de la República del Ecuador (CRE en este texto) establece cuáles son aquellos principios que deben regir sobre los espacios institucionales, a saber son los siguientes: “(...) eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (art. 227), constituyéndose en presupuesto de gran importancia sobre el contexto administrativo público, ya que cada uno de ellos, revela la esfera constitucional de protección y garantías sobre los cuales, la institución refuerza y dinamiza la relación entre administración y administrado.

Como ribete, las investigadoras Haro y Villacrés (2021) menciona: “Los principios constitucionales se mencionan, pero no se definen, lo que resulta favorable ya que se establece la obligatoriedad de aplicar estos principios sin que se describan de forma

específica” (pág. 69), es decir, un contenido abstracto define y establece un comportamiento a seguir en determinado caso, considerando las “directrices” que se contienen en un principio, y tomando en cuenta esto, la administración debe solventar los casos y soluciones siguiendo la línea conceptual de cada principio rector en materia de administración pública. En este caso, y con el aporte de las referencias en exposición, los principios que predominan en materia de administración pública se convalidan en el ejercicio perenne de los derechos de quienes son parte de dicha administración como administrados, así como de quienes usan los servicios como usuarios.

4.1.3. Fuentes del Derecho Administrativo en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Siguiendo con la línea investigativa -base del derecho administrativo- dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano, las fuentes del derecho administrativo pueden dirigirse y tomarse como las fuentes mismo del derecho positivo, entre las que se mencionan a la CRE; leyes, normas jurídicas, reglamentos; jurisprudencia; la doctrina y la costumbre (Universidad Isabel I, 2023).

En este punto, es necesario enfatizar que, en estos últimos años, las fuentes del derecho administrativo se han visto enriquecidas en su contenido y valor axiológico, debido a la profusa cantidad de información, doctrina y jurisprudencia que puede ser individualizada en las distintas fuentes digitales del derecho y de la ciencia en general, producto mismo del salto gigantesco de la tecnología a nivel jurisdiccional y doctrinario (Ramón, et al, 2024).

Resultado de este acontecimiento, es que las administraciones, en la teoría pura del derecho, poseen insumos de gran trascendencia para poder absolver los trámites que se generan en el quehacer de las actividades institucionales, y frente a esto aún persisten algunas dudas a la hora de aplicar los efectos jurídicos de las fuentes del derecho administrativo, en pro de los derechos y garantías de este grupo de personas, generando como tal una serie vulneraciones a los derechos de los administrados y de los usuarios del sistema institucional. Esta reflexión, aproxima la idea central de este proceso investigativo, el cual va a ser desarrollado en atención al enfoque y selección de referencias especializadas en el tema del derecho administrativo.

4.2. Marco Jurídico del Servicio Público en Ecuador.

4.2.1. Constitución de la República del Ecuador y el servicio público.

El texto constitucional vigente, aporta significativamente a que el marco jurídico del servicio público tenga una consistencia y congruencia significativa en el andamiaje de las administraciones públicas del país. A saber, desde el año 2008 en que está vigente la Constitución de Montecristi, se ha establecido un modelo legal de atención, control y

coordinación del modelo institucional, que permite apreciar *per se* el resultado de la implementación de las políticas en pro del desarrollo nacional, por medio de la verificación de estas medidas.

En base a esta reflexión, Albuja (2021) aporta al expresar que la: “(...)Constitución de 2008 determina su prevalencia como norma respecto del ordenamiento jurídico, con la diferencia de que las leyes y actos del poder público que no mantengan conformidad con sus disposiciones carecen de eficacia jurídica” (pág. 87), y en razón de esto es que en el contenido constitucional, prevalece en el contexto de protección hacia los administrados, así como se encarga de delinear adecuadamente el comportamiento de dichas instituciones por medio de la CRE.

Para sustentar esto, se debe atender que los actos administrativos pueden ser impugnados en sede administrativa y judicial (CRE, 173), así como el mismo texto constitucional en su contenido, singulariza los presupuestos que atañen a la administración pública, como los son todas aquellas instituciones que comprenden el sector público (CRE, 225) y las competencias y facultades de los servidores públicos (CRE, 226), lo que establece una relación entre la administración y el administrado, que se va dilucidando a través de la normativa correspondiente y que se va a ser analizada en este texto *ut infra*.

4.2.2. Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP).

Históricamente, y debido al estudio de Jara y Umpiérrez (2014) una base histórica del servicio público se expone así: “El sector público empieza a cobrar un rol preponderante en la concepción política filosófica de la época moderna. Su mayor hito fue la Revolución francesa de 1789 a 1799, dando como resultado característico un nuevo impulso a la democracia” (pág. 133).

En este sentido, el servicio público en la historia ecuatoriana tiene sus bases históricas, en una etapa concreta en la presidencia de Juan José Flores, ya que a través de él se emprenden políticas públicas que incluyen a la recaudación tributaria, siendo este el inicio formal del poder institucional nacional (Cevallos, 2016). Este hecho, sentó una base trascendental en el recorrido del servicio público, ya que desde aquel tiempo las actividades realizadas por los burócratas adquirieron a la vez un respaldo de las normas jurídicas, para el cuidado y protección legal que necesitaban en razón del contingente profesional y no profesional prestado. El investigador Tobar (1995) aporta a la presente investigación al recordar que:

En 1923 se crea la Caja de Pensiones, para dar protección social en particular a los empleados públicos.

En 1928 se promulgó la Ley Orgánica de Hacienda, para regular sus nombramientos, salarios, responsabilidad, etc. de los servidores públicos.

En 1959 se publica la Ley de Carrera Administrativa que establece: la estabilidad de funcionarios públicos; su capacitación técnica; y su sistema de selección (pág. 2).

Siendo estos momentos los destacables en la cronología del servicio público, ya que, a partir de la implementación de estas normas jurídicas, es que se conjugó las actividades laborales en el servicio público y las garantías fundamentales en el ejercicio laboral de las y los burócratas.

En esta línea, en el año 1968, se expide la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que como aporta nuevamente Tobar, determinaba una base considerando: “(...) un sistema de administración del personal, basado en el mérito; igual oportunidad, sin discriminación para todos los ecuatorianos; y una carrera en la administración pública” (s.p). Este momento histórico, estableció un referente en cuanto las garantías primordiales pero preponderantes a la hora de conocer el objetivo de la normativa jurídica, en las relaciones laborales prestadas por los funcionarios públicos.

De lo dicho, es necesario referir que todo este proceso histórico direccionó a que las modificaciones y reformas legales, con fecha 06 de octubre de 2010, la LOSEP vigente tuviera una entrada y reconocimiento en el campo jurídico, que era necesario en razón de las conquistas laborales y del incremento del aparataje burocrático a nivel nacional.

4.2.3. Reglamento General a la LOSEP.

Concomitantemente a la LOSEP, el Poder Legislativo creyó necesario instituir y emitir un Reglamento, que como tal permita la debida aplicación de la LOSEP, y en este sentido, el ámbito de aplicación explica que: “Las disposiciones del presente Reglamento General son de aplicación obligatoria en todas las instituciones, entidades y organismos establecidos en el artículo 3 de la LOSEP en lo inherente al talento humano, remuneraciones e ingresos complementarios” (Art. 1), lo que en esencia, revela el espíritu de esta norma.

Siguiendo esta línea, en la investigación de Simbaña (2022) se aprecia la siguiente reflexión respecto de este Reglamento: “Esta norma por su parte cumple con los estándares relativos al derecho humano a la remuneración justa. En su desarrollo normativo aparece un avance significativo con la incorporación del sistema de remuneraciones en el sector público (pág. 38), es decir, se privilegia el hecho de que, por medio del Reglamento, se logre una adecuada coordinación y organización de los salarios del Estado, aunque y como se verá más adelante, existe una deficiencia en esta normativa, que debe ser resuelta de manera urgente, a través de una reforma a este Reglamento.

4.2.4. Otras normas complementarias.

El derecho laboral dentro de la categoría profesional e institucional se sirve de normas adjetivas y procesales para conseguir la unificación normativa de los principios, derechos y garantías de todos quienes conforman el servicio público del país. Así las cosas, además de la CRE, la LOSEP y su Reglamento, una norma legal de trascendencia y valía a la hora de proteger los derechos de los trabajadores, es el Código de Trabajo, el mismo que permite regular las relaciones entre empleador y empleado (art. 1), considerando más aún que, en el sistema institucional ecuatoriano, las relaciones laborales existentes se dan con trabajadores, con el patrocinio de esta norma.

Además, considerando este hecho, al presentarse vulneraciones de derechos constitucionales y laborales en los funcionarios públicos o trabajadores del Estado bajo el Código de Trabajo, las vías judiciales que son idóneas y eficaces para resolver estas controversias se contienen en el Código Orgánico General de Procesos, en el caso en que se activen los procedimientos ordinarios previstos para tutelar derechos de los trabajadores o funcionarios públicos (verbigracia, demandas laborales, despido ineficaz, terminaciones unilaterales de contratos). Asimismo, y en razón del constante detrimento de los derechos y garantías constitucionales de los servidores públicos y trabajadores, en la actualidad la vía constitucional de garantías jurisdiccionales -como la Acción de Protección- se ha convertido en la mayor uso cuando se demanda la tutela de derechos constitucionales, a través de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, siendo este hecho un factor determinante en la concepción de la jurisprudencia constitucional que será abarcada en el contexto de esta investigación.

4.3. Régimen Disciplinario en el Servicio Público.

4.3.1. Fundamentos y objetivos del régimen disciplinario.

Continuando con la estructura argumentativa de esta investigación y centrando el enfoque pertinente, se analizará lo correspondiente al Régimen Disciplinario en el Servicio Público, el mismo que, tiene algunas particularidades, basado precisamente en el hecho de que, constituida y materializada una falta leve o grave por quien la comete, en este caso un servidor público, la sanción es un efecto inmediato ante tal acción u omisión. En este contexto, la sanción a imponerse por parte de la administración debe sujetarse a los principios de proporcionalidad, tipicidad, legalidad, inocencia y oportunidad (Costa Kosta, 2022).

El objetivo primordial de implementar un régimen disciplinario con rango administrativo se basa en que disciplinar las actuaciones de los servidores públicos es plausible al fin mismo

institucional de las administraciones públicas, con el objetivo de que los actos irregulares, indebidos, y arbitrarios de los burócratas sean debidamente sancionados, previo un trámite administrativo sencillo, eficaz, legítimo y legal (Jalvo, 2020).

De lo dicho, nuestra legislación ecuatoriana a través de la LOSEP y su Reglamento contempla la imposición de faltas leves y faltas graves en caso de que se detecte con información confiable, que algún servidor o servidora en el ejercicio de sus funciones, no las cumpla de manera adecuada o contraviniera las disposiciones que se contienen en la normativa de marras, lo que incurrirá en responsabilidad administrativa que deberá ser sancionada administrativamente (LOSEP, art. 41).

Así las cosas, la idea de que iniciar un proceso administrativo sancionador por parte de las instituciones públicas, basa su existencia en que la administración a través de sus unidades respectivas, inicia por medio un proceso, una serie de fases y pasos, para lograr la sanción del servidor que ha cometido un acto indebido, ya que los principios del debido proceso deben ejercerse de manera inmediata y puntual en caso de iniciarse uno de estos procesos, situación que como se desarrollará en este proceso investigativo, no se cumple a cabalidad, considerando la tipificación de las faltas leves y graves en el contenido de la LOSEP y su Reglamento.

4.3.2. Clasificación de las faltas administrativas

4.3.2.1. Faltas leves.

Según el contenido de la LOSEP, las faltas leves tienen como presupuestos la falta de atención, conocimiento y un marcado descuido o desconocimiento leve por acción u omisión, que realiza un servidor público en el cumplimiento de sus funciones, siempre y cuando éstas no alteren gravemente la prestación en el servicio público (LOSEP, art. 42). Además, la misma norma establece una clasificación de las faltas leves de la siguiente manera:

(...) incumplimiento de horarios de trabajo durante una jornada laboral;

Desarrollo inadecuado de actividades dentro de la jornada laboral;

Salidas cortas no autorizadas de la institución;

Uso indebido o no uso de uniformes;

Desobediencia a instrucciones legítimas verbales o escritas;

Atención indebida al público y a sus compañeras o compañeros de trabajo;

Uso inadecuado de bienes, equipos o materiales;

Uso indebido de medios de comunicación y las demás de similar naturaleza (LOSEP, art. 42, inc. 2).

4.3.2.2. Faltas graves.

En este sentido, la misma LOSEP en su contenido, menciona que las faltas graves tienen la característica de ser aquellas acciones u omisiones de los servidores públicos, que contraríen de manera grave el ordenamiento jurídico o alteren el orden institucional (LOSEP, art. 42), es decir, se habla de una situación que es más compleja y perjudicial hacia los fines y visión de la administración.

De lo dicho la LOSEP, no especifica cuáles son aquellas faltas graves a modo clasificación, empero, el Reglamento de esta ley, refiere que estas denominadas faltas graves, pueden ser sancionadas con suspensión temporal sin goce de remuneración o la misma destitución, pero dicha sanción, se lo impondrá previo la instauración de un proceso disciplinario (Reglamento LOSEP, art. 86).

Con el fin del debido entendimiento en cuanto estas normas jurídicas, la LOSEP describe en su contenido lo referente a la cesación de funciones (art. 47), así como causales de destitución (art. 48), los cuales en la práctica administrativa serían las faltas graves a las que hace alusión la LOSEP, aspecto que puede verse como una deficiencia normativa que posee esta norma legal, ya que no se aprecia como tal una clasificación o catálogo de faltas graves.

4.3.3. Sanciones administrativas en el servicio público.

Lo que corresponde a las sanciones administrativas en su clasificación dentro de las instituciones públicas, la LOSEP las detalla a través del artículo 43 como: Amonestación verbal y escrita; sanción pecuniaria administrativa; suspensión temporal sin remuneración y destitución. Ahora bien, es necesario exponer que, si bien no existe un estudio pormenorizado de la definición de cada una de estas figuras, se considerará el aporte investigativo de la autora Luz Martínez (2019), quien refiere principalmente que:

La amonestación, como sanción disciplinaria, puede hacerse de forma verbal o escrita, y de una u otra forma, debe contener de forma clara y directa cuál es la falta que se le imputa al individuo, así como las consecuencias de incurrir en tales faltas, con la finalidad de que el individuo no solo resulte sancionado sino también educado o formado (pág. 9).

Es decir, frente a los acontecimientos en los que se pruebe el indebido comportamiento de un servidor público, se puede direccionar una amonestación verbal, que consiste en un llamado de atención que el jefe inmediato realiza al servidor público, a través de un diálogo pormenorizado; a diferencia del llamado de atención escrito, que tiene como consecuencia, que el llamado de atención consta en un documento y se ingresa -comúnmente- en la carpeta personal del servidor. Cualquiera de estas dos modalidades supone la consecuencia del cometimiento de una falta leve.

No obstante, la sanción pecuniaria administrativa, está dirigida a descontar un valor económico proporcional a la remuneración mensual del servidor público, actividad que en el contexto constitucional y legal, establece una aproximación hacia una falta más gravosa cometida por dicha persona; así como la suspensión temporal de la actividad laboral sin remuneración, que tiene una consecuencia aún más nefasta al ingreso económico del mismo, ya que la suspensión implica la falta de ingresos en el sancionado, siendo *prima facie*, una vulneración al derecho constitucional de la inembargabilidad del salario, garantía infranqueable en los servidores públicos (Buenaño, 2017).

Asimismo, al referir de una eventual destitución del servidor, indefectiblemente se relaciona esta sanción con el cometimiento de una falta grave, ya que:

(...) para que este tipo se configure es necesario que el funcionario haya desatendido de tal manera los deberes inherentes a su cargo o funciones encomendadas, que suponga una disminución clara en el rendimiento en relación con el estándar promedio de rendimiento de los demás funcionarios de su misma categoría o función (pág. 63).

En razón de la presente referencia, la destitución del cargo en una administración es la máxima sanción dentro de los procesos sancionatorios, y esto sucede cuando se comete una falta grave según la normativa aplicable de la LOSEP y su Reglamento, a la cual debe preceder un sumario administrativo, el mismo que en cumplimiento de sus etapas, debe finalizar con la imposición de dicha sanción o ratificatoria a la inocencia respectiva.

4.4. Procedimiento Administrativo Sancionador.

4.4.1. Concepto y características del procedimiento administrativo sancionador.

El procedimiento administrativo sancionador en la administración pública tiene como principal concepto el de:

(...) constitu[irse en] un procedimiento especial mediante el cual la Administración Pública ejercita el ius puniendi, dentro de la unidad de la potestad sancionadora, y es indudable que en este marco, en el que como consecuencia de dicho procedimiento puede el ciudadano verse sancionado, las garantías propias del procedimiento han de ser observadas con exquisito rigor (Beltrán, 2014, pág. 27).

El concepto en referencia instruye la iniciativa que posee la administración para iniciar, tramitar y resolver un proceso disciplinario, en cuanto se detecte y singularice alguna falta cometida por el administrado en el ejercicio de sus funciones. Se refiere que este procedimiento es “especial” debido a que la instauración de dicha sanción se hace por reglas específicas, concretas y practicables -en teoría- hacia el fin de la sanción.

Así las cosas, las características apreciables en este proceso sancionador, está en que el mismo tiene como titular a la administración que ejerce sobre el administrado el proceso común y reglamentario de imponer una sanción. Este proceso, debe ser iniciado y tramitado por quien esté exclusiva y legalmente facultado para realizarlo, a fin de respetar en esencia el principio de legalidad, comprendiendo que este principio, establece que la sanción o falta cometida, debe estar debidamente tipificada en la norma reglamentaria respectiva para su imposición, so pena de ser declarada nula (Canalle Abogados, 2020).

Continuando, otra característica del proceso sancionador surge en el hecho mismo de respetar en todo momento el principio de inocencia de quien está siendo sumariado, así como de establecer desde el enfoque constitucional, la aplicación de las garantías del debido proceso, tutela administrativa efectiva y seguridad jurídica, hacia el fin de quien recibe y resiste este procedimiento, hasta obtener el resultado definitivo.

4.4.2. Principios del procedimiento administrativo sancionador.

Muchos autores en el campo del derecho administrativo sostienen que el respeto a los principios del proceso sancionador, deben ser aplicados desde el momento mismo en que se inicia un sumario administrativo, y que la omisión en la aplicación de alguno de ellos, configura per se la afectación a derechos constitucionales y legales. Así las cosas, los principios a asegurarse en el proceso administrativo, se constriñen en los siguientes:

Principio de legalidad. - Basada en la existencia de una tipificación previa para la imposición de una multa.

Principio de culpabilidad. - El que refiere que un servidor público, debe ser consciente del acto inmoral e indebido que lo hizo por acción u omisión, en el desempeño de sus funciones.

Principio de Oficiosidad. - El cual revela el fin de que la administración debe actuar en el proceso sancionador de manera puntual y diligente, respetando los derechos y garantías de los administrados.

Principio de imparcialidad. - El que instruye a que la autoridad que dirige el proceso sancionador actúe y resuelva con absoluta independencia el proceso sancionador, sin prever en algún elemento que haga dudar de la certeza e imparcialidad de la decisión.

Principio del debido proceso. - Principio fundamental, que obliga a quienes inician el procedimiento sancionador, a respetar en todo momento los derechos y garantías constitucionales y legales del administrado.

Principio de Non bis in idem. - Es decir, nadie puede ser juzgado más de una vez por la misma falta o el mismo cargo, cuando ya ha recibido la sanción respectiva.

Principio de verdad real o material. - El que obliga en que debe existir una coherencia entre los elementos fácticos con los fundamentos legales, a la hora de imponer una sanción en el cometimiento de una falta (Vargas López,

4.4.3. Etapas del procedimiento administrativo sancionador.

Para dilucidar este subcapítulo, se debe atender el contenido constante en la LOSEP y su Reglamento, el mismo que única y exclusivamente revela un procedimiento y ritualismo concreto a aplicarse en el cometimiento de faltas graves. En este sentido, el Reglamento a la LOSEP direcciona una serie de pasos que explican el comportamiento que debe realizar por la administración para la aplicación de una eventual sanción, a través del sumario administrativo, esto concretamente desde el artículo 91 al 98 del Reglamento de marras.

Se debe reparar en que, en primer lugar, en caso de que la máxima autoridad tenga conocimiento de la consumación de una falta disciplinaria grave, remitirá dicha situación a la Unidad de Talento Humano para el análisis pertinente. Esta Unidad es la encargada del proceso disciplinario a partir de esto, ya que en el término de tres días deberá poner en conocimiento de la máxima autoridad, a través de un informe debidamente motivado, si esta información es suficiente para iniciar el proceso disciplinario. Dependiendo de esta información, la autoridad institucional en el término de cinco días, dispondrá el inicio del sumario administrativo.

Con dicha disposición, la Unidad de Talento Humano, iniciará en el término de tres días, el llamamiento al sumario administrativo, que contendrá de manera específica y concreta los fundamentos de hecho y de derecho considerados para el inicio de este sumario, en el que se incluirá la disposición para que el administrado comparezca al mismo en el término de tres días, y señale casillero judicial y la defensa legal que crea conveniente. En este punto, es necesario referir que la notificación y la fase probatoria, debe hacerse respetando los derechos del administrado, y comprobar la debida notificación de todas las fases del proceso. El mismo Reglamento establece la celebración de una audiencia oral, la cual es trascendental para que la Unidad de Talento Humano, elabore su informe (en el término de diez días) y emita las conclusiones y recomendaciones, que determinará si es pertinente o no la imposición de una sanción. En este punto es controvertible el hecho de que los informes y actuaciones que genere la Unidad de Talento Humano no son vinculantes a la decisión que emita la máxima autoridad, por lo que dichas actuaciones sólo son oficiosas, pero no valederas ni trascendentales a la hora de fijar una sanción.

Este procedimiento, y como se anticipó al inicio del desarrollo argumentativo de este subcapítulo, se encuentra tipificado en la LOSEP y el Reglamento, empero, sólo especifica un procedimiento para imponer la sanción en el cometimiento de faltas graves.

4.5. Debido Proceso en el Ámbito Administrativo.

4.5.1. Concepto y alcance del debido proceso administrativo.

Doctrinaria y legalmente, el derecho a un debido proceso es un concepto que abarca la esfera de principios constitucionales y fundamentales en el ser humano, es decir, es una concepción que no puede soslayarse en el ser humano de practicarse, bajo ningún concepto. El debido proceso, parte por la jerarquía constitucional al determinar que en todo proceso en el que estén en juego derechos y obligaciones, se asegurará el debido proceso y todas las garantías básicas del derecho (CRE, art. 76).

Lo mismo sucede, indefectiblemente, en los procesos administrativos en que se debe asegurar el respeto y aplicación del debido proceso, ya que, a manera conceptual: “El debido proceso en vía administrativa supone que la Administración, en ejercicio de sus poderes, no puede ni debe adoptar resolución definitiva sin que antes los interesados tengan cabal conocimiento de las actuaciones administrativas, producir prueba y formular sus descargos” (Ruocco, 2013, referenciado por Peña, 2023, s.p).

Esto representa como tal no sólo la apreciación dogmática del fin constitucional de una tutela judicial efectiva, sino también una aproximación hacia el alcance del debido proceso ya que: “la Administración debe responder al fenómeno de la constitucionalización del derecho internalizándolo; es decir, asumiéndose como el primer garante de la vigencia material de los derechos fundamentales y de las demás normas constitucionales” (Carvajal, 2010, pág. 15).

Como se aprecia en las referencias, la tutela judicial efectiva en rango administrativo, debe concentrar la utilización y aplicación de los preceptos constitucionales e infraconstitucionales en pro de los derechos del administrado, por lo que el solo hecho de pasar de lado esta debida aplicación, se constituye en una flagrante vulneración al conjunto de derechos, principios y garantías existentes en dichas normas, por lo que, desde el fin investigativo, y aproximando el enfoque del suscrito, el solo hecho de que la LOSEP y su Reglamento, no instituyan un procedimiento explícito y claro para sancionar las faltas leves, se constituye en una transgresión al derecho y principio de seguridad jurídica, conforme va a ser explicado *ut infra*.

4.5.2. Garantías del debido proceso en los procedimientos disciplinarios.

Dentro de las garantías del debido proceso, la relación intrínseca entre los principios y derechos constitucionales son propicios a la hora de comprender el por qué debe existir garantías aplicables a los administrados en cuanto los trámites y resoluciones de los sumarios administrativos.

Sobre este punto, se ha abordado de buena manera cuáles son aquellos presupuestos que deben existir en un proceso, empero, las garantías del debido proceso establecen una condición de que, a partir del derecho, el proceso administrativo emprendido en contra de un servidor público tendrá la consideración de prever sus derechos en todo momento mientras dure y finalice el trámite sólito de estos procedimientos.

Considerando esto, las garantías que deben aplicarse como parte del debido proceso, se deben proyectar asegurando el derecho a obtener decisiones motivadas en el transcurso y finalización de todo el expediente administrativo, así como, elementalmente, poder recurrir de las decisiones que se emitan en dicho procedimiento, siendo esto una garantía fundamental a ser aplicada por quienes emprenden esta delicada actividad. En esta perspectiva Alvarado y Gavilánez (2022) sostienen que las actuaciones administrativas son etapas:

(...) en las que se debe considerar la estructura formal de cada procedimiento administrativo, la dimensión material de la motivación, razonabilidad y proporcionalidad de sus decisiones, y por la transversalidad de la constitución, las garantías del debido proceso constitucional en lo que fueren aplicables (pág. 68).

Esta referencia, abarca técnicamente lo que se esboza en este subcapítulo, ya que las garantías del debido proceso en el rango administrativo no pueden ser realizadas sin la debida aplicación de una firme base legal, así como la aplicación del principio *in dubio pro administrado*, que permite entender que, en caso de dudas en la aplicación de la norma, se debe priorizar los derechos de quien cumple funciones en el servicio público.

4.5.3. Jurisprudencia relevante sobre debido proceso administrativo.

A fin de otorgar una debida contextualización a este proceso administrativo, es fundamental traer a colación la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, la misma que en el transcurso de estos años, ha emitido plausibles resoluciones en el ámbito del debido proceso. Así las cosas, una especie jurisprudencial, explica meridianamente que:

La posibilidad de defenderse ha sido definida como el derecho que tiene todo aquel cuyos derechos e intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema y hacer valer sus derechos respecto de este; en aquel sentido, supone iguales condiciones y oportunidades de las partes

involucradas en el proceso para ser debidamente escuchadas en actuaciones tales como presentar y analizar pruebas y alegatos e interponer recursos dentro de plazos o términos (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 48-14-IN/21, núm. 27).

El contenido de esta sentencia dilucida que, en todo proceso judicial o administrativo, tiene que haber un momento procesal adecuado para poder defender y desagraviar los cargos que se enfrentan en dicho proceso; entonces, si no sucede aquello, la violación a derechos constitucionales y legales es latente.

Este razonamiento establece una condición de la existencia necesaria para lograr que los procesos disciplinarios sancionadores, tengan un procedimiento concreto y debidamente reglado en la normativa vigente, ya que como lo refiere la presente referencia jurisprudencial:

(...) en el derecho administrativo sancionador, la reserva de ley permite la colaboración reglamentaria a fin de que ciertos aspectos de las infracciones administrativas puedan encontrar un mayor nivel de concreción reglamentaria que disminuya la arbitrariedad en su aplicación. De ahí que en materia administrativa la colaboración reglamentaria en la configuración de las distintas infracciones y sanciones no supone una excepción a la reserva de ley, sino que permite concretizar la legalidad material (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 34-17-IN/21, núm. 35).

Notorio resulta a partir del análisis de esta referencia, apreciar que, en razón del principio de reserva de ley, la implementación de la normativa adecuada para tramitar en derecho y respetando el debido proceso los procesos sancionadores por el consentimiento de una falta leve, se tuvo que haber realizado y emitido oportunamente por los legisladores, en el contenido de la LOSEP y su Reglamento.

Estas referencias serán de mucha utilidad en el desarrollo argumentativo que se viene esgrimiendo en esta investigación, y que tiene que ver con la afectación al principio de seguridad jurídica por la inexistencia de un proceso sancionador en cuanto el cometimiento de una falta leve.

4.6. Seguridad Jurídica en el Contexto del Servicio Público.

4.6.1. Concepto y elementos de la seguridad jurídica.

Continuando en la estructura del presente artículo, se debe reconocer que la seguridad jurídica como derecho y principio constitucional ha merecido un profuso proceso de investigación y estudio, y sobre esto se pueden encontrar distintos estudios que abarcan conceptos de esta figura jurídica.

Un concepto inicial y comprensible lo refiere Kamelmaier (1998) referenciado por Arrázola (2014) al decir que la seguridad jurídica es el “conocimiento y certeza del derecho, previsibilidad de las consecuencias jurídicas de las conductas y confianza de los ciudadanos en el orden jurídico (pág. 7).

Aunque el concepto en referencia es sintético, permite comprender la esencia misma de la seguridad jurídica, ya que los presupuestos refieren en que debe existir una certeza y previsión de que, las normas jurídicas, tienen un destino en el ser humano, y en caso de que la situación de este afecte sus derechos, deberá dicha afectación regirse por lo que previamente, conste en las leyes.

En este contexto, los elementos que son tangibles en la esencia misma del derecho a una seguridad jurídica se fundan (en la teoría de Juan Bolás Alfonso) en dos aspectos puntuales: Primero, La ley aplicable, refiriéndose a que debe existir previamente y constar en alguna especie concreta; además debe ser clara y no alterada por otras normas que enerven su contenido; y, que su uso sea plenamente practicable en sede judicial. Un segundo elemento, lo refiere como la certeza y la confianza de que la norma, será aplicable y predominará en los procesos judiciales.

Entonces, con esta base referencial, se aprecia que la seguridad jurídica se constituye en un derecho fundamental, que no puede dejar de ser aplicable, ya que en caso de que esto suceda, la vulneración de este principio genera la arbitrariedad e ilegalidad de las actuaciones en las que el Estado esté inmiscuido, a través de sus autoridades o del poder institucional, reconocido también en el texto constitucional.

Estos aportes, serán de mucha utilidad e importancia en el desarrollo de este proceso académico, ya que sobre estos elementos se configura el enfoque plenamente identificable, debido al tema seleccionado.

4.6.2. La seguridad jurídica como derecho constitucional en Ecuador.

La CRE destaca una serie de conceptos que implícitamente, establecen un escenario de protección a los ciudadanos de este país, reconociendo que el catálogo de derechos, garantías y principios, se han concebido para que, a través de los mecanismos en sede administrativa y jurisdiccional, se pueda reforzar el espíritu que envuelve todo aquello que deber ser cuidado y valorado en el ámbito legal ecuatoriano.

Dogmáticamente, el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes (CRE, art. 82), y esto conduce a lo fundamentado *supra*, cuando

la composición constitucional de la seguridad jurídica contiene los elementos doctrinales que hacen posible su efectividad y debida comprensión.

En este orden de ideas, la Corte ha generado y emitido sendas sentencias que revelan que la seguridad jurídica es un presupuesto de atención prioritaria, ya que:

(...) permite a las personas contar con un ordenamiento jurídico previsible, determinado, estable, y coherente que le brinde una noción razonable de las reglas que le serán aplicadas. El ordenamiento jurídico debe ser estrictamente observado por los poderes públicos para brindar certeza al individuo de que su situación jurídica no será modificada, sino por procedimientos regulares establecidos previamente por autoridad competente, para evitar arbitrariedad (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 2913-17-EP/23, núm. 37).

Lo que dilucida el contenido conceptual y el fin concreto de la seguridad jurídica en el contexto ecuatoriano.

4.6.3. Implicaciones de la seguridad jurídica en los procedimientos administrativos.

Ahora bien, la importancia de la seguridad jurídica en los procedimientos administrativos es un hecho y práctica que debe ser considerado como indispensable a la hora de iniciar, tramitar y finalizar un proceso de esta naturaleza. Esta reflexión se afianza cuando se ha observado y presenciado eventos en los cuales, se ha pasado por alto la aplicación de este precepto de manera deliberada en las instituciones públicas del país, sin que de por medio haya existido un análisis previo o consciente de la importancia de asegurar siempre la debida aplicación de su contenido.

Así las cosas, al asegurar la debida aplicación del contenido de la seguridad jurídica en los procesos disciplinarios, se cumple con una garantía constitucional básica, lo que conlleva a determinar el reforzamiento de los fines y visión institucional y la debida aplicación de los principios constitucionales del servicio público.

Continuando, la investigación de Plaza Orbe (2019) nos refiere que son:

dos elementos esenciales de la juridicidad de la actuación de la administración pública (...) el primero, la inserción de las decisiones en el marco permitido por el ordenamiento jurídico; y, el segundo la determinación, como consecuencia, de no actuar de forma arbitraria (pág. 15).

Frente a esto, es necesario centrar la presente investigación y fundamentar lo obtenido referencialmente en el contexto de los procesos disciplinarios, el cometimiento de una falta leve o grave, y el procedimiento que se rige en caso de que se inicie la sanción respectiva, basando esta iniciativa en el contenido del COGEP y su Reglamento.

4.7. Vacíos Normativos en el Reglamento General a la LOSEP.

4.7.1. Identificación de los vacíos normativos en materia de faltas leves.

La LOSEP y sus Reglamento, como se refirió anteriormente son normas infraconstitucionales que sirven para coordinar y administrar el talento humano y las remuneraciones en el sector público, así como todo aquello que sirva para lograr la eficiencia y disciplina en estos espacios institucionales.

A pesar de lo dicho, un vacío normativo que se detecta en todo lo que concierne al contenido de estas normas, se refiere precisamente en lo que respecta a las faltas leves, ya que podemos apreciar que en un primer momento la LOSEP, en su artículo 42, literal a), menciona a las faltas leves y cuáles son sus principales características y hacia qué presupuestos se direcciona la configuración de las denominadas faltas leves. De lo dicho, se advierte *prima facie* que no existe la descripción categórica, clara y precisa de un procedimiento para imponer la sanción leve.

Asimismo, el Reglamento establece en su artículo 81, refiere cuáles son aquellos tipos de acciones u omisiones que pueden ser consideradas como faltas leves, y las consecuencias legales que acarrea el estar dentro de estas acciones indebidas, que como lo instruye el artículo 82 en adelante, puede ser una amonestación verbal o una amonestación escrita. En este análisis, se advierte que las infracciones leves son parte del mismo presupuesto del artículo 42 de la LOSEP, es decir, mantiene una explicación de lo que es una falta leve y las conductas que propician estas sanciones; no obstante, en la lectura progresiva y sistemática del Reglamento, no existe un procedimiento que deba seguirse para que, en el aplicación del debido proceso y contando con una norma clara, previa y aplicable, se sancione al servidor con la falta leve cometida, y esto significa que la imposición de la sanción, se da sin que exista de por medio un procedimiento legal y legítimo.

Este vacío normativo, en cuanto la inexistencia de un procedimiento en la imposición de una sanción leve, conforme lo establece la LOSEP y su Reglamento, es un situación que legalmente, afecta los derechos constitucionales y legales de un servidor público, ya que eventualmente, cuando se presume el cometimiento de una falta leve, la sanción podrá ser aplicada sin conocer si existió o no un acto negligente o inapropiado por parte del mismo, y sin que exista en ningún momento algún elemento probatorio contundente para verificar esto, ni alguna fase para designar un defensor por parte del administrador y ejerza su legítima defensa, sino solo una imposición directa de la sanción respectiva.

4.7.2. Consecuencias jurídicas de los vacíos normativos.

Los vacíos normativos en la práctica jurídica permanente son catalogados como la carencia o inexistencia de una pauta o regla normativa, constituyéndose esto en una laguna del

derecho textual, que causa la imposibilidad de solucionar una contienda jurídica, ante lo cual los jueces deben recurrir a procedimientos específicos para buscar una solución (Galiano, 2019).

En este sentido, los vacíos normativos se constituyen en deficiencias de las normas jurídicas que no ha podido ser remediadas por mecanismos legales y legislativos participativos y prioritarios, y se mantienen en el transcurso del tiempo afectando los procesos judiciales y los derechos de quienes participan en ellos, por lo que se constituye en óbices de gran dificultad en el quehacer jurídico.

De lo dicho, una idea inicial para anticipar las consecuencias de estos vacíos normativos es que no existe forma en que los mismos puedan ser corregidos por la iniciativa administrativa o judicial, ya que el contenido de una norma es imperativa y precisamente sirve para establecer las condiciones sobre las cuales se va llevar a cabo determinado acto o decisión. Además, los vacíos normativos, establecen serias barreras a la hora de administrar justicia, ya que limitan las actuaciones y decisiones de los jueces y juezas, imposibilitando que él mismo, sobre determinada controversia, puedan darle una solución efectiva y célere a una causa (Basterra, 2014).

4.7.3. Análisis comparativo con otras legislaciones administrativas.

Para abordar este subcapítulo se considerará la legislación peruana, que a través de la Ley del Servicio Civil (Ley N° 30057), establece las condiciones en las cuales se desenvuelve el servicio público; no obstante, y en lo que interesa a esta investigación, la legislación de esta República no hace una diferenciación directa entre una sanción leve o una sanción grave.

Lo referido, y según se colige del contenido de esta norma legal, establece un capítulo denominado “Faltas de carácter disciplinario” (art. 85) en donde se desarrolla cuáles son aquellas faltas que pueden ser motivo de sanción (amonestación verbal o escrita, suspensión del goce de la remuneración hasta por 12 meses y destitución), es decir, no existe una diferenciación entre una falta leve o escrita.

Asimismo, se observa que el capítulo denominado “El procedimiento administrativo disciplinario” (art. 95), posee una naturaleza de protección y debido al proceso en cuanto los servidores públicos que están siendo procesados en un proceso disciplinario sancionador. De lo dicho y en los artículos subsiguientes, se establece que los procesos se contienen de fases escritas y orales, y están plenamente habilitados los medios de impugnación. A modo relación comparativa, la legislación peruana en cuanto los procedimientos sancionadores es amplia y suficiente al fin de protección jurídica que merece un funcionario judicial; así como no existe una diferenciación taxativa entre una falta leve o grave.

En esta misma línea investigativa, la República colombiana posee en su compendio la denominada Ley 734, del año 2002, la cual está creada para establecer el régimen sancionatorio a nivel institucional, y esto es un insumo de mucha ayuda a la hora de tramitar y resolver un proceso sancionatorio. Como ribete se debe mencionar que esta Ley es única y específica a la determinación de las faltas disciplinarias y sumarios administrativos en el sector público de este país.

De lo dicho, se debe considerar que el artículo 50 de esta norma jurídica específica, menciona que una falta leve o grave se da por el incumplimiento de los deberes, el abuso de los derechos, la extralimitación de las funciones, o la violación al régimen de prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades o conflicto de intereses consagrados en la Constitución o en la ley; es decir, estos presupuestos engloban a estas dos faltas según el contenido de esta norma.

Además, el régimen sancionador de esta norma, desde el artículo 66 en adelante, establece condiciones procedimentales adecuadas en cuanto las garantías de los empleados públicos para la eventual sanción a los mismos. Frente a esto se detecta *prima facie* la deficiencia normativa que posee nuestro ordenamiento jurídico de la LOSEP y su Reglamento.

4.8. Prácticas Actuales en la Imposición de Sanciones por Faltas Leves.

4.8.1. Análisis de la discrecionalidad administrativa en ausencia de normativa específica.

Ciertamente, las prácticas institucionales a la hora de tramitar procesos administrativos disciplinarios y la imposición de las sanciones respectivas, revelan deficiencias en el momento de implementar un procedimiento justo, equitativo y legal en contra de sus administrados. Dentro de la categoría de discrecionalidad administrativa, la doctrina nos enseña que la discrecionalidad es un elemento propio de las administraciones públicas, que tienen un fin de cuidado y tutela a los fines instituciones, y que de cierta manera esto permite la igualdad jurídica y procesal entre las partes intervinientes en dicho procedimiento; aunque esto no significa que exista una igualdad evidente y palpable en cada caso (Cañamar, 2018). Al mencionar a la discrecionalidad administrativa, también se puede obtener *prima facie* un escenario unilateral donde la mayor fuerza la posee la administración a través de sus unidades y departamentos, y esto significa que el administrado queda en desproporción y en desigualdad ante el poder estatal, debido a que, en casos como en los que se impone una sanción por el cometimiento de una falta leve, sin un procedimiento previo, claro y con normas legales correctas, se realiza un procedimiento arbitrario e ilegítimo para imponer dicha sanción.

Esta situación ha sido abordada por la Corte, cuando en una de sus sentencias mencionó claramente:

(...) parte importante del derecho al debido proceso depende de que se garantice el cumplimiento de las normas por parte de las autoridades administrativas y los órganos de justicia, pues solo el estricto apego a la normativa correspondiente evita que los poderes públicos actúen arbitrariamente (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 273-15-EP/20, párr. 25).

Entonces conforme se advierte del contenido de esta referencia, es evidente la arbitrariedad del poder público ecuatoriano, y se representa en las instituciones públicas del que se componen, porque simplemente la existencia de un procedimiento sancionador en la LOSEP y su Reglamento, en caso de que un servidor haya actuado de manera indebida en el ejercicio de sus funciones, no consta en ninguna de estas normas jurídicas, conforme se ha venido argumentando en el desarrollo de esta investigación.

4.8.2. Riesgos y desafíos en la aplicación de sanciones por faltas leves.

En esta misma línea, se debe ser realista y hacer un análisis de todo lo que hasta ahora ha servido de sustento en este proceso académico, y en el entendimiento de los presupuestos analizados, los riesgos y desafíos en la aplicación de sanciones disciplinarias por el cometimiento de faltas leves, son latentes y perjudiciales en el seno de las administraciones públicas.

Primeramente se advierte un riesgo evidente en los sumarios administrativos sancionadores sin procedimientos previos, ya que al suceder esto, la vulneración de los derechos constitucionales y legales devienen en que presenten demandas constitucionales, como el de la Acción de Protección, en donde y a partir de las resoluciones emitidas, se dispongan reparaciones onerosas y perjudiciales para el erario nacional, ya que muchas de las reparaciones integrales son económicas, y estas se disponen para resarcir los derechos económicos vulnerados por las autoridades que ejercen la máxima representación.

De lo dicho, un riesgo eminente es la vulneración de derechos y las decisiones judiciales que dejan en mal predicamento a las instituciones públicas, ya que, a más de la vulneración de derechos, un factor de detrimento es las reparaciones económicas que está obligado el país a liquidar a favor del legitimado activo de una causa constitucional, que en este caso es el administrado.

En cuanto los desafíos que debe enfrentar una administración pública, para lograr evitar lo que se refirió *supra*, es adecuar sus comportamientos, decisiones, trámites y resoluciones en los principios constitucionales y legales, como el de in dubio pro administrado, que en este

caso establece que debe existir un análisis de los derechos y garantías del servidor público, y prevalecer sus condiciones y beneficios en la esfera del derecho constitucional y administrativo.

Asimismo, es necesario que el personal que labora en dependencias públicas deba conocer el contenido de la jurisprudencia ecuatoriana, emitida por los altos tribunales del derecho, como es la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional ecuatoriana. En este contexto, es necesario mencionar que la jurisprudencia reciente, ha mencionado que:

(...) los funcionarios públicos, especialmente los administrativos, no pueden actuar fuera de los límites establecidos en la Constitución y la ley para el ejercicio de sus competencias, por lo que resulta razonable que ante una discrepancia normativa surja la duda y esta deba ser resuelta por un superior; sin embargo, la carga de la duda y su respectiva consulta no debe ser asumida por la persona interesada cuando se trate sobre el ejercicio de un derecho fundamental. Por este motivo, desde que se inicie el procedimiento de consulta hasta su resultado definitivo, la persona interesada debe seguir ejerciendo sin cuestionamiento alguno su derecho fundamental (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 878-20-JP/24, núm. 33).

Claramente la línea jurisprudencial que debe ser entendida y aplicada por el poder judicial y no judicial ecuatoriano, debe estar sujeta a las condiciones de que, sobre los administrados, debe haber un proceso permanente de protección legal, y un irrestricto cuidado a la hora de proporcionar derechos en el contexto ecuatoriano del servicio público.

4.9. Propuestas de Reforma y Mejora.

4.9.1. Alternativas para la tipificación del procedimiento por faltas leves.

En lo concerniente al enfoque investigativo, y conforme se ha venido describiendo en este texto, existe la necesidad plena y justificada de que la normativa de la LOSEP y su Reglamento contemple un procedimiento concreto y preciso a la hora de sancionar las faltas leves cometidas por determinado servidor público; entonces, tipificar o reglamentar un ritualismo para lograr aquello, es una necesidad urgente y no solo un formalismo legislativo de mero trámite. En este sentido: “La regla es una disposición específica, con una estructura que contiene “un enunciado condicional que conecta una consecuencia jurídica cualquiera con una clase de supuestos concretos” (Porrás Velasco, 2011, pág. 149).

Lo mencionado, direcciona una necesidad latente que debe ser necesariamente incluida en el contenido normativo en comento, por lo que una alternativa es la incorporación de un procedimiento o camino a seguir para, previo a emitir una sanción por el cometimiento de una falta leve, lograr el establecimiento de un debido proceso, en el sentido de que finalizado

el mismo, se ratifique el estado de inocencia del funcionario público o se imponga la sanción respectiva.

Bajo esta perspectiva, existen dos alternativas que pueden esgrimirse para lograr una debida reforma en la LOSEP y su Reglamento, y se contemplan en la normativa vigente ecuatoriana, a saber: **i)** una estructura reformativa bajo la aplicación del principio de reserva de ley (CRE, art. 132), a través de la cual se lograría la implementación de un procedimiento necesario en caso de que se direcciona a imponer una sanción leve a un servidor público, es decir, crear una reforma de ley; y, **ii)** una acción de inconstitucionalidad de la norma legal de la LOSEP, y su Reglamento, bajo los parámetros que establece el mismo texto constitucional en su artículo 436, numeral 2; y de esta forma, lograr una modificación necesaria y concreta a este latente vacío normativo que, como se viene refiriendo, patrocina la vulneración de derechos constitucionales en los servidores públicos del país, considerando que a nivel nacional, el aparataje institucional público y los funcionarios administrativos son elevados y considerables en cantidad.

Así las cosas, estas dos opciones, a más de estar dentro de las posibilidades jurídicas del país en el ámbito jurídico, son factibles a fin de proyectarlas como mejoras significativas en las normas legales destinadas al control humano en el servicio público, situación que es alcanzable debido a que existe un conjunto de razones justificables que demuestran que la falta de un procedimiento sancionador en la LOSEP en el eventual cometimiento de una falta leve, conculca los derechos constitucionales de quien ejerce una prestación de servicios laborales en el sector público.

4.9.2. Recomendaciones para garantizar la seguridad jurídica en procedimientos disciplinarios.

Este apartado se constituye en un espacio que permite razonar sobre la importancia de garantizar el principio y derecho de seguridad jurídica en el contexto de las relaciones entre administración y administrados. Primeramente, es indudable que, en todo procedimiento disciplinario, se maneje un conjunto de pasos que garanticen de manera confiable y estricta, los postulados del debido proceso, como lo instruye la CRE:

El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: Nadie puede ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento; ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones; nadie puede ser interrogado, ni aún con fines de investigación, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público (Álvarez et. al, 2022, pág. 100).

Entonces, *prima facie* las condiciones para asegurar la aplicación de la seguridad jurídica no debe ser considerada una iniciativa a discreción de la administración, sino que debe implementarse como un mandato constitucional, ya que esto permite hacer efectiva la necesidad de defenderse ante los cargos que pueden implicar una sanción leve en el régimen disciplinario. En esta perspectiva los mismos autores antes mencionados razonan:

(...) la importancia del derecho a la defensa como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga (Ejusdem, pág. 101).

Por lo referenciado, y al estar de acuerdo con la perspectiva de los autores mencionados, la recomendación directa parte por el mismo hecho de asegurar la posibilidad de que el administrado, al inicio de un sumario administrativo, pueda defenderse y descargar todos los hechos fácticos y jurídicos que sobre él mismo recaigan para una eventual sanción leve.

Además de lo mencionado, se debe considerar con mucha atención e importancia, los precedentes jurisprudenciales emitidos por la Corte Constitucional del Ecuador, en caso de que la no existencia de un procedimiento concreto en la LOSEP y su Reglamento, pueda ser el óbice para asegurar la aplicación de la seguridad jurídica en el servidor público. Frente a esto, los precedentes jurisprudenciales son guías e instructivos para aplicar el derecho en el espacio institucional público y privado ecuatoriano.

Como un ejemplo específico de las variadas y profusas especies jurisprudenciales, la Corte menciona que la seguridad jurídica tiene como base la aplicación del principio de legalidad; la certeza -legislación estable y coherente para hacer efectivo los derechos constitucionales- y, evitar la arbitrariedad por parte de los órganos administrativos y jurisdiccionales en la aplicación de la normativa ecuatoriana (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1357-13-EP/20, núm. 52).

De lo dicho, la recomendación que se esboza en esta investigación se centra en elementos y presupuestos que deben concretarse a la hora de aplicar un derecho constitucional como lo es la seguridad jurídica, en todos los procedimientos administrativos sancionadores, que se inicien en las instituciones públicas, independientemente si las mismas están bajo una sanción leve o grave.

5. Metodología

El objetivo general de la investigación es “realizar un estudio doctrinario, jurídico y comparado, respecto al silencio administrativo negativo y su vulneración al Art. 76 numeral 7 literal l de la Constitución de la República del Ecuador.” por ello se propone la siguiente metodología:

5.1. Métodos

Método es la forma de elaborar con orden determinados procesos para obtener un resultado. A continuación, se conceptualizará los métodos que se van a utilizar en la investigación:

- Deductivo, se desarrollará de la general a lo particular, identificando que es el recurso extraordinario de revisión y diferenciando el silencio administrativo entre positivo y negativo y su aplicación en la normativa ecuatoriana.
- Dogmático – jurídico, en vista, que se realizará un análisis de lo establecido en el Código Orgánico Administrativo referente ante la falta de pronunciamiento de la administración en la presentación del recurso extraordinario de revisión y como vulnera lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador. Con ello, se desarrollará en alcance que tiene el Código Administrativo y poder determinar su armonía con la norma suprema.
- Comparativo, en relación que se analizará la legislación de Colombia para obtener similitudes o diferencias de cómo opera el silencio administrativo frente a la legislación del Ecuador.

5.2. Técnica e instrumento de recolección de información

Para la recolección de información relacionada con la presente investigación se ha seleccionado como técnica e instrumento de investigación a la entrevista, que se aplicó cuatro preguntas a dos jueces de lo contencioso administrativo y tributario con sede en el cantón y provincia de Loja.

6. Resultados.

A fin de reforzar el contexto de esta investigación, el presente trabajo contó con la debida aplicación de investigación de campo, considerando la técnica de encuestas a los servidores públicos que prestan sus servicios laborales en la dependencia de la Coordinación Zonal de Educación, de la ciudad de Loja, obteniendo como resultado los siguientes elementos porcentuales:

Pregunta uno ¿Conoce usted cuáles son las faltas leves contempladas en la LOSEP y su Reglamento General?

Indicadores	Variables	Porcentaje
Si	3	15%
No	27	85%
TOTAL	30	100%

Fuente: Coordinación Zonal de Educación, de la ciudad de Loja.
Elaborado por: Daniel Sempértegui.

GRÁFICA



Interpretación:

De las 30 encuestas entregadas a los funcionarios, el total de 27 mencionaron que desconocen el contenido de la normativa de la LOSEP y el Reglamento, lo que representa una situación que puede ser interpretada como un demérito a las condiciones propias del servicio público. Contrario a esto, un número de 3 encuestados mencionan que conocen el régimen legal entre las faltas leves y graves que constan en la normativa legal antes mencionada.

Análisis:

Lo que representa la información recabada cuantitativamente, es que no existe un conocimiento íntegro de la normativa legal que organiza y coordina el servicio público, lo

que significa que los derechos y garantías de cientos de servidores públicos, quedan afectadas ya que si no se ha realizado un procedimiento disciplinario para imponer una sanción por una falta leve, el servidor creerá que es normal y común que la imposición de dicha sanción se la realice sin un procedimiento previo, aspecto que conculca el principio constitucional de seguridad jurídica.

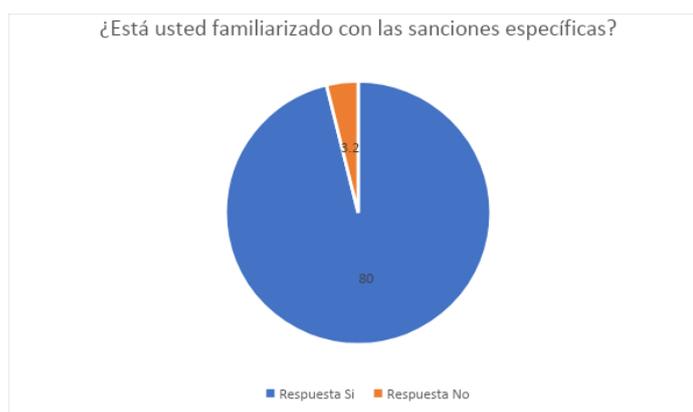
Pregunta dos: ¿Está usted familiarizado con las sanciones específicas previstas para las faltas leves en el servicio público?

Indicadores	Variables	Porcentaje
Si	28	80%
No	2	20%
TOTAL	30	100%

Fuente: Coordinación Zonal de Educación, de la ciudad de Loja.

Elaborado por: Daniel Sempértegui.

GRÁFICA



Interpretación:

De las 30 encuestas entregadas a los funcionarios, el total de 28 mencionaron que conocen que la imposición de sanciones a los servidores públicos pueden ser amonestaciones verbales; mientras que 2 encuestados, afirmaron que desconocen aquello, o que tenuemente lo conocen por versiones de otros servidores.

Análisis:

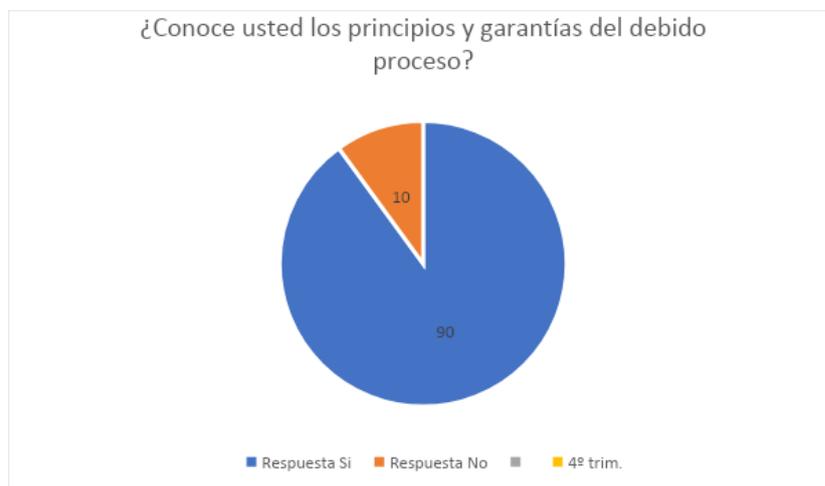
Lo que representa la información recabada cuantitativamente, es que no existe un conocimiento previo de todo lo que la normativa de la LOSEP y su Reglamento confieren al servidor público, y esta mezcla de información errada e incompleta, bien puede recibir una claridad oportuna, si la administración previo a imponer una sanción por el cometimiento de una falta leve, inicia de manera formal un procedimiento administrativo sancionador, con sujeción a las normas constitucionales e infraconstitucionales.

Pregunta tres: ¿Conoce usted los principios y garantías del debido proceso que deben observarse en los procedimientos disciplinarios por faltas leves?

Indicadores	Variables	Porcentaje
Si	29	90%
No	1	10%
TOTAL	30	100%

Fuente: Coordinación Zonal de Educación, de la ciudad de Loja.
Elaborado por: Daniel Sempértegui.

GRÁFICA



Interpretación:

De las 30 encuestas entregadas a los funcionarios, se obtienen datos de la siguiente manera: 29 quienes refieren que el debido proceso se cumple con la aplicación del artículo 76 de la Carta Magna, así como los principios que hacen posible la defensa en los procesos judiciales o administrativos. En cambio 1 persona encuestada expresó que no conocía los principios y garantías del debido proceso.

Análisis:

Analizado el contenido de las respuestas, se establece un conjunto de criterios que establece un conocimiento previo en cuanto los derechos o principios que deben valorarse al momento de tramitar un proceso disciplinario sancionador. Entonces, se entiende que este tipo de respuestas se esgrimen considerando información fidedigna en cuanto al principio constitucional del debido proceso, o en los casos prácticos o ejemplares que los mismos funcionarios han observado, sea como funcionarios sancionados o por las versiones de quienes lo han sido. Mientras solamente uno desconoce por completo lo que representa la vulneración a los principios antes descrito.

Pregunta cuatro: ¿En su experiencia, existe un procedimiento administrativo claro y específico para la imposición de sanciones por faltas leves en su institución?

Indicadores	Variables	Porcentaje
Si	17	55,56%
No	13	44,44%
TOTAL	30	100%

Fuente: Coordinación Zonal de Educación, de la ciudad de Loja.

Elaborado por: Daniel Sempértegui.

GRÁFICA



Interpretación:

En cada una de las respuestas entregadas en las 30 encuestas practicadas, se puede observar que los encuestados mencionan en una cantidad de 17, que si existe un procedimiento adecuado para la imposición de sanciones por faltas leves; mientras que, en un número de 13 personas, manifiestan que no existe en la LOSEP ni su Reglamento, nada específico que sugiera que la entidad pública realiza un procedimiento sancionador previo a la sanción por una falta leve.

Análisis:

Lo antes mencionado, refiere una tendencia clara y de mayoría en considerar que la LOSEP y su Reglamento posee este vacío, que hace evidente que la administración actúa sin ningún soporte legal que respete el debido proceso y la seguridad jurídica en el funcionario. Además, y de lo concebido en la investigación de campo, la confusión de los encuestados los hace entrever que la norma legal en mención es una norma sin relevancia y contenido sustancial y pertinente al sentido de los derechos de los servidores públicos. Por esta acepción es que es urgente que se haga una reforma sustancial y significativa en la normativa en la LOSEP,

y así los funcionarios y funcionarias puedan conocer el contenido de una normativa para la protección de sus derechos.

Pregunta quinta: ¿Considera que la falta de un procedimiento claramente tipificado para la imposición de sanciones por faltas leves afecta la seguridad jurídica de los servidores públicos?

Indicadores	Variables	Porcentaje
Si	24	66.67%
No	6	33.33%
TOTAL	30	100%

Fuente: Coordinación Zonal de Educación, de la ciudad de Loja.
Elaborado por: Daniel Sempértegui.

GRÁFICA



Interpretación:

De las 30 encuestas realizadas, se establece un porcentaje de 24 encuestados que consideran que la inexistencia de un procedimiento sancionador disciplinario para sancionar al servidor público, en caso de que el mismo cometa alguna falta leve, es una afectación jurídica directa a la seguridad jurídica como garantía constitucional; mientras que 6 mencionan o consideran que no se vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

Análisis:

En base al dato cuantitativo obtenido, se puede apreciar que el sentir de todos los encuestados, expone una situación clara y precisa y que se define en la necesidad de que los procedimientos sancionadores se lo realice en base a lo determinado en una normativa clara, previa, pública y aplicable a quienes son parte del aparataje burocrático a nivel nacional, aspecto que ha sido desarrollado ampliamente en este proceso investigativo, y que se ha

demostrado en esta parte del presente estudio, por medio del uso de herramientas propias de la investigación de campo.

Pregunta sexta: ¿Ha tenido usted o algún colega cercano experiencia con un procedimiento disciplinario por falta leve? Si es así, ¿cómo describiría el proceso?

Indicadores	Variables	Porcentaje
Si	15	50%
No	15	50%
TOTAL	30	100%

Fuente: Coordinación Zonal de Educación, de la ciudad de Loja.

Elaborado por: Daniel Sempértegui.

GRÁFICA



Interpretación:

Conforme lo demuestra el resultado de las encuestas, un porcentaje de 15 encuestados refieren una respuesta negativa demostrando la inexistencia de un caso específico en que se haya sancionado por alguna falta leve a un servidor. A pesar de lo dicho, algunos encuestados, en un número de 15, refieren que han sido parte de un proceso disciplinario en el que se los ha sancionado con una amonestación verbal o escrita, lo que revela la importancia de las encuestas en razón del tema planteado.

Análisis:

Como se observa en los resultados cuantitativos de este proceso académico, la experiencia previa de haber sido sancionado por el cometimiento de una falta leve, no es frecuente en el ámbito administrativo; no obstante, las respuestas otorgadas aproximan una idea central que convive en el consciente del empleado público, que tiene que ver con que la amonestación escrita o verbal son parte de una sanción que ejerce la administración sobre el administrado,

pero que indefectiblemente se lo ha venido imponiendo sin el ejercicio de un procedimiento administrativo concreto.

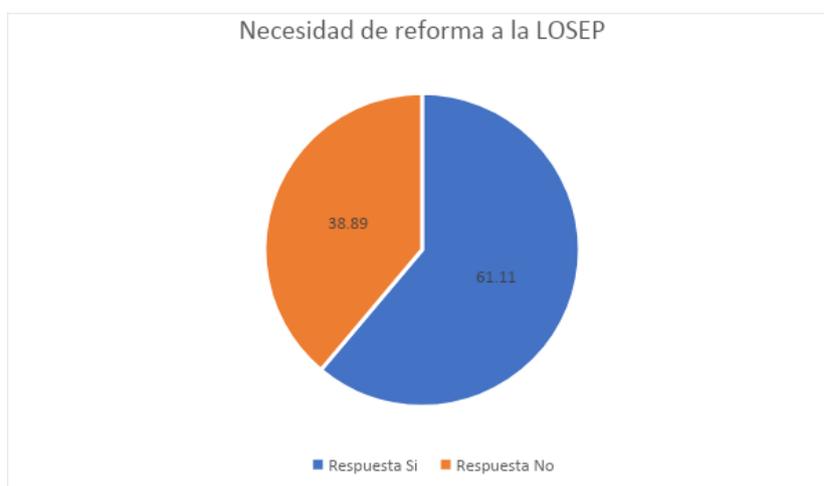
Pregunta séptima: ¿Cree usted que es necesario reformar la LOSEP y su Reglamento para establecer un procedimiento sancionador más claro y específico para faltas leves?

Indicadores	Variables	Porcentaje
Si	22	61.11%
No	8	38.39%
TOTAL	30	100%

Fuente: Coordinación Zonal de Educación, de la ciudad de Loja.

Elaborado por: Daniel Sempértegui.

GRÁFICA



Interpretación:

Es importante conocer aquí dos cuestiones puntuales, y la primera se manifiesta cuando un número de 22 encuestados refiere que se debe garantizar de mejor forma -por parte de la administración- la aplicación del derecho a la seguridad jurídica, y que debe existir una mejor precisión y detalle a la hora de imponer una sanción disciplinaria por una falta leve. Otros encuestados, en un número de 8, refieren que la normativa de la LOSEP no puede mejorarse o simplificarse, conforme lo indica el resultado representativo.

Análisis:

Se advierte que los encuestados a la hora de emitir la respuesta de mayor porcentaje, reconocen que es la seguridad jurídica la que se ve afectada cuando en la LOSEP y su Reglamento, cuando no se ha configurado legislativamente un proceso concreto para sancionar levemente a un funcionario, lo que realmente establece una lógica elemental en el

ejercicio de los derechos y garantías, ya que cada funcionario en el desarrollo de sus funciones y labores, conocen que si bien existe una sanción para comportamientos indebidos, no existe un procedimiento justo, legal y legítimo para imponer la sanción correspondiente a cada caso.

7. Discusión.

Corresponde describir el presente capítulo, rememorando que, se estructuró y proyectó un estudio investigativo, planteando como objetivo general el de analizar el impacto de la falta de tipificación de un procedimiento sancionador administrativo en la LOSEP y su Reglamento, sobre el derecho y principio de seguridad jurídica en el contexto institucional ecuatoriano; estableciendo a la vez, como objetivos específicos, identificar cuáles son las faltas leves que pueden ser cometidas por los servidores públicos; exponer cuáles son los principios rectores del principio constitucional del debido proceso que deben aplicarse y respetarse, en caso de que se instaure un procedimiento sancionador; y, referenciar si dentro de la administración, se instaura disciplinariamente un proceso a seguir para imponer una sanción por el cometimiento de una falta leve. Todo lo descrito, ha sido abarcado en esta investigación, contando con los presupuestos mismos de la investigación científica, y se puede determinar *prima facie* que todas las fuentes documentales de la literatura del derecho, los criterios esbozados, y la obtención cuantitativa de los criterios de los encuestados, han dilucidado en buena manera, todo el ejercicio argumentativo que consta en esta investigación, por lo que desde el enfoque del suscrito investigador, la meta planteada se ha cumplido positivamente, considerando no obstante, las limitaciones que serán redactadas en este mismo capítulo.

A la vez, es de mucha valía el tomar en cuenta que la metodología que se instituyó en este proceso investigativo, cumplió un fin loable y valedero en todo el resultado académico, ya que debido a la utilización de las herramientas, técnicas y métodos, a través del enfoque cualitativo y cuantitativo, se obtuvo resultados precisos y coherentes con la meta planteada en esta actividad; reconociendo por supuesto, que de aplicarse una cantidad más elevada de encuestas en distintas entidades públicas, se hubiera verificado que los procesos sancionatorios que emprende la administración pública, tienen una deficiencia procesal evidente, cuando es la misma normativa legal la que no contiene un proceso de sanción por el cometimiento de faltas leves.

Ahora bien, y en lo concerniente a lo sucedido en la presente investigación, conforme se había estructurado inicialmente, la meta académica se compuso de elementos de investigación alcanzables pero contundentes para exponer el enfoque investigativo. Debe considerarse que la selección de la temática a estudiar, abarcaba la pesquisa de presupuestos documentales y bibliográficos para cumplir de manera loable con los objetivos planteados, y que tenía que ver con un estudio normativo completo de la norma de la LOSEP y su Reglamento, así como para verificar y comprobar positivamente la hipótesis que se esbozó

en este proceso, que era ratificar que en el contenido de las normas de marras, existe un vacío normativo que a la postre es el insumo del que se sirve la administración para imponer sanciones a los administrados, en caso de que los mismos cometan alguna falta leve.

A partir de lo que esta investigación ha aportado, los hallazgos pertinentes al enfoque investigativo planteado son profusos, contundentes e implacables en describir que, las sanciones leves que constan en el artículo 42 de la LOSEP; y en el artículo 88 del Reglamento de la ley en comento, existen y se aplican bajo un manto impositivo y arbitrario en la esfera legal de este país; es decir, las sanciones leves se imponen, sin más que una decisión y facultad discrecional de las autoridades de una administración pública. Para esto se debe considerar que las referencias doctrinales especializadas en el derecho administrativo, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, establecen en su contenido los aspectos puntuales que describen el momento mismo de la vulneración de derechos, cuando la normativa no cuenta con un articulado estricto para la aplicación de una sanción por el cometimiento de una sanción leve.

En este sentido, se ha considerado que la seguridad jurídica, es un principio y derecho de gran importancia en el contexto constitucional y legal ecuatoriano, y por este motivo los hallazgos de este proceso investigativo, establecen una categoría suprema de protección a este principio, ya que todo acto y decisión judicial o no judicial que se genere en contra de una persona, debe contenerse en un precepto legal claro, previo, público y aplicable, y cuando no sucede esto, la configuración de una violación a derechos constitucionales se materializa.

Resulta preocupante que la normativa legal vigente en este país, y que regula las relaciones entre los empleados públicos y las autoridades administrativas, haya permanecido incólume en estos años, sin considerar que las faltas leves, deben necesariamente pasar por un “filtro legal” previo, que establezca elementalmente si antes de aplicar una sanción oral, escrita o pecuniaria, existió o no un conjunto de argumentos y pruebas aportadas por el servidor público, que pudo haber demostrado su inocencia en el cometimiento de una falta leve. Sencillamente, todos los: “(...) servidores públicos son personas humanas que ejercen derechos y contraen obligaciones a título personal contratadas por el Estado, las mismas que prestan sus servicios personales, lícitos bajo remuneración y tienen los mismos derechos que otros” (Velañas-Bayas, 2019, pág. 20).

De ahí que es importante reconocer que quienes son parte de este conglomerado, de manera permanente cumplen sus funciones logrando un aporte fundamental al aparataje nacional-institucional, y pese a esto, cuando se observa que las condiciones legales por las que

atraviesa su condición laboral son deficientes y posee un vacío que se ha mantenido sin corregirse por tantos años, es cuando se cuestiona la calidad y seguridad jurídica en el ámbito institucional. De lo mencionado, el hecho mismo de ser servidores públicos le otorga una categoría única y especial a quien funge esta condición, con los deberes, responsabilidades y prohibiciones que la misma norma legal prescribe; por lo que, si no ha existido hasta el momento un procedimiento sancionador claro y preciso para sancionar al funcionario, en caso de que haya cometido una falta leve, es injusto y arbitrario en todo el contexto del sino constitucional.

En este sentido, los servidores públicos cumplen una función plausible en el desarrollo económico, social y político del Estado, y así como el mismo Estado establece algunas pautas normativas prerrogativas para proteger sus legítimos intereses y condiciones laborales, el hecho de que no se haya establecido un procedimiento sancionador para sancionar las faltas leves, es un acto que ha venido transgrediendo de manera permanente los derechos de los funcionarios públicos. Bajo esta misma expresión, el autor Balda (2023) menciona: “(...) los trabajadores tienen derechos especiales en relación con la legislación laboral, que no sólo la justifican, sino que son la base para determinar el sentido y alcance de la legislación laboral, donde el Estado cumple el rol de garante (pág. 111).

Entonces en teoría, la realidad laboral ecuatoriana, protege y garantiza condiciones óptimas en las cuales el servidor público y los trabajadores prestan su contingente laboral en los espacios destinados a ejercer su labor profesional y no profesional, lo que supone que este ejercicio de protección, que nace del texto constitucional, tiene ser debidamente representado en todo momento, mientras la relación laboral se dé entre las partes. Entonces, el respeto entre las partes intervinientes de una relación laboral entre el Estado y una persona no sólo debe sujetarse a las condiciones sociales, humanas y económicas que supone el poseer un trabajo, sino también en los escenarios en los cuales las conductas indebidas e impropias del servidor, generen una cuasi sanción hacia el mismo, pero la misma debe ser impuesta a través de un procedimiento sancionador.

De lo dicho, se induce a pensar que ciertamente, si las normas legales permiten esta protección en cuanto categorías precisas como remuneración mensual, vacaciones, derecho a décimos, licencias médicas, entre otras; deben también garantizar que los procedimientos sancionadores, llamados “sumarios administrativos”, establezcan condiciones de protección jurídica a los derechos de los administrados, indistintamente si el cometimiento de la falta es leve o grave, y con eso se aseguraría el respeto al debido proceso con las condiciones y requisitos que exige la normativa para que esto suceda.

Para sustentar esta reflexión, se debe advertir que, en el desarrollo de esta investigación, se han detectado e individualizado sendas referencias que verifican que existe un vacío normativo latente y vigente en la LOSEP y su Reglamento en cuanto la instauración de un sumario administrativo para imponer una sanción por una falta leve, lo que significa que va a perpetuar la transgresión de derechos en los funcionarios públicos, y la seguridad jurídica como un derecho constitucional, queda como un mero enunciado en todo el conjunto de derechos y garantías constantes en la Carta Magna, y esta realidad se vendrá dando hasta que urgentemente, se tomen los correctivos legislativos y administrativos por parte de todo el aparato institucional a nivel nacional, aspecto que revela aún más la delicada situación que se viene dando en la aplicación de sanciones en el ámbito institucional.

Además, en la práctica profesional-laboral que se ha individualizado en el sector público, concretamente en la Dirección Zonal de Educación de la ciudad de Loja, se ha conseguido verificar por medio de la técnica investigativa de encuestas, el cometimiento de esta acostumbrada forma de sancionar a sus funcionarios, lo que confirma la hipótesis planteada en esta actividad académica, que es la vulneración al principio de seguridad jurídica, ya que la imposición de sanciones por faltas leves, se la realiza solo a través de dicha sanción, sin que de por medio se haya planteado un sumario administrativo, diligencia que como mínimo debería realizarse para garantizar la defensa y debido proceso del administrado; contrario a esto, todo el ejercicio administrativo se destina a la imposición de la sanción, por increíble que parezca. Por otro lado, se reconoce que una limitante para ahondar y expandir el enfoque investigativo de este proceso académico puede ser que, con la aplicación de encuestas en otro espacio institucional público, se pudo haber apreciado que esta problemática legal y laboral, es evidente y palpable en todos los escenarios en los que existe una administración y un administrado.

Continuando, la idea central de este estudio comprendió desde su inicio, establecer a la seguridad jurídica como la condición mínima en derechos a ser aplicada por el aparato institucional ecuatoriano, en caso de que exista algún proceso administrativo o judicial que pudiera afectar sus derechos, ya que como lo enseña acertadamente el profesor Zavala Egas (2012):

La seguridad jurídica tiene, pues, su aspecto estructural (objetivo), el que es inherente al sistema jurídico, a las normas jurídicas y a sus instituciones y, de ahí, dimana al sujeto que está obligado por el sistema jurídico que adquiere la certeza o la certidumbre de las consecuencias de sus actos y las de los demás, ésta es la faceta subjetiva (pág. 220).

Por lo que se interpreta que, ante las circunstancias en las que se está evaluando y analizando la conducta de un servidor público -como suele suceder en caso de que el mismo haya cometido una falta leve o grave- lo necesario y justo, es implementar un procedimiento claro, concreto, preciso y directo en el que él mismo pueda defenderse y responder en derecho de todos los cargos que se formulen ante una eventual sanción administrativa. Este aspecto, como ha sido abordado de manera profusa en esta investigación, necesita sujetarse a las condiciones reales que implican el respeto al debido proceso, y todo esto que se menciona “(...) comporta la sujeción a las prescripciones normativas sustantivas y adjetivas previstas en el ordenamiento jurídico para el conocimiento y resolución de la controversia puesta en su conocimiento, dentro de un plazo razonable” (Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 025-17-SEP-CC Caso No. 1361-13-EP, pág. 12).

Asimismo, debe tomarse en cuenta que los derechos y garantías del servidor público, no solo se afecta cuando no existe un procedimiento sancionador en la normativa legal del servicio público, sino que a partir de esta vulneración directa de derechos, pueden confluir situaciones en que otros derechos constitucionales puedan verse lesionados, debido al atropello que un expediente disciplinario sancionador puede generar en la condición e integridad del servidor público, mencionando por ejemplo, la vulneración del derecho al trabajo, vida digna, progresividad, entre otros, que pueden irse revelando en la medidas que la trasgresión se acreciente.

De lo expuesto, es congruente y pertinente la propuesta de reformas a la LOSEP y su Reglamento que se han esbozado en este proceso investigativo, ya que a través de las mismas se asegurará la defensa, debido proceso y seguridad jurídica a favor del administrado, en caso de que se haya detectado un indebido comportamiento en dicho servidor, y que eventualmente pueda ser sancionado como una falta leve, considerando todo lo aquí manifestado, y que ha resultado como un fin plausible a los derechos, principios y garantías del funcionario público del Ecuador, en un Estado social de derechos.

8. Conclusiones

Todo el ejercicio investigativo y argumentativo que se ha plasmado en este proceso académico permite proyectar las siguientes conclusiones:

La LOSEP y su Reglamento, en el transcurso de los años han mantenido en su contenido legislativo a las faltas leves y graves como presupuestos legales a través de las cuales se sanciona a un servidor público, cuando el mismo debido a sus funciones laborales, comete un acto indisciplinario o indebido, sea por acción u omisión. En este contexto, las normas legales en mención también explican que, para una imposición de sanción, solamente se activa el procedimiento sancionador de sumario en el caso de que exista una falta grave que sancionar, más no con las faltas leves.

De lo dicho, y ante la apatía legislativa respecto de esta omisión y vacío normativo, una reforma legal debe darse de manera urgente, ya que la implementación de un proceso íntegro y legítimo sancionador asegurará el debido respeto al debido proceso y la seguridad jurídica en el servidor público, en caso de que el mismo en el ejercicio de sus funciones, cometa una falta leve. Esta investigación en su desarrollo argumentativo ha sugerido algunas reformas por las que debe pasar la normativa LOSEP y su Reglamento, a fin de garantizar la aplicación de los derechos antes mencionados.

A partir de esto, y considerando las reformas en mención, la seguridad jurídica estará presente dentro del contexto de la administración pública, lo cual es un acierto desde todas las perspectivas de los derechos, garantías y principios constitucionales, a fin de no dejar aislado e impracticable el fin del Estado social de derechos, y prevalecer en todo momento el catálogo de derechos fundamentales y constitucionales que existen en nuestra Carta Magna, desde su última modificación y vigencia.

9. Recomendaciones

Así mismo, considerando todo lo aportado en este proceso investigativo, se emiten las siguientes conclusiones:

Preliminarmente, todo lo aportado y referenciado en esta actividad académica de postgrado, expone un escenario de la normativa jurídica laboral ecuatoriana frente a la realidad institucional en la que, miles de funcionarias y funcionarios del aparataje burocrático del país está inmiscuido, y esto direcciona a que cada uno de ellos, sufrirá directamente las consecuencias de que la normativa legal de la LOSEP y su Reglamento, posean un vacío legal al momento de sancionar levemente a un servidor público, ya que no existe un procedimiento sancionador administrativo en la actualidad. Entonces una recomendación prioritaria consecuente a lo mencionado es que se logre revisar la normativa de marras y lograr la implementación de este procedimiento sancionador.

Establecer las condiciones laborales propicias en el contexto burocrático nacional, a fin de garantizar la aplicación de las normas constitucionales, legales y reglamentarias basado en los preceptos que propone el texto constitucional sobre los derechos, principios y garantías; es decir, no solo lo expuesto en esta investigación debe servir como un insumo preponderante a la hora de, legislativamente, reflexionar del vacío existente en la normativa de la LOSEP y su Reglamento, sino también en aquellos casos en que se haya detectado que la deficiencia y vaguedad legal contenida en dichas normas, perjudique y conculque derechos de los servidores públicos del país, y su libre e íntegro desarrollo en la esfera laboral, indistintamente de las funciones que se cumplan bajo los parámetros de profesionalidad y no profesionalidad.

Reconocer que, el vacío normativo de la LOSEP y su Reglamento, en cuanto la existencia de un procedimiento sancionador en la sanción de faltas leves, es un perjuicio significativo y compulsivo en cuanto la situación jurídica de un servidor público, que debe ser atendido de manera prioritaria por el poder legislativo, y plantear una reforma en el contenido de las normas de marras, evento que podría ser significativo y trascendente para proteger los derechos y garantías de este grupo de personas.

La presente investigación se contiene y sustenta en la selección de fuentes textuales especializadas en materia laboral; normativa jurídica vigente y jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana; sumado a esto, los criterios técnicos, jurídicos y basados en la experiencia profesional y burocrática del suscrito investigador, por lo que se recomienda que en el ámbito investigativo y académico, se considere este trabajo académico como una fuente

plena y técnica de la línea investigativa del derecho laboral, constitucional y transversal a los derechos de trabajadores y trabajadoras sujetos al Código de Trabajo.

So pena de lo dicho, este estudio, si bien es preponderante y plausible, establece una limitante en la investigación de campo, ya que las encuestas practicadas arrojaron un resultado definitivo y claro al momento de ratificar el contenido de la deficiencia normativa de la LOSEP y su Reglamento, pero la impresión y respuestas de otros espacios burocráticos-institucionales, sustentarían de mejor manera el enfoque investigativo descrito en esta investigación. De lo dicho, una recomendación en base a lo mencionado es que a futuro y siguiendo la misma línea investigativa, se logre capturar y cuantificar los datos obtenidos por los funcionarios y funcionarias de otras instituciones, y sobre esto, unificar los criterios y sustentos de esta investigación.

En este sentido y tomando en cuenta todo lo expuesto en este proceso investigativo, conforme lo plantea el principio de reserva que consta en el texto constitucional, la presente investigación sugiere que, a la luz de lo mencionado en este proceso académico y del enfoque del suscrito investigador, se realicen las siguientes reformas, al tenor de los siguientes considerandos:

ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR
EL PLENO
CONSIDERANDO

Que, por mandato constitucional los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes, con base en los derechos de igualdad, no discriminación, acceso gratuito a la justicia, tutela efectiva imparcial y expedita, debido proceso y seguridad jurídica, conforme lo prevén los artículos 11, 75, 76 y 82 de la Carta Fundamental;

Que, el número 7 de la letra c del artículo 76 de la Constitución, como garantía al debido proceso, el derecho de las personas a la defensa que incluye el ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, por lo que es imperativo modificar las reglas del abandono reguladas en el COGEP;

Que, la Constitución de la República en el artículo 167, consagra que la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones previstos en la Constitución;

Que, la Constitución de la República en el artículo 82, prescribe que la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes;

Que, en la Ley Orgánica del Servicio Público y en el Reglamento de dicha ley, se ha observado varias falencias y vacíos legales, en relación a la aplicación de las sanciones por el cometimiento de faltas leves;

Que, es necesario armonizar el contenido legal de la norma en comento, para garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica al momento de sancionar al servidor público con la imposición de una falta leve;

Que, de acuerdo al artículo 120 número de la Constitución, la Asamblea Nacional puede expedir, codificar, reformar o derogar leyes;

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales expide la presente:

LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO.

- En el artículo 42 de la LOSEP, agréguese lo siguiente: *Las faltas leves darán lugar a la imposición de sanciones de amonestación verbal, amonestación escrita o sanción pecuniaria administrativa o multa, previo al sumario administrativo que deberá ser iniciado por la administración, respetando en todo el momento el debido proceso.*

- Asimismo, en el mismo artículo agréguese: *Las faltas leves darán lugar a la imposición de la sanción oral, escrita o pecuniaria; y, las faltas graves, darán lugar a la imposición de sanciones de suspensión o destitución, previo el correspondiente sumario administrativo, en cualquier caso.*

En el Reglamento a la LOSEP deberán constar a la vez, las siguientes modificaciones legales, bajo los siguientes considerandos:

En el artículo 81 agréguese el siguiente contenido:

- *Los reglamentos internos en cumplimiento con lo dispuesto en el inciso anterior, conforme a la valoración que hagan de cada una de las faltas leves, determinarán la sanción que corresponda, pudiendo ser amonestación verbal, amonestación escrita y sanción pecuniaria administrativa, siendo obligatorio en cada caso, iniciar y tramitar el procedimiento administrativo sancionador, garantizando el respeto al debido proceso al servidor público, presunto responsable del cometimiento de una falta leve.*

Luego del artículo 84, incorpórese uno innumerado, que disponga lo siguiente:

- *Art (...) Establecimiento del sumario administrativo. - Tanto en los casos de sanción oral, escrita o amonestación pecuniaria por el presunto cometimiento de una falta leve, la*

entidad pública deberá iniciar el sumario administrativo respectivo, respetando en todo momento el derecho al debido proceso.

Instituyese y agréguese el siguiente artículo innumerado, que diga lo siguiente:

- *Art (...) Sumario administrativo: Para la imposición de la sanción respectiva por el cometimiento de una falta leve, se deberá seguir los siguientes pasos:*
 - a) *Notificación: En caso de que la UATH, sea de oficio o por denuncia, decida iniciar el proceso sancionador por el cometimiento de una falta leve, se deberá notificar al administrado con la apertura de la investigación previa en un término de tres días.*
 - b) *Una vez recibida la notificación, el servidor público podrá presentar la prueba de descargo que crea conveniente a sus intereses. Para este fin, se le concederá un término de cinco días. En este mismo término, la UATH realizará todas las diligencias necesarias, así como obtendrá toda la información confiable que permita establecer serios indicios del cometimiento de una presunta falta leve del servidor público sumariado.*
 - c) *Recabada la prueba pertinente, la UATH o quien haga sus veces, evacuará la prueba presentada en un término de hasta 15 días, notificando en este caso al sumariado para su conocimiento. En caso de que el sumariado no haya comparecido al proceso administrativo sancionador, y no haya señalado defensa legal o prueba que actuar, la UATH pasará directamente a señalar la audiencia pertinente, en la que se escuchará a la o el sumariado. En caso de que si haya existido prueba presentada, y una vez que hayan transcurrido los 10 días de evacuada la prueba, se convocará a la audiencia respectiva, la cual se celebrará en un término no mayor a tres días.*
 - d) *Concluidas estas fases, la UATH o quien haga sus veces, emitirá a través de la resolución pertinente, la decisión tomada en el caso, imponiendo la sanción oral, escrita o pecuniaria al sumariado por el cometimiento de una falta leve; o por el contrario, dejando sin efecto la denuncia presentada por escrito o de oficio, archivando consecuentemente el caso. La resolución del caso no podrá ser emitida superando los 5 días término.*
 - e) *En caso de que exista inconformidad a la resolución emitida, el sumariado podrá apelar a dicha decisión, en un término de hasta tres días, fundamentando el motivo de su apelación.*

Agréguese inmediatamente al artículo que antecede, el siguiente artículo innumerado:

- *Art. (...) Prescripción: En caso de que la UATH o quien haga sus veces, no haya tramitado el procedimiento administrativo sancionador en el supuesto cometimiento de una falta leve, en los tiempos señalados en el artículo que antecede, dicho procedimiento prescribirá en el plazo de 90 días.*

Agréguese en el artículo 91, lo siguiente:

- *Cuando viniere en conocimiento de una autoridad, funcionario o servidor la presunción de la comisión de una falta disciplinaria leve o 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.*

Artículo Final: Quedan derogadas las demás disposiciones legales que se opongan a la presente reforma.

Disposición Final: La presente Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Es dado en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, ubicada en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, a los xx días del mes de xx de 202x.

ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, DISTRITO METROPOLITANO DE
QUITO, A LOS DIECISIETE DÍAS DEL MES DE OCTUBRE DE DOS MIL
DIECINUEVE. SANCIONASE Y PROMULGASE.

f.)

PRESIDENTE CONSTITUCIONAL
DE LA REPÚBLICA

10. Bibliografía

Albuja Varela, F. J. . (2021). Servicios públicos en Ecuador: tensiones teóricas entre estatismo, liberalismo y supremacía constitucional. *Estado & Comunes*, 2(13). https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n13.2021.227

Alvarado-Verdezoto, J. F. & Gavilánez-Puente, I. J.(2022). Las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos disciplinarios en Ecuador. *Revista Sociedad & Tecnología*, 5(S1), 57-72, DOI: <https://doi.org/10.51247/st.v5iS1.232>

Álvarez Álvarez, f. E., Ilaquiche Licta, R. C., Fiallos Bonilla, S. F., & Hernández Alvarado, V J., E., (2022). Procedimientos disciplinarios a servidores judiciales: vulneración de derechos constitucionales. Caso de estudio Ecuador. *Revista Universidad y Sociedad*, 14(S4), 98-107

Arrázola, F. (2014). El concepto de seguridad jurídica, elementos y amenazas ante la crisis de la ley como fuente del derecho. Universidad de los Andes Facultad de Derecho *Revista de Derecho Público* N.o 32 Enero - Junio de 2014. ISSN 1909-7778.

Asamblea Constituyente. (2008, 20 de octubre). Constitución de la República del Ecuador. *Registro Oficial No. 449*.

Asamblea Nacional. Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público. (2011, 01 de abril). *Registro Oficial No. 418*.

Balda, J. (2023). Vulneración de los derechos laborales de los servidores públicos con contrato ocasional en el Ecuador. *Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política Instituto de Filosofía del Derecho Dr. J.M. Delgado Ocando Universidad del Zulia*. ISSN 1315-6268 – Dep. Legal pp. 199402ZU33. Vol. 30, N° 2, 2023:104-123.

Basterra, M. (2000). El problema de las lagunas en el Derecho. *Revista Derecho y Sociedad*. Dialnet-El Problema De Lagunas DEl Derecho-7792747-1.pdf

Beltrán, S. (2014). Análisis dogmático y normativo de la potestad sancionadora y el principio de proporcionalidad en la Función Judicial. *Universidad Andina Simón Bolívar*. [Tesis previo al título de magíster en Derecho Administrativo]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4754/1/T1771-MDE-Beltran-Analisis.pdf>

Buenaño, A. (2017). LA SANCIÓN DISCIPLINARIA PECUNIARIA ADMINISTRATIVA PREVISTA EN LA LOSEP, VULNERA EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA INEMBARGABILIDAD DEL SALARIO. *UNIVERSIDAD REGIONAL AUTÓNOMA DE LOS ANDES “UNIANDES”*. [Investigación previo al grado de magíster].

<https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/7429/1/TUAEXCOMMCO057-2017.pdf>

Canalle Abogados (2019). Características del procedimiento administrativo sancionador: Introducción al análisis de los principios recogidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General sobre la potestad fiscalizadora y sancionadora del Estado.

<http://canalleabogados.com/wp-content/uploads/2021/08/Caracteristicas-del-PAS.pdf>

Cañamar, P. (2018). Prerrogativas de la Administración Pública frente a los particulares en el Derecho Procesal Administrativo Ecuatoriano con afectación al Principio de Legalidad. *Universidad Central del Ecuador*. [Tesis previo al título de abogado].

<https://www.dspace.uce.edu.ec/server/api/core/bitstreams/70695a0a-f972-4d51-8452-4a676599fd99/content>

Carvajal, B., (2010). Alcance y limitaciones del debido proceso en el procedimiento administrativo. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (4), 7-21

Cevallos, E. (2016): “La administración pública en el Ecuador: perfeccionamiento para su régimen jurídico administrativo”, *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, (octubre-diciembre 2016). <http://www.eumed.net/rev/cccss/2016/04/regulacion.htm>

Congreso del Ecuador. (2005, 16 de diciembre). Código del Trabajo. Registro Oficial No. 167.

Corte Constitucional del Ecuador. (2020, 02 de diciembre). Sentencia No. 273-15-EP/20. Jueza Ponente Karla Andrade Quevedo.

Corte Constitucional del Ecuador. (2021, 05 de mayo). Sentencia No. 48-14-IN/21. Jueza Ponente Karla Andrade Quevedo.

Corte Constitucional del Ecuador. (2021, 21 de julio). Sentencia No. 34-17-IN/21. Jueza Ponente Karla Andrade Quevedo.

Corte Constitucional del Ecuador. (2023, 09 de febrero). Sentencia No. 2913-17-EP/23. Jueza Ponente Karla Andrade Quevedo.

Corte Constitucional del Ecuador. (2020, 08 de enero). Sentencia No. 1357-13-EP/20. Jueza Ponente Daniela Salazar Martín.

Costa Kosta, M. (2022). La tipificación administrativa en la legislación ecuatoriana. Análisis del régimen disciplinario a los servidores públicos. *Universidad Andina Simón Bolívar*. [Tesis previo al título de magíster en Derecho Administrativo].

<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/8674/1/T3795-MDACP-Costa-La%20tipificacion.pdf>

Daza, T. (2017). LAS CAUSALES DE DESTITUCIÓN EN LA LEY DEL ESTATUTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Anuario de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela*.

<https://cidep.online/ojs/index.php/aeda/article/view/30/aeda-02-05-pdf>

Galiano Maritán, G. (2019). La interpretación del Derecho en el ordenamiento jurídico ecuatoriano: estudio doctrinal y legal. *Revista de Derecho* No. 27, Jul - Dic. 2019. ISSN 1993-4505 / eISSN 2409-1685

Gordillo, J. (2003). Introducción al Derecho Administrativo. *Boletín de Derecho Administrativo*. https://www.gordillo.com/pdf_tomo5/01/01-capitulo4.pdf

Haro Salas, M. F. & Villacrés Salas, M. P. (2021). Los principios del Derecho Administrativo: su positivización. *Revista Sociedad & Tecnología*, 4(S1), 61-75.

Jalvo, B. (2020). Aspectos fundamentales de la configuración actual de la potestad disciplinaria de la Administración Pública española sobre el personal a su servicio. *Revista Derecho & Sociedad*, N° 54 (II) / pp. 7-22.

Jara, C., y Umpierrez, S. (2014). EVOLUCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ECUATORIANO DESDE 1998 A 2013. *Revista Enfoques* • Vol. XII • N°21 • 2014 • pp. 131-148.

Martínez, L. (2019). BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LAS CAUSALES DE AMONESTACIÓN EN LA LEY DEL ESTATUTO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LOS DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. *Revista de Derecho Funcionario*, N° 27, 2019, pp. 7-21 [www.funeda.net].
<https://cidep.online/ojs/index.php/rdf/article/view/152/rdf-n27-01-pdf>

Peña, M. (2023). LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS PROCESALES EN EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE VISTO BUENO. *Defensa y Justicia*.
<http://www.defensayjusticia.gob.ec/?p=34862>

Plaza Orbe, A. (2019). La seguridad jurídica en el procedimiento de determinación de responsabilidades civiles y administrativas de la Contraloría General del Estado. *Universidad Andina Simón Bolívar*. [Tesis previo al grado de magíster en Derecho Administrativo]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6909/1/T2983-MDACP-Plaza-La%20seguridad.pdf>

Ramón Armijos, R. M., Chicaiza Chicaiza, E. F., & García Heredia, A. D. (2024). Los principios de contradicción y publicidad en el Código Orgánico General de Procesos y los medios tecnológicos. Una perspectiva desde la realidad ecuatoriana vigente. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 5 (3), 1413–1425.
<https://doi.org/10.56712/latam.v5i3.2127>

Simbaña, A. (2022). El derecho humano de los servidores públicos ecuatorianos a recibir una remuneración justa y equitativa, en el contexto de las medidas de austeridad 2016-2020. *Universidad Andina Simón Bolívar*. [Tesis previo al título de magister en Derechos Humanos]. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/8824>

Tobar, H. (1995). LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR. *Informativo ESPAE*.
<https://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/6650/3/Administraci%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20en%20el%20Ecuador.pdf>

Universidad Isabel I (2023). Las fuentes del Derecho Administrativo. <https://www.ui1.es/blog-ui1/las-fuentes-del-derecho-administrativo>

Vargas López, K. *Principios del procedimiento administrativo sancionador*. <https://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica14/art4.pdf>

Velaña-Bayas, B. (2019). La afectación del derecho al trabajo de los servidores públicos ocasionado por los contratos ocasionales en el Ecuador. Boletín de Coyuntura, N° 22; julio - septiembre 2019; e-ISSN 2600-5727 / p-ISSN 2528-7931; UTA – Ecuador; Pág. 20. <https://revistas.uta.edu.ec/erevista/index.php/bcoyu/article/view/720/693>

Zavala Egas, J. (2012). Teoría de la seguridad jurídica. *Revista IURIS DICTIO*. Año 12. Vol 14

11. Anexos

11.1. Formato de la encuesta



1859

UNL

Universidad
Nacional
de Loja

Estimado funcionario administrativo, reciba un cordial saludos del Abogado Daniel Alexander Sempertegui Coronel, estudiante de la maestría en Derecho Procesal Administrativo y Litigación de la Universidad Nacional de Loja. Por motivo que me encuentro realizando mi trabajo de investigación titulado: **“La falta de tipificación del procedimiento administrativo para la imposición de faltas leves en el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público y su impacto en la seguridad jurídica de los servidores públicos.”**; solicito a usted, comedidamente, que me ayude respondiendo las siguientes preguntas:

1.- **¿Conoce usted cuáles son las faltas leves contempladas en la LOSEP y su Reglamento General?**

SI ()

NO ()

2.- **¿Está usted familiarizado con las sanciones específicas previstas para las faltas leves en el servicio público?**

SI ()

NO ()

3.- **¿Conoce usted los principios y garantías del debido proceso que deben observarse en los procedimientos disciplinarios por faltas leves?**

SI ()

NO ()

4.- **¿En su experiencia, existe un procedimiento administrativo claro y específico para la imposición de sanciones por faltas leves en su institución?**

SI ()

NO ()

5.- **¿Considera que la falta de un procedimiento claramente tipificado para la imposición de sanciones por faltas leves afecta la seguridad jurídica de los servidores públicos?**

6.- **¿Ha tenido usted o algún colega cercano experiencia con un procedimiento disciplinario por falta leve? Si es así, ¿cómo describiría el proceso?**

SI ()

NO ()

7.- **¿Cree usted que es necesario reformar la LOSEP y su Reglamento para establecer un procedimiento sancionador más claro y específico para faltas leves?**

SI ()

NO ()

11.2. Certificado de traducción de Resumen

Loja, 28 de octubre de 2024

Lic. Alexandra Elizabeth Rivera Celi

DOCENTE DE LA UNIDAD EDUCATIVA OVIDIO DECROLY

CERTIFICO:

Yo, ALEXANDRA ELIZABETH RIVERA CELI, con cédula de ciudadanía Nro. **1105153215**, Licenciada en Ciencias de la Educación, en la especialidad de IDIOMA INGLÉS, he traducido al idioma inglés el apartado de “Resumen” del Trabajo de Investigación Jurídica, titulado **“La falta de tipificación del procedimiento administrativo para la imposición de faltas leves en el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público y su impacto en la seguridad jurídica de los servidores públicos.”**, elaborado por el señor Daniel Alexander Sempértegui Coronel, con cédula de ciudadanía Nro. **1104350952**.

Es todo cuanto puedo certificar en honor a la verdad, facultando al interesado hacer uso legal del presente, en lo que el estimare conveniente.

Atentamente,



.....
Lic. Alexandra Elizabeth Rivera Celi

C.C.: 1105153215