



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

UNIDAD DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

TÍTULO:

**“INSTAURACIÓN, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN
DE LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS EN EL
MINISTERIO DE TRABAJO Y SU REFORMA EN LA
LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO”**

**Tesis previa a la
obtención del Título de
Abogada**

Autora:

Blanca Lucia Ramón Ordóñez

Director:

Dr. Marcelo Armando Costa Cevallos Mg.

Loja - Ecuador

2017

CERTIFICACIÓN:

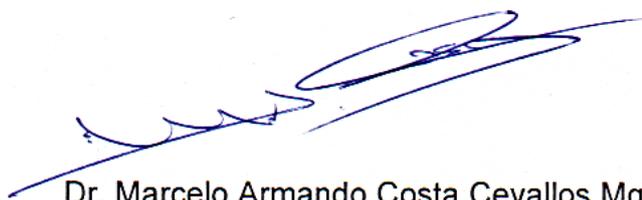
Dr. Marcelo Armando Costa Cevallos Mg.

DIRECTOR DE TESIS

CERTIFICO:

Que he dirigido y revisado la presente tesis titulada: **“INSTAURACIÓN, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS EN EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SU REFORMA EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO”**, previa a la obtención del grado de Abogada, elaborado por la Sra. **BLANCA LUCIA RAMÓN ORDÓÑEZ**, el mismo que cumple con las exigencias reglamentarias, de forma y fondo, por lo que autorizo su presentación a la autoridad académica correspondiente.

Loja, Abril 2017



Dr. Marcelo Armando Costa Cevallos Mg.

DIRECTOR DE TESIS

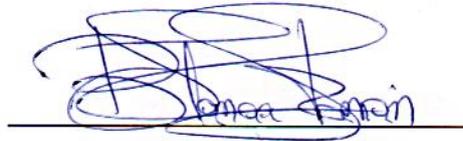
AUTORÍA.

Yo, Blanca Lucia Ramón Ordóñez, declaro ser autor del presente trabajo de tesis y eximo de manera expresa a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

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

Autora: Blanca Lucia Ramón Ordóñez

Firma:



Cédula: 1101793071

Fecha: Loja, Abril del 2017

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

Yo, Blanca Lucia Ramón Ordóñez, declaro ser autora de la Tesis titulada: **“INSTAURACIÓN, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS EN EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SU REFORMA EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO”** como requisito para optar por el Grado de Abogada: Autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la reproducción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital e Institucional:

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

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

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los 06 días del mes de abril del dos mil diecisiete, firma la autora:

Firma.....
AUTORA: Blanca Lucia Ramón Ordóñez.

CÉDULA: 1101793071

DIRECCIÓN: Loja, Barrio Las Peñas, Calles: Mercadillo y Atahualpa

CORREO: blanca2528@hotmail.com

TELEFONO: 072-2572361 / 0992118957

DATOS COMPLEMENTARIOS

DIRECTOR DE TESIS: Dr. Marcelo Costa Cevallos Mg. Sc.

TRIBUNAL DE GRADO:

Dr. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez Mg. Sc. (Presidente)

Dr. Darwin Quiroz Castro Mg. Sc. (Vocal)

Dr. Augusto Astudillo Ontaneda Mg. Sc. (Vocal)

DEDICATORIA

El presente trabajo investigativo, lo dedico inicialmente a mi Dios Todopoderoso, ya que sin él no estaríamos, ni fuéramos lo que ahora somos.

Posteriormente a mis hijas, quienes son mi inspiración y apoyo constante en cada decisión y meta en mi vida.

Así mismo dedico cada esfuerzo a toda mi familia entera.

Blanca Lucia Ramón Ordóñez

AUTORA

AGRADECIMIENTO

Dejo constancia de mi agradecimiento entero a la Universidad Nacional de Loja, a Unidad de Educación a Distancia y a la Carrera de Derecho, por ser formadores de pensamientos y cuna de grandes profesionales.

De manera especial, expreso mi reconocimiento y gratitud al Dr. Marcelo Armando Costa Cevallos Mg. Director de Tesis, a quien le debo varias horas de paciente dedicación y sabia asesoría, la misma que me permitió concluir con éxito este trabajo de tesis.

Blanca Lucia Ramón Ordóñez

AUTORA

1. TÍTULO

“INSTAURACIÓN, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS EN EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SU REFORMA EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO”

2. RESUMEN

El Sumario Administrativo inicia cuando se presume que un servidor público ha incumplido con una de sus obligaciones, o ha recaído en una infracción administrativa; por lo que podría incurrir en responsabilidad y por lo tanto sería necesario aplicar el régimen disciplinario de acuerdo a la Ley Orgánica de Servicio Público.

Es necesario indicar, que para imposición de las sanciones disciplinarias de suspensión temporal o destitución se requerirá previamente de un procedimiento denominado sumario administrativo, que permitirá al servidor ejercer la garantía constitucional del derecho a la legítima defensa y al debido proceso.

El objeto del Sumario administrativo es investigar y esclarecer de manera imparcial los hechos suscitados o denunciados, concluyendo el jefe de recursos Humanos de la institución con un informe en donde señalará sus conclusiones y recomendaciones que será remitido a la máxima autoridad para su informe final.

El servidor público que se ve afectado en su derecho debe hacer uso de su defensa acudiendo ante un organismo que no es imparcial, ya que está y se debe a la misma institución que es una de las partes litigantes, por lo que carece de probidad para instaurar, sustanciar y resolver los sumarios administrativos.

Por lo que es necesario de forma urgente en donde se cree un departamento dentro del Ministerio de Trabajo donde se ventilen estos procesos administrativos

en donde se caracterice por la imparcialidad, veracidad y una verdadera justicia, como derecho y garantía de los servidores públicos, en una verdadera seguridad jurídica.

Siendo así necesario una reforma urgente a la Ley Orgánica de Servicio Público en relación a determinar la instauración, sustanciación y resolución de los sumarios administrativos en el Ministerio de Trabajo.

2.1. Abstract

The administrative proceedings begins when it is presumed that a public servant has failed to fulfil one of its obligations, or went to an administrative offense; so you could incur responsibility and therefore it would be necessary to apply the disciplinary regime according to the organic law of public service.

It is necessary to indicate, for imposition of disciplinary sanctions of suspension temporary or dismissal would require previously a procedure known as administrative proceedings, allowing the server to exercise the constitutional guarantee of the right to self-defence and to due process.

The object of the administrative proceedings is to investigate and determine impartially the facts raised or reported, concluding the head of human resources of the institution with a report where designated its conclusions and recommendations will be forwarded to the highest authority for its final report.

Public server that is affected in its right must make use of their defense by going with a body that is not impartial, since it is and is due to the same institution that is one of the parties to the dispute, by which lacks probity to establish, substantiate and solve administrative summaries.

So it is necessary to urgently where it is believed a Department within the Ministry of labour are ventilated where these administrative processes where characterized

by fairness, truth and a true justice, such as law and public servants, genuine legal security guarantee.

Thus need urgent reform to the organic law of public service in relation to determine the establishment, conduct and resolution of the administrative summary proceedings in the Ministry of labour.

3. INTRODUCCIÓN

Se denomina sumario administrativo a las actuaciones orientadas a investigar la conducta de un Servidor /a Público, empleado y trabajador para determinar si ha transgredido lo que establece la Ley, Ordenanzas, Reglamentos u otras.

La Constitución de la República del Ecuador en el Art. 76 establece que en todo en la cual se vayan a determinar derechos y obligaciones de cualquier orden, se cumplirá con el debido proceso que incluirá entre otras garantías básicas las siguientes:

“7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto”.¹

La Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP, y su Reglamento General, constituyen el instrumento jurídico, que regulan el accionar del talento humano de las entidades del sector público, por lo que para aplicar las sanciones a las o los servidores públicos, por actos disciplinarios, según estos cuerpos legales se debe instaurar el sumario administrativo, previo a una calificación de la falta cometida por estos servidores.

El presente trabajo investigativo titulado: **“INSTAURACIÓN, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS EN EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SU REFORMA EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO.”**

¹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Art. 76

analiza la violación de la norma constitucional al debido proceso al permitir en los sumarios administrativos que sea un juez de la misma institución del servidor sumariado quien conozca y resuelva sobre la situación del mismo, comenzando por conceptualizar:

Administración pública, Régimen Público, Función Pública, Servicio Público, Servidor Público, Sumario administrativo, Juez imparcial, Debido proceso, Acción contenciosa administrativa y el Ministerio de Trabajo; desde un marco doctrinario se analiza: Derecho administrativo, Principios de la administración pública, Fuentes del Derecho Administrativo, los servidores públicos en el Ecuador y el Debido proceso e imparcialidad en los sumarios administrativos. Así también se analiza jurídicamente la resolución de los Sumarios Administrativos dentro de la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de Servicio Público y el Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público, pero también se cita y analiza la legislación comparada de Colombia, Argentina y Perú.

Posteriormente se determinan los materiales y métodos utilizados, los mismos que son: Científico, inductivo- deductivo, dialéctico, estadístico, descriptivo y analítico, siendo las técnicas utilizadas la Encuesta y la Entrevista. Luego se detallan los Resultados de las técnicas aplicadas, para seguido realizar la discusión en cuanto a la verificación de los objetivos y contrastación de la hipótesis. Por último se detallan las Conclusiones, Recomendaciones y la Propuesta de Reforma Legal encaminada a realizar una reforma jurídica en La Ley Orgánica de Servicio Público, en lo relacionado a la instauración, sustanciación y resolución de los Sumarios Administrativos en el Ministerio de Trabajo y su reforma en la Ley Orgánica de Servicio Público.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1 MARCO CONCEPTUAL

4.1.1 Administración Pública

Administración Pública según Omar Guerrero: “El concepto de Administración Pública puede entenderse desde dos puntos de vista. Desde un punto de vista formal, se entiende a la entidad que administra, es decir, al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde un punto de vista material, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea, la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.

También se puede entender como la disciplina encargada del manejo científico de los recursos y de la dirección del trabajo humano enfocada a la satisfacción del interés público, entendido este último como las expectativas de la colectividad²”.

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

² GUERRERO, Omar, "Estudio Introdutorio ", Charles-Jean Bonnin, Principios de administración pública, Fondo de Cultura Económica, 2004, pág. 19.

públicos, que se constituye en el medio de que dispone la administración pública para lograr su objetivo, regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo.

“La administración pública es la acción de gobierno encaminando en forma ordenada y técnica al cumplimiento y aplicación de las leyes y reglamentos, o promover el bien común, en todas sus manifestaciones, de seguridad, económico, de protección, de territorialidad etc.”³

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

“La administración pública parte de preceptos fundamentales en los cuales determina parámetros el llamado derecho penal administrativo, en la nomenclatura de gran parte de los tratadistas, por referirse a situaciones vinculadas con la organización político-administrativa la actividad reglada fija la conducta que debe seguir un órgano de la administración en el momento de decidir o resolver un caso concreto”⁴ En conclusión podemos entenderla a la administración pública como la parte de los órganos del estado que dependen directa o indirectamente del poder ejecutivo, tienen a su cargo toda la actividad

³ LARA, Gustavo, “La nueva Constitución de la República, nos manifiesta la participación y organización del poder, manifestando los principios de participación dentro de la democracia” Diccionario Explicativo de Derecho Ecuatoriano, Tomo I Ecuador 1997, pág. 22

⁴ FERNANDEZ Velázquez Emilio, Diccionario de Derecho Público Ediciones Astrea, Buenos Aires Argentina, 1981 página 8.

estatal que no desarrollan los otros poderes; su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con elementos personales, patrimoniales con una estructura jurídica y con procedimientos técnicos

4.1.2 Función Pública

Heady Ferrel en su obra la administración pública: una perspectiva comparada, nos da la siguiente definición: “Función Pública es un empleo definido como el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la Ley o el reglamento, que deben ser desempeñadas por una persona natural para atender necesidades permanentes de la administración pública”⁵.

De la definición anotada puedo concluir que la función pública es aquella actividad desempeñada por organismos, dependencias, poderes, autoridades del Estado, en ejercicio de las atribuciones legales que les son encomendadas por el pueblo, es decir, la función pública es la actividad desempeñada por los servidores públicos para la administración del Estado y esta actividad está regulada por normas de derecho público; nace dentro de un proceso de limitación al poder real y el absolutismo y a dicho fin se encaminaron los esfuerzos por generalizar en la administración pública los dos elementos nucleares que fueron inamovilidad y la objetividad en el ingreso.

⁵FERREL, Heady, Administración pública: una perspectiva comparada, editorial Aula Magna, Madrid-España, 2000, pág. 42.

“La función pública puede ser definida como el conjunto de relaciones laborales entre el Estado y sus servidores en donde las funciones desempeñadas son señaladas por la Constitución, una Ley o un reglamento. La función pública es la actividad realizada en cabeza de personas naturales en nombre del Estado cuyo fin está encaminado al logro de los fines esenciales del mismo estado”⁶. La función pública debe de contar con elementos que la constituyan y creo que ellos serían la honestidad, participación, celeridad, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, imparcialidad y responsabilidad, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

“Esta figura está sometida a un Régimen con el cual se garantiza la igualdad, la eficiencia, los servicios que brinda el Estado y en consecuencia la práctica de los principios fundamentales en que se basa dicha actividad.”⁷

Todos ellos deben de coexistir para realizar un mejor trabajo para la sociedad, para mi uno de los más importantes sería la honestidad, no debería de existir la corrupción en este trabajo y no solo para la función pública debe de estar presente en todos los ámbitos.

4.1.3 Servicio Público

Es necesario iniciar el desarrollo del presente trabajo de investigación jurídica haciendo referencia a algunos conceptos, cuya comprensión es fundamental, para

⁶ <http://definicionlegal.blogspot.com/2012/11/la-funcion-publica.html>

⁷ IBIDEM

abordar más adelante el marco jurídico relacionado con la problemática principal y los criterios que respecto a ella existen de parte de algunos tratadistas que se han encargado de escribir sobre temas relacionados a los sumarios administrativos de los servidores públicos en la administración pública:

Dr. Galo Espinosa Merino, en *La Mas Practica Enciclopedia Jurídica Volumen II*, nos manifiesta que servicio público es “El de carácter técnico prestado al público de manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública y por una organización de idéntica naturaleza”⁸.

Servicio público es el conjunto de prestaciones reservadas en cada Estado a la órbita de las administraciones públicas y que tienen como finalidad la cobertura de determinadas prestaciones a los ciudadanos. Entendemos por Servicios Públicos, las actividades, entidades u órganos públicos o privados con personalidad jurídica creados por Constitución o por ley, para dar satisfacción en forma regular y continua cierta categoría de necesidades de interés general, bien en forma directa, mediante concesionario o a través de cualquier otro medio legal con sujeción a un régimen de Derecho Público o Privado, según corresponda.

Jorge Sarmiento García propone una definición descriptiva del Servicio Público: “La actividad administrativa desarrollada por entidades estatales o por delegación, que tiene por finalidad satisfacer necesidades individuales de importancia colectiva, mediante prestaciones materiales en especie, periódicas y sistemáticas

⁸ ESPINOSA MERINO, Galo: *La Mas Practica Enciclopedia Jurídica, Volumen 11, Vocabulario Jurídico*, Editorial Instituto de Informática Legal, Quito –Ecuador, 1987, p.669

que constituyen el objeto esencial de una concreta relación jurídica con el administrado asegurada por normas y principios que tienden a dar prerrogativas de derecho público a quien la cumple para permitirle la mejor satisfacción de las necesidades colectivas”⁹

Por lo tanto puedo decir que los servicios públicos son las actividades, entidades u órganos públicos o privados con personalidad jurídica creados por la Constitución a las leyes, para dar satisfacción en forma regular y continua a ciertas categorías de necesidades de interés general, bien en forma directa, mediante concesionario o a través de cualquier otro medio legal con sujeción a un régimen de Derecho Público o Privado, según corresponda.

“La creación de los servicios públicos debe ser mediante disposiciones de la Constitución de la República o por previsiones de ley. La creación de un servicio público significa que el Estado ha decidido suministrar esas prestaciones directa o indirectamente a la colectividad, bien sea el Estado asumiendo la administración, la gerencia o el manejo de una actividad para satisfacer de manera regular y continua cierta categoría de necesidades de interés colectivo teniendo la iniciativa y el control sobre esta prestación a cargo de las particulares”¹⁰.

Mientras las técnicas del servicio público se limitan a las prestaciones de naturaleza económica, donde las inversiones se retribuyen con lo producido por la

⁹ SARMIENTO García, Temas de introducción de derecho Público, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas, Mendoza-Argentina, 1996, pág. 44.

¹⁰ GRANJA, Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2006, pág. 99.

explotación de la actividad; en los llamados servicios sociales o asistenciales el principio fundamental aplicable es el de la solidaridad. Aquí la responsabilidad por la satisfacción de las necesidades sociales recae directamente sobre el Estado.

4.1.4 Servidor Público

“Persona seleccionada, certificada, calificada y nombrada para ocupar un puesto público, previo el cumplimiento de los requisitos legal es, que ingresa al Servicio Civil y la carrera administrativa y presta sus servicios personales a la Administración Pública Central, Institucional o Seccional, en forma temporal o permanente, para ejercicio de la función pública, satisfacer necesidades generales y la ejecución de servicios públicos, de acuerdo con las finalidades de cada Institución pública”¹¹

Es indudable que la concepción de Servidor Público, se la atribuye a todas aquellas personas que desempeñan un cargo o función dentro del Servicio Público, sean estos de libre nombramiento y remoción, de carrera u obreros; previo, el cumplimiento de requisitos de Ley, lo cual lleva a establecer la existencia de regulación para ellos.

Nicolás Granja al referirse a los servidores públicos, manifiesta: “podemos decir que los servidores públicos son todas las personas que trabajan al servicio del Estado y la comunidad en cualquiera de las ramas del poder, ya sea en los

¹¹ DICCIONARIO JURÍDICO ELEMENTAL, Corporación de Estudios y Publicaciones, Servidor Público, Concepto.

órganos centrales o en las entidades descentralizadas territorialmente, por servicios, y que ejercen sus funciones en la forma prevista en la Constitución, la ley y el reglamento”¹².

Es un concepto bastante general, por tanto a continuación se cita otro, ligado directamente con este, pero referido exclusivamente a uno de los tipos de trabajador que lo integran.

“Por lo tanto puedo decir que los servidores públicos, por definición, son personas que prestan servicios al Estado como miembros de las corporaciones públicas, como empleados o trabajadores del mismo y de sus entidades descentralizadas”¹³

En conclusión se puede entender por servidor público toda persona física, contratada o designada mediante elección o nombramiento, para desempeñar actividades atribuidas al Estado, a sus órganos fundamentales o a los de la administración pública

4.1.5 Sumario Administrativo

“Sumario, conjunto de actuaciones que realiza el juez al objeto de averiguar los hechos que pueden ser constitutivos de delito y las personas responsables de haber incurrido en una conducta punible, y adoptar las medidas que determinen

¹² GRANJA, Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2006, pág. 99.

¹³ GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, Tratado de derecho administrativo, 5a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 2004, pág. 72.

las responsabilidades que de todo ello se derivan. Son actos de iniciación, de desarrollo y de terminación.

Los primeros son la denuncia y la querrela. Si como consecuencia de ellos el juez acuerda la formación de un sumario, es decir, la realización del conjunto de averiguaciones aludidas, se producen los llamados actos de desarrollo, de carácter muy heterogéneo, que no obedecen a una predeterminación legal sino que responden (no siguiendo una secuencia lineal) a las necesidades y resultados que cada uno de ellos provoca y produce.

Una vez practicadas todas las actuaciones de comprobación del delito y averiguación de los responsables, el juez dicta otra resolución declarando concluido el sumario, abriendo la posibilidad de juicio, para lo cual remite las actuaciones al tribunal superior que ha de conocer del asunto.

Todo ello respondiendo al principio de absoluta separación entre la instrucción y el fallo, de manera que no sean las mismas personas las que se encarguen de ambas funciones, para garantizar la imparcialidad del proceso, lo cual obedece a un principio tradicional reconocido en todas las Constituciones.

Por ello, junto a la notificación del auto de conclusión del sumario, emplazará a las partes y al ministerio fiscal ante dicho tribunal superior”¹⁴

¹⁴ Dr. Alfonso Zambrano Pasquel. Derecho Positivo. Guayaquil-Ecuador-2008

El trabajo de investigación está encaminado a analizar el sumario administrativo cuando es aplicado al servidor público a través del cual se analiza el comportamiento y el cumplimiento de las funciones.

José Antonio García, en su obra Tratado de Derecho Administrativo, nos da la siguiente definición de sumario administrativo: “El Sumario Administrativo es aquel procedimiento que corresponde incoar en todos aquellos casos en que es necesario, investigar una infracción administrativa y no corresponde instruir una Investigación Sumaria en atención a la naturaleza y/o gravedad de ella”¹⁵.

De acuerdo a la definición anotada puedo decir que cuando un individuo comete una acción u omisión que vulnera las leyes dictadas para regular su conducta, se pone en funcionamiento un proceso con el propósito de reparar el orden jurídico alterado, identificar y castigar a su autor. Este proceso se materializa a través de varios actos o procedimientos escritos que se reúnen en un expediente denominado sumario. Refiriéndonos al significado de la palabra como adjetivo, podemos decir que el sumario es el resumido relato de un hecho investigado.

“En todos los casos donde los servidores públicos cometan una falta debe llamarse la atención; para ello se debe tomar muy en cuenta lo regulado en las leyes y reglamentos de manera que todo sea acorde a la misma; dichos procedimientos deben garantizar el debido proceso y el derecho de defensa del servidor público involucrado, se debe considerar los principios y garantías

¹⁵ GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, Tratado de derecho administrativo, 5a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 2004, pág. 72.

constitucionales y sobre todo legales, hacer conocer oportunamente, valorar las pruebas presentadas de manera que se le brinde al todas las garantías a las que tiene derecho”¹⁶. Por lo tanto el sumario administrativo son actuaciones orientadas a investigar la conducta de un Servidor /a Público, empleado y trabajador para determinar si ha transgredido lo que establece la Ley, Ordenanzas, Reglamentos, etc.

4.1.6 Juez Imparcial

“No puede haber debido proceso si el juez es tendencioso. El juez debe ser equidistante respecto de las partes, lo que se concreta en la llamada "bilateralidad de la audiencia”¹⁷.

La justicia se basa en la imparcialidad de las personas que intervienen legalmente en la resolución de la causa. Excepto las partes en sentido material, respecto a las cuales la parcialidad es condición esencial, todas las demás personas deben ser tan imparciales como sea posible y en razón directa de su influencia legal sobre el contenido de la resolución.

Una de las garantías básicas en el estado de derecho, es que el tribunal se encuentre establecido con anterioridad a los hechos que motivan el juicio y, además, atienda genéricamente una clase particular de casos y no sea, por tanto,

¹⁶ GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, Tratado de derecho administrativo, 5a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 2004, pág. 72.

¹⁷ IBIDEM

un tribunal ad hoc creado especialmente para resolver una situación jurídica puntual”¹⁸

Para evitar estas situaciones hay varios mecanismos jurídicos: La mayor parte de las legislaciones contemplan la posibilidad de recusar al juez que no aparezca dotado de la suficiente imparcialidad, por estar relacionado de alguna manera (vínculo de parentesco, afinidad, amistad, negocios, etc.) con la parte contraria en juicio.

“La imparcialidad es imprescindible en todo acto, no se puede ser juez y al mismo tiempo parte del conflicto, de manera que cuando un servidor incurra en alguna falta debe ser juzgado por quien no tenga ningún tipo de acercamiento tanto con el servidor y más aun con la autoridad”¹⁹

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

4.1.7 Debido proceso

“El término procede del derecho anglosajón, en el cual se usa la expresión "due process of law" (traducible como "debido proceso legal"). Procede de la cláusula

¹⁸ ZAVALA BAQUERIZO, Jorge: “El Debido Proceso Penal”, EDINO Editorial, impresión, V&O Gráficas, Guayaquil, año 2002, pág. 44

¹⁹ IBIDEM

39 de la "Magna Carta Libertatum" (Carta Magna), texto sancionado en Londres el 15 de junio de 1215 por el rey Juan I de Inglaterra, más conocido como Juan sin Tierra. Cuando las leyes inglesas y americanas fueron divergiendo gradualmente, el proceso debido dejó de aplicarse en Inglaterra, pero se incorporó a la Constitución de los Estados Unidos"²⁰

El Debido Proceso constituye un postulado básico del Estado de Derecho, traducido en la facultad del ciudadano de exigir tanto en la actuación judicial como administrativa, el respeto irrestricto de las normas y ritos propios de la actuación por parte del Estado en cada caso concreto de aplicación de la ley sustancia.

“Debido Proceso como un principio jurídico procesal o sustantivo según el cual cualquier persona tiene derecho a cierta gama de garantías mínimas, las cuales tienden a asegurar el resultado justo y equitativo dentro de cada proceso efectuado, y a permitir a las personas tener la oportunidad de ser oídas y así hacer valer sus pretensiones frente a cualquier juez o autoridad administrativa”²¹

El debido proceso, es la máxima expresión de las garantías fundamentales y cualquier vulneración a las mismas pueden ser alegadas por vía de violación al debido proceso en un sentido amplio, formando usualmente parte de este: la preexistencia de la ley penal, el juez o tribunal competente, el acceso a la administración de justicia en condiciones de libertad e igualdad, la observancia y cumplimiento de las formas propias del juicio, entendido éste último como todo el

²⁰ <http://www.revistaprocesopenal.com.ar/articulos-pdf/octubre-2011/garantia-juzgado.pdf>

²¹ GRANJA GALINDO, Nicolás, "FUNDAMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO". Publicada por la Universidad Central en 1992

desarrollo del proceso, la aplicación de la ley penal favorable, la presunción de inocencia y sus consecuencias, la defensa técnica y material, el proceso público sin dilaciones injustificadas, el principio de contradicción, la imparcialidad del juez, a la doble instancia, entre otros.

“El Debido Proceso es el que en todo se ajusta al principio de juridicidad propio del Estado de derecho y excluye, por consiguiente, cualquier acción contra legem o praeter legem. Como las demás potestades del Estado, a la de administrar justicia está sujeta al imperio de lo jurídico: sólo puede ser ejercida dentro de los términos establecidos con antelación por normas generales y abstractas que vinculan en sentido positivo y negativo a los servidores públicos”²²

El debido proceso de acuerdo a lo revisado, es el conjunto de etapas formales que siguen una secuencia dentro de un proceso justo pero sobre todo transparente. Es interpretado frecuentemente como un límite a las leyes y los procedimientos legales, por lo que los jueces, deben definir y garantizar los principios fundamentales de manera especial se tiene que considerar la imparcialidad, la justicia y la libertad, lo cual evitará el abuso de autoridad.

4.1.8 Acción contenciosa administrativa

Libardo Rodríguez al referirse a la jurisdicción contenciosa administrativa, dice:
“Órgano jurisdiccional que se encarga de controlar la correcta actuación de la

²² RODRIGUEZ, Libardo, Derecho Administrativo, Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá-Colombia, 1995, pág. 470.

Administración, con pleno sometimiento a la ley y al derecho; así como de la resolución de los posibles conflictos entre la Administración y los ciudadanos, mediante la interposición de los correspondientes recursos contenciosos-administrativos por cualquier persona en defensa de su derechos e intereses, cuando estos se hayan visto lesionados por la actuación (o la falta de ella) de la Administración”²³ Por lo tanto puedo decir que la Jurisdicción Contencioso Administrativa es aquella destinada al conocimiento y aplicación del Derecho en el orden administrativo o del Derecho administrativo, es decir, el referente al conjunto normativo destinado a la regulación de la actividad de la Administración pública en su versión contenciosa o de control de la legalidad y de sometimiento de ésta a los fines que la justifiquen. Así como para atender los recursos de los administrados contra resoluciones de la administración que consideran injustas.

“El efecto general del acto administrativo consiste en que modifica el ordenamiento jurídico existente, es decir, crea, modifica o extingue una situación jurídica, lo cual se traduce en que crea modifica o extingue derechos y obligaciones”²⁴

Es decir, el acto administrativo es la voluntad que tiene la administración para poder ejecutar mediante la autoridad administrativa decisiones que afectan o pueden afectar positiva o negativamente deberes, derechos e intereses tanto de particulares como de entidades públicas o semipúblicas.

²³ RODRIGUEZ, Libardo, Derecho Administrativo, Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá-Colombia, 1995, pág. 470.

²⁴ IBIDEM

“Las garantías judiciales de los administrados han sido consideradas y denominadas de diversas maneras. Así, se las llama contencioso administrativo o proceso administrativo, designando en ambos casos las seguridades institucionales –generales o especiales- que titularizan los administrados para la defensa de sus derechos (...) Clásicamente se ha dicho que el contencioso administrativo importa la solución judicial al conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa que vulnera derechos subjetivos o agravia intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad administrativa, por haber infringido aquella, de algún modo, la norma legal que regla su actividad y a la vez protege tales derechos o intereses.”²⁵

Si por un acto administrativo, contrato administrativo, hecho administrativo o cualquier otra expresión de la administración, una persona se siente o es afectada, puede interponer contra ellos en sede administrativa los recursos o reclamos que la ley o el ordenamiento jurídico le permite.

4.1.9 Ministerio de Trabajo

En el Diario Hoy, digital en su edición de mayo 2012 manifiesta: “Mediante decreto ejecutivo, el Presidente de la República, Rafael Correa, fusionó el Ministerio de Trabajo y Empleo con la Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones (SENRES) y nació el Ministerio de

²⁵ DROMI ROBERTO, Derecho Administrativo, Editorial Ciudad Argentina, 11ª. Edición, 2006, Buenos Aires-Argentina, pp. 1233

Relaciones Laborales que tendrá como misión establecer salarios justos para los ecuatorianos.

La función de este organismo del Estado es mantener la paz social, mediante armónicas y justas relaciones de trabajo entre empleados y trabajadores, para el desarrollo de las actividades productivas. Precautelar y proteger la integridad física y salud mental de los trabajadores en el desempeño de sus labores e impulsar y auspiciar las organizaciones laborales conforme con lo que dispone la ley contribuyendo efectivamente a la consecución de los objetivos de la política de empleo y desarrollo de los recursos humanos”²⁶.

Por lo tanto puedo decir que el Ministerio de Relaciones Laborales es una institución moderna, de reconocido prestigio y credibilidad, líder y rectora del desarrollo organizacional y las relaciones laborales, constituyéndose en referente válido de la Gestión Pública, técnica y transparente por los servicios de calidad que presta a sus usuarios.

“El Ministerio de Relaciones Laborales a través de sus diferentes Direcciones Regionales, realizan el registro de los contratos de servicio público, datos que han sido canalizados por el departamento de Control Técnico que es el encargado de controlar y evaluar los datos ingresados en la base de datos del Ministerio de Relaciones Laborales y de los cuales se desprende que a nivel nacional el 50% de las instituciones públicas poseen personal contratado mediante contratos de

²⁶ hoy.com.ec noticias de Ministerio de Relaciones Laborales, mayo, 2012.

servicios profesionales, esto por la falta de control y seguimiento a las instituciones del Estado, en años anteriores, es así que hoy en día existen múltiples concursos de mérito y oposición a los cuales los ciudadanos pueden acceder.”²⁷

El personal que labora en el servicio público bajo la modalidad de contratos ocasionales tiene relación de dependencia y derecho a todos los beneficios económicos contemplados para el personal de nombramiento, con excepción de las indemnizaciones por supresión de puesto o partida o incentivos para jubilación.

²⁷ TOHAZA, Iván, MALDONADO, Mónica, SILVA, Ruth, Detección de necesidades de capacitación, Imprenta Mariscal, Quito-Ecuador, 2011, pág. 62.

4.2 MARCO DOCTRINARIO

4.2.1 Derecho administrativo

El Derecho Administrativo es “Parte del ordenamiento jurídico, que regula la Administración Pública, su organización y sus servicios, así como sus relaciones con los ciudadanos”²⁸

El derecho administrativo se diferencia del derecho general o común porque este se refiere y es aplicable a toda clase de sujetos, como por ejemplo el Derecho Civil.

Para García de Enterría, el Derecho Administrativo es el conjunto de reglas que rigen la organización y funcionamiento de los servicios públicos, por lo tanto señala que “no es ni el Derecho propio de unos órganos o de un poder, ni tampoco el Derecho propio de una función, sino un Derecho de naturaleza estatutaria, en cuanto se dirige a la regulación de las singulares especies de sujetos que se agrupan bajo el nombre de Administraciones Públicas, sustrayendo a estos sujetos singulares del Derecho común.”²⁹

Por lo tanto, se puede establecer que, el Derecho Administrativo es una rama del Derecho Público, integrado por normas, reglas, principios jurídicos que se

²⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás, Curso de Derecho Administrativo, p. 27.

²⁹ DROMI, José Roberto, Derecho Administrativo, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires 1998.

encarga de regular las actividades atinentes a todas las instituciones que se relacionan con las Administraciones Públicas.

La vinculación del Derecho Administrativo con el Derecho Constitucional es fundamental ya que el Derecho Constitucional crea el órgano y el Derecho Administrativo se encarga de su planificación, organización, dirección, control y evaluación. El derecho Constitucional "... es la espina dorsal del Derecho Administrativo, ya que la actividad jurídica de la administración encuentra sus limitaciones en la Constitución. Por ello, entendemos que derecho administrativo es derecho constitucional concretizado."³⁰

El objeto del derecho administrativo es el estudio de la administración pública, que es la encargada de regular la organización y actividad administrativa; la polémica doctrinal generalmente se centra en la definición de que es lo que comprende la administración pública, sin embargo, en el caso ecuatoriano este tema estaría superado al amparo de lo dispuesto en el Art. 255 de la Constitución de la República que manifiesta que la Administración Pública comprende los organismos de las cinco funciones del estado, régimen autónomo descentralizado, organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado y las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos

³⁰ DROMI, José Roberto, Derecho Administrativo, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires 1998

descentralizados, para la prestación de servicios públicos, que serían las empresas municipales, fundaciones, patronatos, etc.

El Derecho Administrativo en múltiples casos es sancionador, siendo la función legislativa la que define las sanciones eminentemente administrativas que puede imponer la administración pública a través de los funcionarios competentes. Los funcionarios competentes de la administración pública están facultados para expedir resoluciones administrativas y no sentencias judiciales, pudiendo el administrado que se creyere perjudicado por una resolución o fallo administrativo interponer recurso de alzada o jerárquico administrativo al interior de la administración, o iniciar un trámite judicial al amparo de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Todas las entidades que cumplen funciones públicas tienen funciones administrativas.

4.2.2 Principios de la administración pública

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

Principio de legalidad

Consiste en la concepción de que toda actividad y manifestación de la administración pública, procedente de los hechos, actos, contratos, resoluciones y

otras formas y mecanismos de expresión de la misma, por proceder de servidores que responden a la gestión oficial del Estado y las instituciones públicas, gozan de la presunción de legalidad, esto es, se consideran que son legales, que se han dado dentro del margen jurídico de la Constitución establece que toda autoridad administrativa o judicial, garantizará el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes; esto quiere decir que los actos administrativos deben darse observando la forma y regulaciones jurídicas preestablecidas; y además, que esos pronunciamientos deben ser debidamente motivados, bajo prevenciones de su invalidez y nulidad.

Principio de impugnabilidad

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

Principio de eficiencia

Lo cualitativo. En el ámbito de la administración pública, se proclama que las actividades y servicios que la administración pública debe brindar a la sociedad deben ser de óptima calidad, es decir, eficientes.

Principio de eficacia

En lo administrativo, la eficacia representa la efectividad y oportunidad en la prestación de servicios o en los pronunciamientos de la administración.

Principio de agilidad

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

Principio de simplificación

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

Principio de transparencia

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

Principio de coparticipación

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

Principio de economía

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

Principio de solidaridad

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

Principio de avocación

Consiste en la facultad que tiene el órgano administrativo superior para conocer y resolver los asuntos de competencia del órgano inferior, previo la comunicación correspondiente. Se basa en el aforismo de que quien puede lo más, puede lo menos.

Con relación a los Principios de la Administración Pública puedo decir que, estos son básicos, fundamentales y necesarios para el desarrollo de las Instituciones Públicas y de sus administrados velando siempre por el bienestar y progreso de los pueblos.

4.2.3 Fuentes del Derecho Administrativo

“Las fuentes del Derecho Administrativo consisten en ciertos principios básicos y activos, filosóficos y doctrinarios, de donde emergen las normas jurídicas administrativas.”³¹

³¹ GRANJA Galindo Fundamentos de Derecho Administrativo. Ob. Cit. pág, 88.

Se denomina fuentes del Derecho Administrativo a los principios básicos, filosóficos y doctrinarios de donde surgen las normas jurídicas administrativas, es decir, el Derecho Administrativo se fundamenta en fuentes doctrinarias, filosóficas y jurídicas. A las fuentes del Derecho Administrativo, las podemos clasificar en: fuentes constitucionales, fuentes positivas o principales, fuentes racionales o secundarias.

Constitucionales.

En doctrina, sabemos que la Constitución Política del Estado, constituye el fundamento jurídico dentro del cual se hallan previstos muchos temas que forman el Derecho Público, cuyos principios desarrolla la ley. La Constitución Política se torna, en máxima fuente del Derecho Administrativo. La Constitución Política de un Estado encarna la simiente primigenia desde donde arranca la manifestación positiva del Derecho Administrativo.

Así por ejemplo, la legislación sobre los derechos a la educación, a la libertad de asociación, a la seguridad social, a la promoción popular, a la familia, a la condición de extranjeros, a la propiedad, al sistema tributario, al control general del Estado, al control del orden jurídico, han tenido su origen racional en las correspondientes normas constitucionales: y sobre todo el principio de la seguridad jurídica. El conocimiento y práctica del Derecho Administrativo, jamás puede apartarse de la Constitución Política. Que fija los principios dogmáticos y de organización del Estado, y el Derecho Administrativo sienta las normas de aplicación.

Las Fuentes Positivas o Principales; son aquellas que están determinadas simplemente por disposiciones escritas, cuya esencia radica en crear, modificar, o extinguir situaciones jurídicas o de orden administrativo. Entre las fuentes positivas, se encuentran las siguientes: La Constitución Política, la ley, el reglamento, el estatuto, el decreto, el decreto ley, el decreto con fuerza de ley, la ordenanza y las instrucciones.

La Ley

Constituye una de las fuentes del Derecho Administrativo, tomada en su sentido más amplio y generalizado. y lo haremos desde el punto de vista de su extensión, tanto de las leyes administrativas, como de las leyes comunes, porque algunas de estas contienen también preceptos de carácter administrativo, tal es el caso del Código Civil donde encontramos disposiciones sobre los bienes de uso público y los bienes fiscales, etc. A la ley se la puede definir como que es la creación, intelectualizada y consciente de la norma jurídica emanada del organismo constitucional competente sobre una materia determinada, a favor de la colectividad.

El Reglamento

Es un conjunto de normas jurídicas, dictadas por la función ejecutiva, o por la administración pública que tenga competencia, en general, para la mejor observancia de las leyes, y facilitar la debida aplicación con orden.

La importancia de los reglamentos es enorme en el campo administrativo, ya sea porque emergen de la misma administración pública, ya sea porque regulan múltiples campos de los servicios públicos, y facilitan el desenvolvimiento de las instituciones del Estado.

a) Los reglamentos que se refieren a lo administrativo, son los que regulan el régimen interior de la administración pública ya sea para el mejor ordenamiento de los órganos administrativos y servidores públicos, en general, ya sea para la mejor constitución y conservación de los servicios públicos, dentro de las entidades centrales, seccionales o autónomas del Estado.

b) Las reglas de procedimiento que el Derecho procesal establece no podrían cumplirse sin los servicios judiciales que la administración pública organiza y ejecuta.

El Estatuto

Constituyen un particular complemento jurídico de la ley y de su reglamento. Por ende, En todas aquellas circunstancias, el estatuto es fuente singular del Derecho Administrativo.

Es un cuerpo orgánico y sistemático de ciertas normas jurídicas fundamentales, de carácter general y obligatorio, que regulan las actividades de determinadas entidades públicas autónomas, semiautónomas, como también de algunas personas jurídicas privadas que hablan de su Ley, en este último caso, aprobado por el Estado, a través de su órgano administrativo competente.

En tal virtud, el estatuto que tienen fuerza de ley, norman también específicamente el gobierno y la vida de todas aquellas personas jurídicas en cuyo favor se hubiesen elaborado.

La Ordenanza.

Consiste en un conjunto de preceptos jurídicos, o disposiciones que emanan de ciertas entidades locales o corporativas que, con el carácter de generales como, los Consejos Provinciales y Concejos Cantonales son obligatorias en toda la pequeña circunscripción territorial, o dentro de la correspondiente entidad, para cuya regulación administrativa hubiesen sido expedidos. Se dividen en: ordenanzas municipales y provinciales.

Las Fuentes racionales o secundarias

Radican en ciertos antecedentes lógicos y necesarios que sirven para complementar el conocimiento y práctica de las anteriores. Entre tales fuentes tenemos, principalmente, las siguientes: la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina científica.

La costumbre es una fuente racional del Derecho Administrativo, de la cual emana de la necesidad social, así como porque ella constituye un imperativo para una mejor atención a los servicios públicos del Estado a favor de la colectividad.

“La costumbre constituye una repetición de actos impuestos por una colectividad, los mismos que dan nacimiento a una obligación jurídica que aquella debe

cumplirla inexcusablemente”³², no debemos confundir la costumbre con los usos y los hábitos, porque la costumbre simplemente es una norma jurídica reconocida y aceptada como tal, en forma obligatoria.

En los primeros tiempos todo el Derecho fue consuetudinario, hoy en día la costumbre tiene marcada importancia, por ejemplo, en el Derecho Internacional Público, en el Derecho mercantil y, principalmente en el Derecho Administrativo.

La Jurisprudencia

Consiste en el criterio constante y uniforme de aplicar el Derecho, manifestado en las sentencias de la Corte Nacional de Justicia; o bien es el conjunto de sentencias de éste, por las cuales se revela el modo uniforme de aplicar el Derecho

La Doctrina Científica

La doctrina científica consiste en el valioso aporte que nos brindan tanto los tratadistas de Derecho Administrativo, así como los juristas con especialidad en procedimientos administrativos y contenciosos ante los Tribunales Contencioso-Administrativos u otros análogos, con el propósito de contribuir cada vez más a la formación y perfeccionamiento de nuestra disciplina jurídica, sirve constantemente para la elaboración de leyes en el campo administrativo.

³² GRANJA Galindo Fundamentos de Derecho Administrativo. Ob. Cit. pág, 88.

4.2.4 Los servidores públicos en el Ecuador

La responsabilidad del servidor público es tan grande que por sus manos se tramitan y pasan tantos asuntos que hacen la vida institucional del país; su progreso y desarrollo, la eficiencia del servidor público y demanda responsabilidad en las múltiples atenciones del trabajo, como también en el buen trato que merecen quienes requieren sus servicios.

“El empleado estatal absorbe permanentemente el conocimiento de las tendencias ambientales y de sus posibles mutaciones, por lo mismo constituye el elemento sensible para interpretar a cabalidad los problemas socio-políticos ecuatorianos, a la vez que ofrecer su concurso para resolverlos.

La administración pública constituye la más grande empresa en la que se involucran todas las disciplinas científicas, agrupando a la vez el personal más capacitado, motivo éste que le da solvencia necesario para orientar, decidir y controlar el manejo de los factores que se involucran en la administración del país”³³

La administración pública la más grande empresa que agrupa funcionarios de toda índole y especialidad, es la máquina que genera el desarrollo o retraso de los pueblos.

³³ 25 de abril día del Servidor Público Ecuatoriano, Biblioteca de Guayaquil.com

“La Confederación Nacional de Servidores Públicos- CONASEP-, fue fundada en el año 1963, con el propósito de agrupar a los empleados públicos del Ecuador bajo una sola organización, destinada a defender las conquistas económicas, sociales y políticas, que hubieren alcanzado para entonces los servidores del Estado, así como también luchar por la consecución de nuevas conquistas clasistas.

La vida del Estado depende mucho del adecuado funcionamiento de la Administración Pública que es la estructura real con la cual cuenta el pueblo. Por tanto, las tareas encomendadas al servidor público, habría que considerarlas como verdaderas columnas vertebrales para la marcha de la sociedad; es entonces cuando la existencia del servidor público no solamente se justifica, sino que es indispensable, y no se puede soslayar bajo ningún pretexto o concepto su participación en la vida del Estado.

Los planes de desarrollo que se han ejecutado y se ejecutan diariamente en el país, han nacido bajo el auspicio del Gobierno Nacional que sustenta sus acciones en la Administración Pública, siendo necesario que se recapacite sobre lo que el servidor público representa, y como consecuencia de esto, el Estado deberá proporcionarle las facilidades económicas necesarias de acuerdo al tiempo, a fin de que pueda mantener la situación acorde con la diagonal humana y la espiral inflacionaria de los tiempos que recurren. La institución que vela por el bienestar y conquistas del servidor público ecuatoriano CONASEP, defiende con

pasión todos los derechos jurídicos consagrados en la Constitución de la República del Ecuador y en la Ley Orgánica del Servicio Público.

Los núcleos de CONASEP son las asociaciones de empleados a nivel de instituciones, y las federaciones a nivel provincial, con el fortalecimiento de ellos depende en mucho la vida de la entidad, con el aporte que cada uno ofrezca en el trabajo como respaldo del cumplimiento de sus obligaciones, igualmente participando en las luchas de clase para conseguir los beneficios que por equidad y justicia les corresponde.

Lo importante es que el servidor público, luego de una profunda reflexión sobre la situación de la sociedad ecuatoriana, comprenda que el llevar adelante una lucha por ideales comunes, implica también la responsabilidad y eficiente rendimiento en la tarea encomendada, para de esta manera retribuir a esa confianza depositada en él.

Que cada día se estrechen más y más esos lazos comunes del ideal del servidor público, sintiendo la verdadera conciencia, de acuerdo al rol en el cual se halla ubicado, considerando que es el protagonista de la acción orientadora y ejecutora para conseguir no sólo el crecimiento económico, sino un seguro desarrollo social que ciertamente integre el crecimiento de progreso en los diferentes estamentos públicos del Estado”³⁴

³⁴ GRANJA, Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2006, pág. 109.

Con relación al artículo periodístico publicado puedo decir que en realidad el CONASEP, es la agrupación más grande que existe en el Ecuador y que acoge a la mayoría de los servidores públicos y se convierte en el ente defensor de sus derechos, a más siempre se preocupa del bienestar de sus afiliados, no es menos cierto que debe orientar a la reflexión para mejorar el rendimiento y la capacitación de sus socios con el fin de promover el desarrollo del país y sus habitantes, es decir proponer políticas que sean la base del crecimiento integrado del Estado.

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

“El servidor público, para el ejercicio de sus funciones públicas, está vinculado al aparato estatal mediante un régimen de Derecho Público. Los servidores estatales del Ecuador, actualmente se encuentran sometidos al régimen laboral que establece la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) publicada en el mes de noviembre del 2010.

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

El problema que se ha planteado radica en comprobar el efecto de la nueva normativa, la cual impone cambios en materia de políticas de recursos humanos y remuneraciones, así como el aspecto positivo que el nuevo instrumento jurídico se enmarca en los nuevos preceptos y principios constitucionales, que conciben a la administración pública como un servicio a la colectividad y del ingreso a un puesto público, el mismo que será efectuado mediante un concurso de merecimientos y oposición que evalúe al interesado”³⁵.

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

En conclusión la misma Constitución, consagra que los derechos de las servidoras o servidores públicos son irrenunciables, y que las Leyes desarrollarán los preceptos jurídicos para garantizar entre otras cosas la estabilidad en el desempeño de las funciones de estos servidores. El servicio público ecuatoriano comprende a los ciudadanos que ejerzan funciones públicas remuneradas en las instituciones, entidades y organismos del Estado, corporaciones, fundaciones, empresas, compañías y sociedades en las cuales las Entidades del Estado tengan mayoría de acciones o un apoyo total o parcial de capital o bienes de su propiedad de por lo menos en un cincuenta por ciento.

³⁵ ORTIZ HIDALGO, Gustavo, Los desafíos del nuevo modelo constitucional de descentralización en el Ecuador, Loja-Ecuador, 2011, pág.47.

4.2.5 Debido proceso e imparcialidad en los sumarios administrativos

En todo proceso administrativo o judicial se necesita la imparcialidad de quienes administran justicia. Para el Dr. Jorge Zavala Baquerizo en su obra El Debido Proceso Penal, al hablar de la imparcialidad considera que “No puede existir el debido proceso sin que haya sido desarrollado por un Juez imparcial. El juez además de no ser dependiente, debe ser imparcial ante el conflicto jurídico sobre el cual debe recaer su resolución”³⁶

Tomando la opinión del Dr. Jorge Zavala, con la imparcialidad, el Juez, que viene al caso para las autoridades administrativas, no debe tener interés en el asunto sobre el cual debe resolver. Además de ello considero que no le está permitido discriminación alguna cuando se trata de aplicar la Ley.

Con la imparcialidad todas las personas serán consideradas iguales procesalmente y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación de edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma; religión, filiación política, o diferencia de cualquier otra índole.

Por lo tanto, el Juez no debe hacer diferencias a favor de individualidades cuando se trata de administrar justicia. Debe estar libre de toda prevención o de designios anticipados a favor o en contra de las personas sobre cuyas pretensiones debe juzgar.

³⁶ ZAVALA BAQUERIZO, Jorge: “El Debido Proceso Penal”, EDINO Editorial, impresión, V&O Gráficas, Guayaquil, año 2002, pág. 44

Bajo el principio de imparcialidad las autoridades administrativas, dentro de los sumarios que se instauran a las servidoras y los servidores públicos, tienen el compromiso ineludible de orientar el proceso hacia el equilibrio, lo cual no siempre es fácil, entre dos propósitos estatales de máxima importancia como son la realización de la justicia y la garantía de los derechos fundamentales de los sujetos procesales.

En la tramitación de los sumarios administrativos, las autoridades deben tener competencia, basado en la legalidad para llevar adelante el expediente, es así que para el Doctor Jorge Zavala Egas en su obra Derecho Constitucional, señala que “los órganos estatales y las funciones políticas que éstos desarrollan actúan en forma concreta, en casos particulares, pero en base a las leyes generales que han sido previamente expedidas. Se trata del origen del principio por el que cada acto singular debe estar precedido de una autorización y un motivo, concretado en una ley, inexorablemente, debe ser previa al acto mismo. Se trata del origen del principio de legalidad y del Estado legal de Derecho.”³⁷

De lo que se deduce que en la tramitación de los procesos ya sean civiles, penales o administrativos, las actuaciones de las autoridades que administran justicia deben basarse en la legalidad de los procesos seguidos, por ejemplo si un órgano administrativo tienen la potestad de seguir un sumario administrativo, tiene sólo esta potestad, que se rigen en base a lo estipulado en una ley como es el caso de la Ley Orgánica del Servicio Público, para tramitar los sumarios

³⁷ ZAVALA EGAS, Jorge: Derecho Constitucional, Tomo I, Editorial EDINO, Guayaquil Ecuador, p. 1999

administrativos a las servidoras y servidores públicos que estén inmersos en una falta administrativa, lo que sintetiza que sin la legalidad, no existe estado legal de derecho.

El progresivo papel que se le ha asignado jurídicamente a la administración de justicia, ha conducido a discusiones tendientes a conocer las trascendencias que tiene el debido proceso frente a las garantías constitucionales que goza la persona, y sobre todo valorar como el Estado a través de sus delegaciones garantiza en la práctica su aplicación, de tal forma que esta garantía procesal, se constituya en el mejor camino para la vigencia de los derechos humanos.

En consecuencia el debido proceso presupone el cumplimiento de una serie de requisitos jurídicos que lo sustentan y que son indispensables para la plena realización de un proceso legal. Los profesionales en derecho que conocen el debido proceso como una garantía constitucional, le conceden un papel imponderable en el equilibrio social. El debido proceso abre el sendero y lucha denodadamente contra la arbitrariedad y la injusticia.

De lo anteriormente expuesto, se define al debido proceso como el derecho fundamental que tiene la persona, reconocido y garantizado por la Constitución de la República del Ecuador, mediante cualquier investigación judicial extraprocesal o administrativa deben desarrollarse al amparo del respeto a los derechos y garantías que le asiste.

El debido proceso “Es una Institución instrumental en virtud de la cual debe asegurarse a las partes en todo proceso - legalmente establecido y que se desarrolle sin dilaciones justificadas - oportunidad razonable de ser oídas por un tribunal competente, predeterminado por la ley, independiente e imparcial, de pronunciarse respecto de las pretensiones y manifestaciones de la parte contraria, de aportar pruebas lícitas relacionadas con el objeto del proceso y de contradecir las aportadas por contraparte, de hacer uso de los medios de impugnación consagrados por la ley contra resoluciones judiciales motivadas y conformes a derecho, de tal manera que las personas puedan defender efectivamente sus derechos”³⁸.

El debido proceso es el derecho a un proceso justo; a un proceso en el que no haya negación o quebrantamiento de los derechos que cada uno tenga jurídicamente atribuido o asignado. Todo proceso sea este civil, penal, laboral, administrativo, etc., debe satisfacer los requerimientos, condiciones y exigencias necesarias para garantizar la efectividad de la administración de justicia. Se le llama debido proceso porque se debe garantizar a toda persona el derecho a la defensa en todas las instancias o etapas procesales. En la conceptualización señalada se ha visto detenidamente que el debido proceso permite destacar el valor y la importancia que este tiene en la Administración de la Justicia.

³⁸ HOYOS, Arturo: El Debido Proceso, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, p. 13

4.3 MARCO JURÍDICO

4.3.1 Constitución de la República del Ecuador.

En el Capítulo Séptimo, nos habla de la Administración pública, en la Sección Primera, se refiere al Sector público, en el Art. 225, manifiesta:

“Art. 225.-El sector público comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos”³⁹.

Se admite consistentemente que el Sector Público, abarca todas las Instituciones o Entidades que integran el Estado, incluyendo los Gobiernos autónomos Descentralizados (GADS), o lo que es lo mismo Municipios, Gobiernos Provinciales, Juntas parroquiales; conjuntamente con las Empresas públicas, que son aquellas entidades creadas para la prestación de Servicios Públicos, sean creadas por Ley o por acto normativo de los Gobiernos Autónomos

³⁹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. 2014. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito

descentralizados esto es Ordenanzas. Como se puede observar, constitucionalmente, no se hace distinción alguna, se concibe por lo tanto que todas aquellas, sean Instituciones o Empresas Estatales, pertenecen a un todo concebido como Administración Pública.

Así también nuestra Carta Magna prescribe en su art. 229, en su primer inciso, quienes son considerados como servidores Públicos, manifestando que:

“Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”⁴⁰

Texto que coincide también con lo enunciado en la Ley Orgánica de Servicio Público y la Ley Orgánica de Empresas Públicas al referirse a quienes son Servidores Públicos.

“Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”⁴¹.

⁴⁰ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. 2014. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito

⁴¹ IBIDEM

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

La identificación clara de las falencias de la fiscalización y correspondientes procesos de control político, permitirán el desarrollo e implementación de propuestas claras que determinen, a través de la promulgación de norma correspondiente, herramientas pertinentes orientadas a garantizar a la ciudadanía ecuatoriana, un ejercicio de funciones públicas transparente y efectivo, que asegure principalmente la obligación constitucional, legal y moral que tienen los funcionarios públicos de rendir cuentas al soberano respecto de sus actos.

Otro de los beneficiarios de la fiscalización parlamentaria, indirectamente son los funcionarios públicos fiscalizados, así como las agrupaciones de parlamentarios y los partidos políticos.

Los funcionarios públicos se benefician al contar con un procedimiento fiscalizador probo, claro, en el pueden defender su gestión y demostrar la transparencia y honestidad de sus actos, consolidando su autoridad moral y administrativa para fortalecer su liderazgo. Desde el punto de vista político, al contar con un proceso claro y oportuno, también resultan beneficiarios indirectos

de este proyecto, tanto las agrupaciones de parlamentarios y los partidarios políticos que proponen la fiscalización.

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

Es necesario devolver la confianza de la sociedad en las instituciones públicas del país, y evidentemente en la Asamblea Nacional, órgano encargado de la Fiscalización y Control Político a los funcionarios públicos en el Ecuador.

Se deben crear mecanismos de control que cautelen el correcto ejercicio de las potestades del funcionario público, identificando modelos de aplicación de la ética pública a través de sistemas de transparencia y control de corrupción.

De igual forma, la Constitución de la República en la Sección Segunda, al referirse a la Administración Pública establece: “Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”⁴².

En esas consideraciones la administración pública es la actividad racional, técnica, jurídica y permanente, ejecutada por el Estado, que tiene por objeto

⁴² CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador, 2012.

planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos.

El fin de la administración es prestar servicios eficientes y eficaces para satisfacer necesidades generales y lograr el desarrollo económico, social y cultural del País. Para obtener estos resultados la administración tiene que formular objetivos, trazar políticas, elegir procedimientos, decidir correctamente, ejecutar las resoluciones y controlar las acciones de los servidores.

La Constitución de la República en la Sección tercera que está relacionada con las Servidoras y servidores públicos en los subsiguientes artículos establece: “Art. 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.

La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.

Art. 230.- En el ejercicio del servicio público se prohíbe, además de lo que determine la ley:

1. Desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria siempre que su horario lo permita.
2. El nepotismo.
3. Las acciones de discriminación de cualquier tipo.

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

La Contraloría General del Estado examinará y confrontará las declaraciones e investigará los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito. La falta de presentación de la declaración al término de las funciones o la inconsistencia no justificada entre las declaraciones hará presumir enriquecimiento ilícito.

Cuando existan graves indicios de testaferrismo, la Contraloría podrá solicitar declaraciones similares a terceras personas vinculadas con quien ejerza o haya ejercido una función pública.

Art. 232.- No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan.

Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios.

Art. 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas.

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

Art. 234.- El Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público; y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales que operen bajo acuerdos con el Estado”⁴³.

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

A pesar de que la implantación de estas medidas está cambiando el panorama del mercado laboral público, es preciso reconocer que falta mucho por hacer, en la actualidad los principios de eficiencia, eficacia y calidad, lejos de regir la prestación del servicio a la colectividad se han convertido en objetivos a largo plazo en ciertas instituciones públicas debido a la falta de políticas de Estado que apoyen la certificación de las empresas públicas y la falta de presupuesto para innovación científica y técnica de los procesos que componen el servicio público. Por tanto, supervisar e informar sobre el desempeño de las actuaciones públicas es una de las formas en las que los gobiernos se presentan responsables ante sus ciudadanos.

⁴³ CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador, 2012.

La evaluación es una tarea mucho más difícil y controvertida en el sector público que en el ámbito privado, debido, fundamentalmente, a que la evaluación funciona mejor cuando existe claridad sobre qué se está midiendo y por qué.

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

Sin embargo, la medida del desempeño en el sector público es una tarea diametralmente distinta, ya que las organizaciones del sector público existen por razones distintas a las de las privadas. Los gobiernos se rigen por el objetivo de mejorar las vidas de los ciudadanos en modos que no pueden ser fácilmente valorados monetariamente. Para los empleados públicos y los programas que gestionan, existe a menudo mucha ambigüedad sobre cuál es el objetivo último.

4.3.2 Ley Orgánica de Servicio Público

El Art. 1 de la Ley Orgánica de Servicio Público, señala que los principios del servicio público son la calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación.

En este sentido la normas constitucionales y legales que regulan el desempeño de los servidores públicos, ya sean funcionarios, empleados o trabajadores, dentro de los organismos públicos, pretenden generar una administración ordenada y eficiente; ya que, en ellas encontramos establecidas y en demasía los procedimientos y los comportamientos a los cuales de forma ineludible tienen que regirse quienes son parte de la función pública. Sin embargo, es conocido por todos que un buen sector de servidores públicos se caracteriza por la ineficacia, ineficiencia y la negligencia en el desempeño de sus funciones, lo que a la vez produce descontento y animadversión, llegando a provocar una ineludible desconfianza de la ciudadanía.

Esta situación se debe al gran número de personal improvisado ubicado por compromisos políticos, que carecen de perfiles idóneos en el desempeño de cargos públicos; y, a la falta de establecer sanciones a los servidores que no cumplen sus funciones a cabalidad, por parte de las autoridades respectivas.

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

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

- a) Abandonar injustificadamente su trabajo;

- b) Ejercer otro cargo o desempeñar actividades extrañas a sus funciones durante el tiempo fijado como horario de trabajo para el desempeño de sus labores,

excepto quienes sean autorizados para realizar sus estudios o ejercer la docencia en las universidades e instituciones politécnicas del país, siempre y cuando esto no interrumpa el cumplimiento de la totalidad de la jornada de trabajo o en los casos establecidos en la presente Ley;

c) Retardar o negar en forma injustificada el oportuno despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las funciones de su cargo;

d) Privilegiar en la prestación de servicios a familiares y personas recomendadas por superiores, salvo los casos de personas inmersas en grupos de atención prioritaria, debidamente justificadas;

e) Ordenar la asistencia a actos públicos de respaldo político de cualquier naturaleza o utilizar, con este y otros fines, bienes del Estado;

f) Abusar de la autoridad que le confiere el puesto para coartar la libertad de sufragio, asociación u otras garantías constitucionales;

g) Ejercer actividades electorales, en uso de sus funciones o aprovecharse de ellas para esos fines;

h) Paralizar a cualquier título los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social; energía eléctrica, agua potable y

alcantarillado, procesamiento, transporte y distribución de hidrocarburos y sus derivados; transportación pública, saneamiento ambiental, bomberos, correos y telecomunicaciones;

i) Mantener relaciones comerciales, societarias o financieras, directa o indirectamente, con contribuyentes o contratistas de cualquier institución del Estado, en los casos en que el servidor público, en razón de sus funciones, deba atender personalmente dichos asuntos;

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

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

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

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

ñ) Las demás establecidas por la Constitución de la República, las leyes y los reglamentos”⁴⁴

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

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

El Art. 41 de la Ley Orgánica de Servicio Público, en cuanto a la responsabilidad administrativa de la servidora o el servidor público que incumpliere sus obligaciones o incurra en responsabilidad administrativa que sanciona disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el

⁴⁴ LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito Ecuador 2012.

mismo hecho. La sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso.

Art. 42.- De las faltas disciplinarias.-Se considera faltas disciplinarias aquellas acciones u omisiones de las servidoras o servidores públicos que contravengan las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en la República y esta ley, en lo atinente a derechos y prohibiciones constitucionales o legales.

Serán sancionadas por la autoridad nominadora o su delegado. Para efectos de la aplicación de esta ley, las faltas se clasifican en leves y graves.

a.- Faltas leves.- Son aquellas acciones u omisiones realizadas por descuidos o desconocimientos leves, siempre que no alteren o perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público.

Se considerarán faltas leves, salvo que estuvieren sancionadas de otra manera, las acciones u omisiones que afecten o se contrapongan a las disposiciones administrativas establecidas por una institución para velar por el orden interno, tales como 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.

Las faltas leves darán lugar a la imposición de sanciones de amonestación verbal, amonestación escrita o sanción pecuniaria administrativa o multa.

b.- Faltas graves.- Son aquellas acciones u omisiones que contraríen de manera grave el ordenamiento jurídico o alteraren gravemente el orden institucional. La sanción de estas faltas está encaminada a preservar la probidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad de los actos realizados por las servidoras y servidores públicos y se encuentran previstas en el artículo 48 de esta ley.

La reincidencia del cometimiento de faltas leves se considerará falta grave.

Las faltas graves darán lugar a la imposición de sanciones de suspensión o destitución, previo el correspondiente sumario administrativo.

En todos los casos, se dejará constancia por escrito de la sanción impuesta en el expediente personal de la servidora o servidor.

El Art. 43. Al referirse a las sanciones disciplinarias, establece las siguientes: a) Amonestación verbal; b) Amonestación escrita; c) Sanción pecuniaria administrativa; d) Suspensión temporal sin goce de remuneración; y, e) Destitución. La amonestación escrita se impondrá cuando la servidora o servidor

haya recibido, durante un mismo mes calendario, dos o más amonestaciones verbales. La sanción pecuniaria administrativa o multa no excederá el monto del diez por ciento de la remuneración, y se impondrá por reincidencia en faltas leves en el cumplimiento de sus deberes. En caso de reincidencia, la servidora o servidor será destituido con sujeción a la ley.

La LOSEP, define expresamente el concepto de servidor público, cosa que si se puede observar en el Art. 4. Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Las trabajadoras y trabajadores del sector público estarán sujetos al Código del Trabajo."⁴⁵.

La Ley Orgánica del Servicio Público, al referirse al ámbito de aplicación, incluye a los funcionarios y empleados de los organismos de los gobiernos descentralizados, entre los que se hallan los municipios, consejos provinciales, seguro social, entre otros; de tal manera que nuestros empleados deben responder a las regulaciones y control que establece el Art. 6 de aquella Ley Orgánica para garantizar la transparencia e imparcialidad de los actos públicos.

El Art. 22 de la Ley Orgánica del Servicio Público, al referirse a los deberes y atribuciones de los servidores públicos, el literal b) expresa: "Cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia,

⁴⁵ LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Publicado en el Registro Oficial, Suplemento No. 418 de 1 de abril de 2014

calidez, solidaridad y en función del bien colectivo con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades”⁴⁶

Esta norma obliga a los servidores públicos a prestar servicios a la colectividad con eficiencia, diligencia y prontitud, dando un trato amable y cálido al usuario, aunque en la práctica en el desarrollo de las actividades burocráticas observamos actitudes de desprecio y negligencia hacia los administrados.

Sin duda alguna la Administración Pública, con el fin de lograr sus fines y objetivos, por ende establece sanciones a quienes incurran en alguna falta disciplinaria; sin embargo pienso que para mantener la legalidad y preservar el orden público, debe contar con reglas precisas que permitan ejercer su autoridad de una manera razonable.

Las entidades del Estado o entes de la Administración Pública poseen el Poder Disciplinario, siendo esta la facultad para aplicar sanciones mediante procedimientos especiales es que se han establecido para este efecto denominado sumario administrativo. Con el fin de mantener el orden y correcto funcionamiento del servicio a su cargo, este poder es de carácter discreción al, puesto que toda investigación disciplinaria que se desarrolle debe ser conocida por las partes involucradas; sin embargo, manifestamos que este poder que tiene la administración no es el único con el que se puede aplicar la disciplina entre los funcionarios, puesto que también se encuentra el Poder Laboral, que es aquel al

⁴⁶ LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Publicado en el Registro Oficial, Suplemento No. 418 de 1 de abril de 2014

que está inmerso el funcionario por el hecho de estar dentro de un ente como parte laboral o simplemente como empleado público.

4.3.3 Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público

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

1. Cuando viniere en conocimiento de una autoridad, funcionario o servidor la presunción de la comisión de una falta disciplinaria grave por parte de la o el servidor de la institución, tal información será remitida a la UATH para el estudio y análisis de los hechos que presuntamente se imputan;
2. Conocido y analizado por la UATH estos hechos, en el término de tres días informará a la autoridad nominadora o su delegado sobre la procedencia de iniciar el sumario administrativo, consignando los fundamentos de hecho y de derecho y los documentos de respaldo, en el caso que hubiere lugar, dicho informe no tendrá el carácter de vinculante; y,
3. Recibido el informe, la autoridad nominadora o su delegado mediante providencia, dispondrá a la UATH, de ser el caso, el inicio del sumario administrativo, en el término de 5 días”⁴⁷.

⁴⁷ LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Publicado en el Registro Oficial, Suplemento No. 418 de 1 de abril de 2014

Es decir antes de iniciar el sumario administrativo, se da inicio a la fase de investigación, cuya competencia le corresponde al UATH de la institución y este a su vez pone en conocimiento a la autoridad nominadora, para que autorice o no el inicio del sumario.

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

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

- a) La enunciación de los hechos materia del sumario Administrativo y los fundamentos de la providencia expedida por la autoridad nominadora;
- b) La disposición de incorporación de los documentos que sustentan el sumario;
- c) El señalamiento de 3 días para que el servidor de contestación a los hechos planteados que sustentan el sumario;
- d) El señalamiento de la obligación que tiene el servidor de comparecer con un abogado y señalar casillero judicial para futuras notificaciones a fin de ejercer su derecho de defensa; y,

e) La designación de Secretario Ad Hoc, quien deberá posesionarse en un término máximo de 3 días a partir de la fecha de su designación.”⁴⁸

En la violación de los derechos del sumariado inciden las autoridades de las instituciones del Sector Público que violan los derechos cuando sin respetar el Derecho al Trabajo que consagra nuestra Constitución por cualquier motivo que no amerita el caso, o por coyunturas políticas existentes dentro de una institución, ya sea este Municipios, Consejos Provinciales, y otras; inician Sumarios Administrativos indebidos, sin tomar en cuenta y atentando en contra de los servidores públicos, establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, como en la Ley Orgánica del Servicio Público.

Art. 93.- De la notificación.- El auto de llamamiento a sumario será notificado por el Secretario Ad Hoc en el término de un día, mediante una boleta entregada en su lugar de trabajo o mediante tres boletas dejadas en su domicilio o residencia constantes del expediente personal del servidor, conforme a las disposiciones generales establecidas en el Código de Procedimiento Civil, si no fuera posible ubicarlo en su puesto de trabajo, a la que se adjuntará toda la documentación constante del expediente, al cual se adjuntará toda la documentación que obrare del proceso. Si el servidor o servidora se negare a recibir la notificación, se sentará la respectiva razón por parte del Secretario ad-hoc.

⁴⁸ LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Publicado en el Registro Oficial, Suplemento No. 418 de 1 de abril de 2014

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

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

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

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

Art. 97.- De las conclusiones y recomendaciones.- Concluida la audiencia oral, el titular de la UATH o su delegado, en el término máximo de 10 días, previo el

análisis de los hechos y de las bases legales y reglamentarias, remitirá a la autoridad nominadora el expediente del sumario administrativo y un informe con las conclusiones y recomendaciones a que hubiera lugar, señalando, de ser el caso, la sanción procedente, dependiendo de la falta cometida, informe que no tendrá el carácter de vinculante para la posterior decisión de la autoridad nominadora o su delegado.

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

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

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

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

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

Art. 100.- De la rehabilitación por destitución.- La o el servidor que hubiera sido destituido por una causal que no hubiera conllevado responsabilidad civil o penal, ni sea de aquellas relacionadas por indebida administración, manejo, custodia o depósito de recursos públicos, bienes públicos o por delitos relacionados con estos asuntos, transcurridos dos años de la fecha de destitución, podrá solicitar ante el Ministerio de Relaciones Laborales, su rehabilitación para desempeñar un puesto en las instituciones señaladas en el artículo 3 de la LOSEP, que no sea la que lo destituyo”⁴⁹.

La Administración Pública, en su afán de mantener la legalidad y preservar el orden público debe contar con reglas precisas que permitan ejercer su autoridad de una manera razonable.

Para ejercer esta autoridad, asimismo debe valerse de personas naturales que ayuden a que la potestad estatal se manifieste. Todas estas personas conforman lo que en derecho se suele denominar aparato burocrático estatal y, a pesar de que estas personas laboran en condiciones similares a quienes laboran en las empresas privadas, no pueden estar sujetos a las mismas reglas dados el especial carácter que reviste el Derecho Público y, en particular, el Derecho

⁴⁹ REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito Ecuador 2012.

Administrativo, el mismo que, al regular las relaciones entre Administración y administrado, debe velar no sólo por la consecución de fines privados, sino también de fines públicos lo que hace necesaria la imposición de normas especiales que no permitan ejercicios arbitrarios o apartados del ordenamiento jurídico vigente que puedan poner en peligro el bien común.

4.4 LEGISLACIÓN COMPARADA

4.4.1 Colombia

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

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

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

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

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

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

Artículo 3°. Poder disciplinario preferente. La Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario en cuyo desarrollo podrá iniciar, proseguir o remitir cualquier investigación o juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas. Igualmente podrá asumir el proceso en segunda instancia”⁵⁰.

En el sistema jurídico disciplinario de los empleados públicos en Colombia ha sido proscrita la responsabilidad objetiva y, por lo tanto, la culpabilidad es supuesto ineludible y necesario de la responsabilidad y de la imposición de la pena lo que significa que la actividad punitiva del estado tiene lugar tan sólo sobre la base de la responsabilidad subjetiva de aquellos sobre quienes recaiga. Principio constitucional que recoge el artículo 14 del C.D.U. acusado, al disponer que “en materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva y las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa.

Así lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación al señalar que el hecho de que el Código establezca que las faltas disciplinarias solo son sancionables a título de dolo o culpa, implica que los servidores públicos solamente pueden ser sancionados disciplinariamente luego de que se haya desarrollado el correspondiente proceso – con las garantías propias del derecho disciplinario y,

⁵⁰ CÓDIGO ÚNICO DISCIPLINARIO, Colombia.

en general, del debido proceso-, y que dentro de éste se haya establecido la responsabilidad del disciplinado.

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

4.4.2 Perú

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

investigaciones del caso, examinará las pruebas y elevará su informe al Titular de la entidad, recomendado las sanciones que sean de aplicación; el Titular de la entidad emitirá la resolución de imposición de la sanción; quien tendrá la prerrogativa de determinar el tipo de sanción a aplicarse.

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

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

Las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo N° 276 y su Reglamento son de aplicación a todo el personal de la Administración Pública, sujeto al Decreto Legislativo N° 276 Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, que se encuentren en la condición de

nombrados, designados o contratados para labores de naturaleza permanente, así como al personal obrero permanente, al personal cesante y a los miembros de las Comisiones de Procesos Administrativos.

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

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

4.4.3 Uruguay

En Uruguay hay el TOFUP, que es el Texto ordenado de normas sobre funcionarios públicos, anotado y concordado al 31/12/2009. En el Capítulo III, habla sobre los sumarios e investigaciones administrativas, en su parte pertinente manifiesta:

“ART. 900 - Investigación Administrativa.- La investigación administrativa es el procedimiento tendiente a determinar o comprobar la existencia de actos o hechos irregulares o ilícitos dentro del servicio o que lo afecten directamente aun siendo extraños a él, y a la individualización de los responsables.

ART. 904 – Iniciación.- Todo sumario o investigación administrativa se iniciará con resolución fundada del Jefe de la respectiva Unidad Ejecutora que lo disponga, la que formará cabeza del proceso. Conjuntamente se designará al funcionario encargado de la investigación.

ART. 910 – Notificaciones.- El funcionario instructor deberá, como primera medida, notificar la resolución que dispone el sumario o la investigación al Jefe o Director de la oficina donde se practicará o en su caso, a las autoridades que legalmente tengan la representación del servicio. La misma notificación se practicará a los funcionarios sumariados si los hubiere”⁵¹

Este modelo busca implementar una cultura institucional de autocontrol a fin de generar de manera oportuna acciones y mecanismos de prevención y control de las operaciones, así como la evaluación y mejora continua de las instituciones públicas de manera permanente. Con el objetivo de fortalecer el sistema de control de los recursos de la administración pública, a principios del año 2010, la República del Uruguay dio inicio al proceso de Implementación del Modelo Estándar de Control Interno para las Instituciones Públicas (MECIP). Esta

⁵¹ TOFUP, Uruguay.

herramienta de gestión propicia el empoderamiento de los funcionarios hacia una gestión más eficiente y eficaz en el manejo de los recursos de la administración pública, en ese sentido, se ha iniciado el proceso de capacitación a los talentos humanos para la elaboración de los procedimientos necesarios para la Implementación del sistema de control interno, conforme a la constitución, las leyes y los reglamentos vigentes. Esto permitirá la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a través de procesos autocontrol, autorregulación y la autogestión.

Aquí se puede notar que de igual forma existe una dependencia que sustancia los sumarios o investigaciones independientes de la institución a la que pertenece el sumariado, por consiguiente existe libertad de actuación e imparcialidad en la toma de resoluciones lo que no ocurre en nuestro país.

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1 MATERIALES

- Impresora
- Copias Xerox
- Internet
- Papel
- Imprevistos
- Memoria extraíble
- Transporte
- Bibliografía
- Esferográficos
- Computadora
- Varios

5.2 MÉTODOS

- **Método Científico.-** Se lo utilizó a lo largo del desarrollo de la investigación, en cuanto a la obtención de información científica y comprobada, de importancia para el presente estudio.

- **Método Comparativo:** Es el procedimiento mediante el cual se realiza una comparación sistemática en casos de análisis, dicha comparación sistemática en su mayoría se aplica con fines de generalización empírica y de la verificación de hipótesis.

- **Método Analítico:** Permitió desarrollar los contenidos principales de nuestro sumario, dando un estudio pormenorizado del presente tema de investigación.
- **Método Sintético:** Consiste en la condensación de los principales conocimientos aprendidos durante el proceso. Lo cual nos permitió realizar las conclusiones, recomendaciones y Propuesta de Reforma.

5.3 Procedimientos y Técnicas

- **Observación.-** Se utilizó a lo largo del desarrollo del trabajo investigativo en el acercamiento y observación directa a la problemática.
- **Encuesta.-** Es una técnica de adquisición de información de interés sociológico, mediante un cuestionario previamente elaborado, a través del cual se puede conocer la opinión o valoración del sujeto seleccionado en una muestra sobre un asunto dado. Esta técnica se aplicó en forma de preguntas escritas, fue utilizada con la finalidad de obtener datos empíricos, de la población estudiada o investigada. La población investigada fue de 30 profesionales de Derecho.
- **La Entrevista.-** Es la recopilación de información sobre lo que se investiga, mediante una conversación profesional. Se aplicó esta técnica a 3 profesionales del Derecho.

6. RESULTADOS

6.1 RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE ENCUESTAS

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

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

CUESTIONARIO

PRIMERA PREGUNTA:

¿La Constitución de la República del Ecuador establece como una garantía del debido proceso, ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, considera que se aplica este principio en materia administrativa?

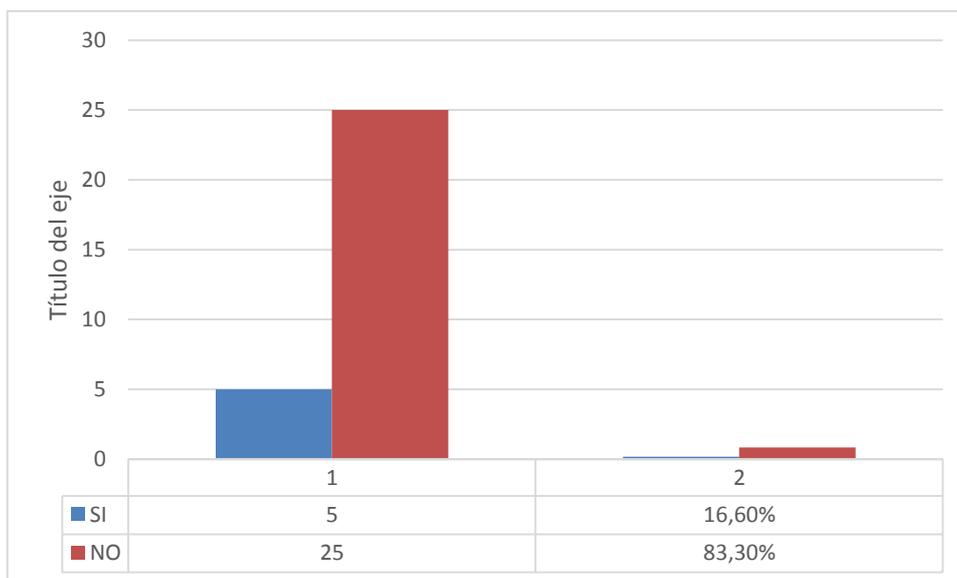
Tabla No. 1

VARIABLE	f	%
SI	5	16,6%
NO	25	83,3%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja

Autor: Blanca Lucia Ramón Ordóñez

Gráfico N°1



Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja

Autor: Blanca Lucia Ramón Ordóñez

Interpretación:

Del universo encuestado, observamos que veinticinco profesionales que representan el 83.33% consideran que en materia administrativa no se aplica el principio del debido proceso de ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente contemplado en la Constitución de la República del Ecuador; mientras que cinco profesionales que representan el 16.66%, manifiestan que si se contempla este principio puesto que los procedimientos administrativos.

Análisis:

El universo de los encuestados coincide plenamente que en materia administrativa no se respeta el debido proceso que permite ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, puesto que los

procedimientos administrativos son tramitados por las unidades de talento humano que son organismos que pertenecen a las mismas instituciones, por lo tanto se convierten en juez y parte.

SEGUNDA PREGUNTA:

¿Estima Usted, que nuestro ordenamiento jurídico contenido en la LOSEP y su Reglamento garantiza el principio de independencia e imparcialidad en los procedimientos administrativos para sancionar las faltas de los servidores (as) públicos en el ejercicio de sus funciones?

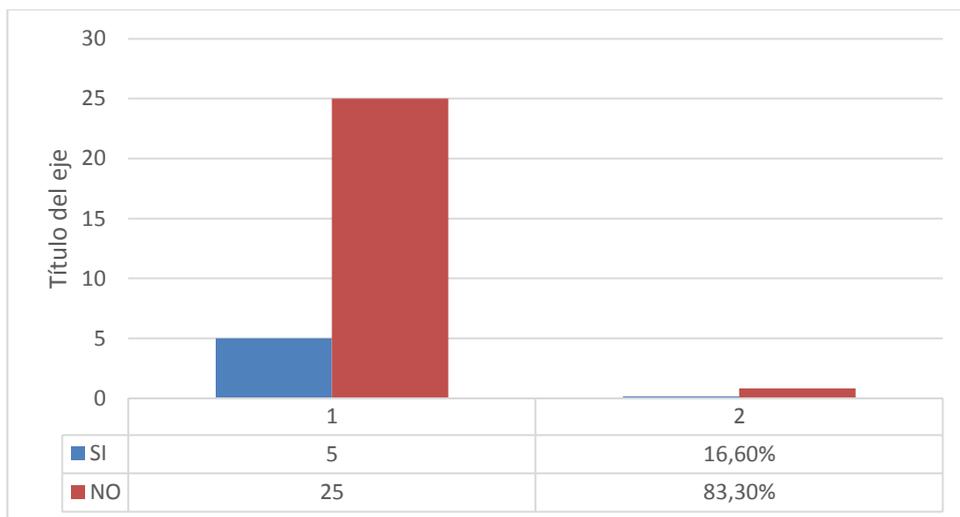
Tabla No. 2

VARIABLE	f	%
Si	5	16,6%
No	25	83,3%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja

Autor: Blanca Lucia Ramón Ordóñez

Gráfico N°2



Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja

Autor: Blanca Lucia Ramón Ordóñez

Interpretación:

Con respecto a ésta interrogante veinticinco de los profesionales encuestados que representan el 83.33% consideran que nuestro ordenamiento jurídico contenido en la LOSEP y su Reglamento no garantiza el principio de independencia e imparcialidad del juzgador en los procedimientos administrativos para sancionar las faltas de los servidores (as) públicos en el ejercicio de sus funciones, puesto que son juez y parte; mientras que cinco de los profesionales que representan el 16.66% manifiestan que si se garantiza este principio, por cuanto se observa el debido proceso.

Análisis:

Como se puede determinar la mayoría de los encuestados consideran que nuestro ordenamiento jurídico contenido en la LOSEP y su Reglamento no garantiza el principio de independencia e imparcialidad del juzgador en los procedimientos administrativos para sancionar las faltas de los servidores (as) públicos en el ejercicio de sus funciones, puesto que el organismo sancionador se constituye en juez y parte al ser de la misma institución a la cual se pertenece el servidor público sumariado.

TERCERA PREGUNTA:

¿Cree usted que en los sumarios administrativos al no existir independencia e imparcialidad se atenta contra los derechos de los servidores públicos al debido proceso?

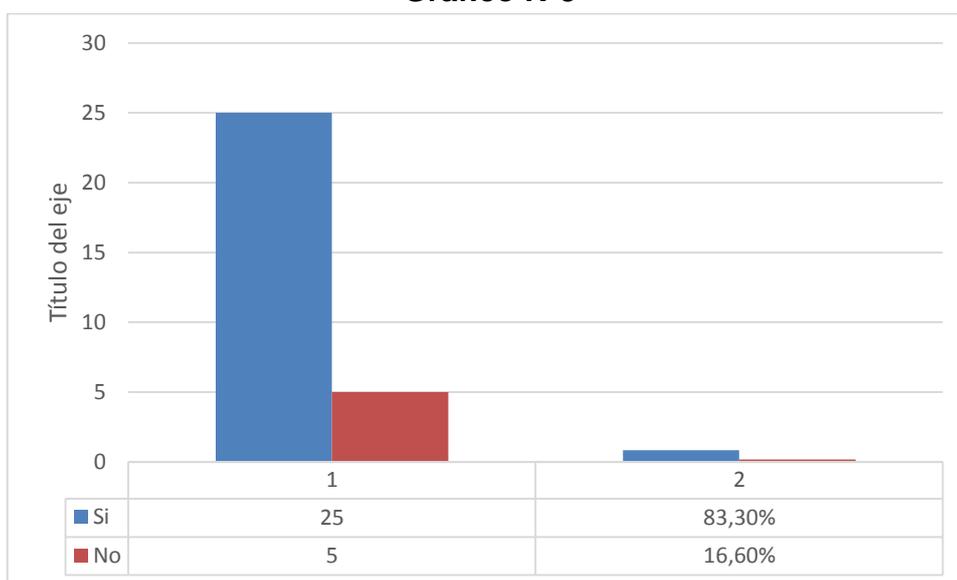
Tabla No 3

Variable	f	%
Si	25	83,3%
No	5	16,6%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja

Autor: Blanca Lucia Ramón Ordóñez

Gráfico N°3



Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja

Autor: Blanca Lucia Ramón Ordóñez

Interpretación:

Con respecto a esta pregunta debo señalar que veinticinco profesionales que representan el 83.33% opinan que en los sumarios administrativos al no existir independencia e imparcialidad del juzgador se atenta contra los derechos de los servidores públicos al debido proceso; mientras que cinco profesionales que representan el 16.66% manifiestan que no atenta contra los derechos de los servidores públicos, puesto que el procedimiento sancionador se encuentra

contemplado en la ley dentro del cual se contempla los principios del debido proceso.

Análisis:

De las respuestas vertidas a esta interrogante por parte de la mayoría de los profesionales encuestados, se llega a determinar que en los sumarios administrativos al no existir independencia e imparcialidad del juzgador se atenta contra los derechos de los servidores públicos al debido proceso, puesto que existe influencia de los superiores jerárquicos en el desarrollo del proceso.

CUARTA PREGUNTA:

¿Estima Usted que con la finalidad de aplicar el principio de independencia e imparcialidad en los sumarios administrativos, se debe crear una unidad de sustanciación de sumarios administrativos independiente de la entidad para la cual trabaja el servidor (a) público?

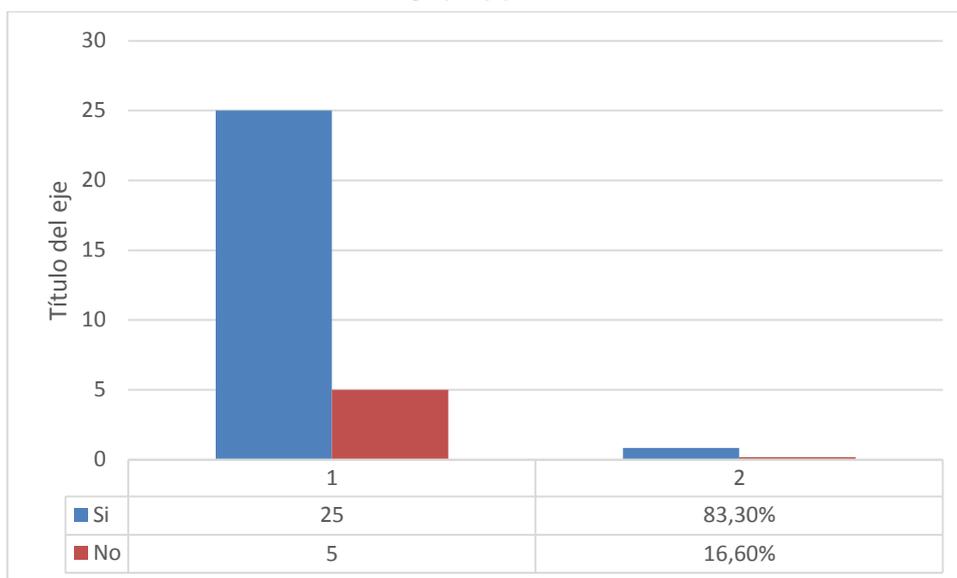
Tabla No 4

Variable	f	%
Si	25	83,3%
No	5	16,6%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja

Autor: Blanca Lucia Ramón Ordóñez

Gráfico N°4



Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja

Autor: Blanca Lucia Ramón Ordóñez

Interpretación:

Del universo consultado se observa que, veinticinco profesionales que representa el 83.33% consideran que con la finalidad de aplicar el principio de independencia e imparcialidad del juzgador en los sumarios administrativos, si se debe crear una unidad de sustanciación de sumarios administrativos independiente de la entidad para la cual trabaja el servidor (a) público; mientras que cinco de los encuestados que representan el 16.66% manifiestan que no es necesario crear otra unidad encargada de la sustanciación de los sumarios administrativos.

Análisis:

De las respuestas vertidas a esta interrogante por parte de los profesionales del derecho, la mayoría coinciden plenamente que con la finalidad de aplicar el principio de independencia e imparcialidad del juzgador en los sumarios

administrativos, si se debe crear una unidad de sustanciación de sumarios administrativos independiente de la entidad para la cual trabaja el servidor (a) público.

QUINTA PREGUNTA:

¿Considera Usted que al sustanciarse los sumarios administrativos en la misma institución pública no existe imparcialidad por lo que se vulneran los derechos y garantías de los servidores públicos?

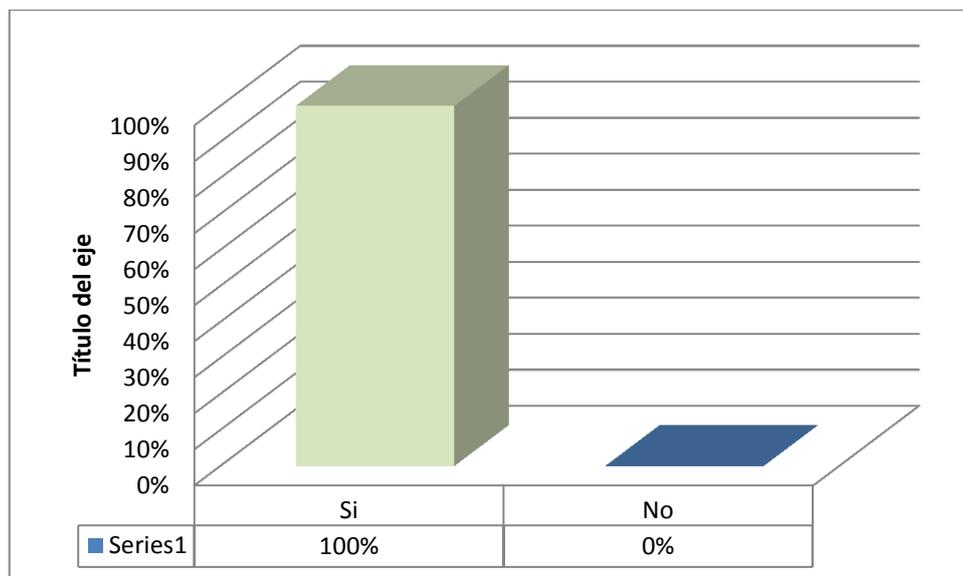
Tabla No 5

Variable	f	%
SI	30	100%
NO	0	0%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja

Autor: Blanca Lucia Ramón Ordóñez

Gráfico N°5



Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja

Autor: Blanca Lucia Ramón Ordóñez

Interpretación:

El 100% de las personas encuestadas (30 personas en total) respondió SI. Esto nos muestra, que ellos consideran que al sustanciarse los sumarios administrativos en la misma institución pública no existe imparcialidad del juzgador por lo que se vulneran los derechos y garantías de los servidores públicos.

Análisis:

Es decir que, es necesario que se sustancien los sumarios administrativos en otra institución pública con el ánimo de que haya imparcialidad del juzgador y se respeten los derechos y garantías de los servidores públicos.

SEXTA PREGUNTA:

¿Está de acuerdo en que se debería reformar la Ley Orgánica de Servicio Público, en cuanto a crear en el Ministerio de Trabajo un Departamento para la instauración, sustanciación y resolución de los Sumarios Administrativos?

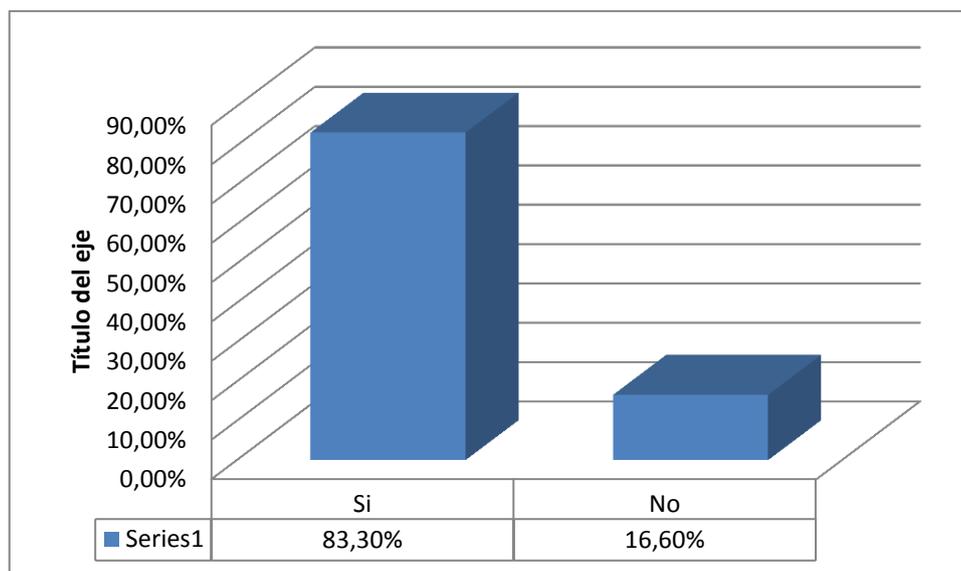
Tabla No 6

Variable	f	%
Si	25	83,3%
No	5	16,6%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja

Autor: Blanca Lucia Ramón Ordóñez

Gráfico N°6



Fuente: Abogados en libre ejercicio de la ciudad de Loja

Autor: Blanca Lucia Ramón Ordóñez

Interpretación:

Del universo encuestado, veinticinco profesionales que representan el 83.33% manifiestan que se hace necesario reformar la LOSEP y su Reglamento con la finalidad de crear una unidad de sustanciación de sumarios administrativos adscrita al ministerio de relaciones laborales en cada jurisdicción, a fin de que sea un órgano independiente el que juzgue a los servidores públicos por el incumplimiento de sus deberes y obligaciones; mientras que cinco profesionales que representan el 16.66% manifiestan que no es necesario reformar la norma, puesto que ya existe un órgano sancionador contemplado en la ley.

Análisis:

Como se puede determinar en base a las respuestas formuladas a esta interrogante, la mayoría de los encuestados consideran que se hace necesario

reformular la LOSEP y su Reglamento con la finalidad de crear una unidad de sustanciación de sumarios administrativos adscrita al ministerio de relaciones laborales en cada jurisdicción, a fin de que sea un órgano independiente el que juzgue a los servidores públicos por el incumplimiento de sus deberes y obligaciones, y que consideren actuará con libertad.

6.2 RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LAS ENTREVISTAS

La técnica de la entrevista, se aplicó a 3 profesionales del Derecho en libre ejercicio de la ciudad de Loja, estos son: **Dr. Carlos Arturo Quishpe, Marco Paredes López y Dra. Maritza Alvarado Guerrero.**

PREGUNTA Nº 1

¿Considera Usted que en materia administrativa se aplica el principio contemplado en la Constitución de la República del Ecuador de independencia e imparcialidad del Juzgador?

Todos los funcionarios entrevistados manifiestan que no se cumple con el principio de independencia del órgano jurisdiccional, puesto que el tribunal sancionador pertenece a la misma institución del servidor público sumariado; en relación al principio de imparcialidad tres de los entrevistados manifestaron que es muy difícil que exista total imparcialidad por parte del juzgador tomando en consideración que se constituye en juez y parte, por lo tanto sus resoluciones van a ir encaminadas a defender a la institución a la cual se pertenecen, mientras que dos de los funcionarios manifestaron que en las actuaciones administrativas para sancionar a los servidores públicos se observa el debido proceso, por lo tanto las actuaciones son apegadas a la Constitución y la ley.

PREGUNTA Nº 2

¿Estima Usted que al ser el órgano sancionador en los sumarios administrativos de la misma institución a la cual pertenece el servidor público sumariado, se viola el principio del debido proceso?

Todos los entrevistados coinciden plenamente en manifestar que si existe la violación del debido proceso de los servidores públicos, en los sumarios administrativos tomando en consideración que existe contraposición de la norma contenida en la LOSEP y su Reglamento con la Constitución de la República del Ecuador, al no existir independencia del órgano sancionador.

PREGUNTA Nº 3

¿Está de acuerdo en que se debería reformar la Ley Orgánica de Servicio Público, en cuanto a crear en el Ministerio de Trabajo un Departamento para la instauración, sustanciación y resolución de los Sumarios Administrativos?

Tres de los funcionarios entrevistados coinciden plenamente que debe existir una unidad independiente de la institución a la cual se pertenece el servidor público sumariado a efecto de que se aplique el debido proceso, pudiendo ser este organismo adscrito al Ministerio de Trabajo; mientras que dos manifiestan que no hace falta crear un organismo independiente de la institución para que conozca los sumarios administrativos, simplemente la UATH debe estar integrada por un representante del gobierno, de la institución sancionadora, un representante del Ministerio de Trabajo y uno por los servidores públicos.

COMENTARIO:

Coincido plenamente con el criterio de la mayoría de los entrevistados, en el sentido de que al ser el tribunal sancionador parte de la institución a la cual se pertenece el servidor público sumariado, se viola el principio de independencia del

juzgador, además las actuaciones también carecen de imparcialidad por cuanto se constituyen en juez y parte.

El deber fundamental de Estado es velar por que se respeten los principios del debido proceso, en especial los que regulan los sumarios administrativos, por lo tanto se debe establecer la perfecta armonía entre la Constitución de la República del Ecuador y las normas de menor jerarquía, a efecto de que exista imparcialidad en la aplicación de la norma tomando en consideración que está en juego la destitución del servidor público sumariado.

De las respuestas vertidas a esta interrogante por la mayoría de los funcionarios entrevistados, se puede colegir que existe la necesidad de crear un organismo independiente de la institución sancionadora que se encargue de los sumarios administrativos, pudiendo esta institución el Ministerio de Relaciones Laborales a través de una unidad de sustanciación de sumarios administrativos.

7. DISCUSIÓN

7.1 Verificación de Objetivos

OBJETIVO GENERAL:

Comprobar la necesidad de la instauración, sustanciación y resolución de los Sumarios Admirativos en el Ministerio de Trabajo y su reforma en la Ley Orgánica de Servicio Público.

Este Objetivo, ha sido verificado en el punto 6 de los Resultados, específicamente en las preguntas 4, 5 y 6 de la Encuesta y 4 y 5 de la Entrevista; en donde se verificó la necesidad de la instauración, sustanciación y resolución de los Sumarios Admirativos en el Ministerio de Trabajo y su reforma en la Ley Orgánica de Servicio Público.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

Desarrollar un estudio jurídico- crítico sobre las enfermedades psicosociales como enfermedades profesionales.

Este Objetivo Específico, ha sido verificado en el punto 4, en cuanto a la Revisión de Literatura, en relación con el Marco Conceptual, Marco Doctrinario, Marco Jurídico y Legislación Comparada, en relación con un breve estudio jurídico-crítico sobre las enfermedades psicosociales como enfermedades profesionales.

Conocer el procedimiento y los criterios doctrinarios sobre del Sumario Administrativo.

Este objetivo se verificó en el punto de la Revisión de literatura, en el numeral 4.2 del Marco Doctrinario y 4.4 de la Legislación comparada, en relación con el procedimiento y los criterios doctrinarios sobre del Sumario Administrativo.

Desarrollar un proyecto de reforma jurídica en cuanto a la instauración, sustanciación y resolución de los Sumarios Admirativos en el Ministerio de Trabajo y su reforma en la Ley Orgánica de Servicio Público.

Finalmente, este objetivo se alcanzó con el desarrollo de la Propuesta Jurídica de Reforma en el punto 9.1, donde se plantea una reforma legal en cuanto a la instauración, sustanciación y resolución de los Sumarios Admirativos en el Ministerio de Trabajo y su reforma en la Ley Orgánica de Servicio Público.

7.2. Contrastación de Hipótesis

La Ley Orgánica de Servicio Público presenta deficiencias en cuanto al Sumario Administrativo, en relación con la instauración, sustentación y resolución en la misma institución donde se encuentran las partes litigantes, por lo que se vulnera los derechos de los servidores públicos al carecer de imparcialidad en el desarrollo de este proceso legal.

Luego de haber realizado la presente investigación, en lo que respecta a la contratación de la hipótesis, en cuanto a las respuestas 4, 5 y 6 de las Encuestas y 5, 6 de la Encuesta, por lo que los encuestados y entrevistados concuerdan en lo referente a la instauración, sustentación y resolución en la misma institución donde se encuentran las partes litigantes, por lo que se vulnera los derechos de los servidores públicos al carecer de imparcialidad en el desarrollo de este proceso legal.

7.3. Fundamentación Jurídica para el proyecto de reforma

El Sumario Administrativo inicia cuando se presume que un servidor público ha incumplido con una de sus obligaciones, o ha recaído en una infracción administrativa; por lo que podría incurrir en responsabilidad y por lo tanto sería necesario aplicar el régimen disciplinario de acuerdo a la Ley Orgánica de Servicio Público.

Conforme lo establecido en la LOSEP, a las y los servidores públicos se les puede instaurar un sumario administrativo cuando la autoridad nominadora crea que ha incumplido un deber o ha cometido una falta, proceso que es llevado a efecto por esta misma autoridad y quien establece las sanciones a las que ha llegado con las conclusiones.

Este vacío jurídico ha hecho que muchas veces la autoridad nominadora abuse de esta facultad, instaurando sumario administrativo, no por faltas sino por

desacuerdos personales con el servidor público, en el cual tiene todas las de ganar ya que se convierte en Juez y parte, y el sumariado en total indefensión lo cual atenta a sus derechos constitucionales que lo amparan

Por esta razón es necesario revisar y hacer un análisis crítico a fin de que se tipifique que el sumario administrativo se sustancien ante un tercero imparcial que puede ser una autoridad o persona capacitada para el hecho.

Esta situación se da a pesar de estar estipulado en la ley que un sumario administrativo es el proceso administrativo, oral y motivado por el cual la administración pública determinará o no el cometimiento, de las faltas administrativas establecidas en la presente Ley, por parte de una servidora o servidor público.

Es necesario indicar, que para imposición de las sanciones disciplinarias de suspensión temporal o destitución se requerirá previamente de un procedimiento denominado sumario administrativo, que permitirá al servidor ejercer la garantía constitucional del derecho a la legítima defensa y al debido proceso.

El objeto del Sumario administrativo es investigar y esclarecer de manera imparcial los hechos suscitados o denunciados, concluyendo el jefe de recursos Humanos de la institución con un informe en donde señalará sus conclusiones y recomendaciones que será remitido a la máxima autoridad para su informe final.

El servidor público que se ve afectado en su derecho debe hacer uso de su defensa acudiendo ante un organismo que no es imparcial, ya que está y se debe a la misma institución que es una de las partes litigantes, por lo que carece de probidad para instaurar, sustanciar y resolver los sumarios administrativos.

Por lo que es necesario de forma urgente en donde se cree un departamento dentro del Ministerio de Trabajo donde se ventilen estos procesos administrativos en donde se caracterice por la imparcialidad, veracidad y una verdadera justicia, como derecho y garantía de los servidores públicos, en una verdadera seguridad jurídica.

Siendo así necesario una reforma urgente a la Ley Orgánica de Servicio Público en relación a determinar la instauración, sustanciación y resolución de los sumarios administrativos en el Ministerio de Trabajo.

8. CONCLUSIONES

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

PRIMERA: La Constitución de la República del Ecuador establece los derechos de las y los servidores públicos, derechos que están por encima de otro cuerpo legal o autoridad; por ende deben ser respetados por las autoridades nominadoras en las instituciones públicas.

SEGUNDA: El servicio público se constituye como la actividad de servicios general, que se desarrolla por parte del Estado, de manera continua y obligatoria.

TERCERA: La Ley Orgánica de Servidor Público y su Reglamento establece el procedimiento a seguirse en un sumario administrativo, en el cual los sujetos procesales son el sumariante (autoridad nominadora) y el sumariado (servidor público)

CUARTA: La autoridad nominadora se convierte en juez y parte dentro de un sumario administrativo; lo que violenta los principios y garantías constitucionales de los servidores públicos

QUINTA: La Ley Orgánica de Servicio Público presenta deficiencias en cuanto al Sumario Administrativo, en relación con la instauración, sustentación y resolución en la misma institución donde se encuentran las partes litigantes, por lo que se vulnera los derechos de los servidores públicos al carecer de imparcialidad en el desarrollo de este proceso legal.

9. RECOMENDACIONES

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

PRIMERA: Al Estado que garantice los derechos constitucionales de los servidores públicos, los mismos que son irrenunciables, intangibles, imprescriptibles, por tanto las autoridades competentes deben generar políticas públicas que garanticen su efectiva tutela por parte del Estado.

SEGUNDA: A las Instituciones Públicas, que capaciten permanentemente a sus funcionarios, con la finalidad que conozcan sus derechos, deberes y obligaciones; y por tanto presten un mejor servicio a la colectividad

TERCERA: A la Asamblea Nacional, con la finalidad de que se encargue de realizar propuesta de reformas legales a los cuerpos supletorios de la Constitución de la república del Ecuador, de manera que se vean garantizadas todas las garantías constitucionales.

CUARTA: A la Asamblea Nacional para que realice de forma urgente reforma jurídica en cuanto a la instauración, sustanciación y resolución de los Sumarios Admirativos en el Ministerio de Trabajo y su reforma en la Ley Orgánica de Servicio Público.

QUINTA: A la Universidad Nacional de Loja, que siga formando profesionales probos, preocupados de la realidad social y jurídica del país

9.1 PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA

Proyecto de Reforma al Ley Orgánica de Servicio Público

LA HONORABLE ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CONSIDERANDO:

QUE, la Constitución prevalece sobre cualquier norma, como lo señala la Supremacía Constitucional señalada en el Art 424 de la Constitución de la República del Ecuador;

QUE, la Constitución de la República del Ecuador dispone que los servidores públicos son sujetos de derechos específicos a su condición como tal;

QUE, el artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador señala que no existirá servidora ni servidor público exento de responsabilidades por los actos u omisiones realizados en el ejercicio de sus funciones;

QUE, es deber fundamental del Estado garantizar la seguridad jurídica y propender a la vigencia del principio de generalidades de las leyes y eliminar cualquier discriminación entre sus habitantes;

QUE, es necesario expedir la norma reglamentaria que permita una adecuada aplicación de los principios constitucionales y legales;

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

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

RESUELVE:

EXPEDIR LA SIGUIENTE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO

Artículo 1.- Refórmese el Art. 44 de la Ley Orgánica de Servicio Público por el siguiente:

REQUISITOS GENERALES PARA SER DIRECTOR O DIRECTORA DEL DEPARTAMENTO DE SUSTANCIACIÓN DE SUMARIOS ADMINISTRATIVOS DEL MINISTERIO DE TRABAJO.- (Art. Innumerado).- Para Director o Directora del Departamento de Sustanciación de Sumarios Administrativos, se requiere ser ecuatoriano, estar en goce de los derechos de participación política, ostentar el título de abogado, tener mínimo título de cuarto nivel y reunir las demás calidades exigidas por la Constitución y las leyes.

Sin perjuicio de los requisitos establecidos en la Constitución y demás cuerpos legales pertinentes, el tiempo de ejercicio profesional de abogado para ser Director o Directora del Departamento de Sustanciación de Sumarios Administrativos del Ministerio de Trabajo, será de tres años de experiencia profesional.

Artículo 2.- Insértese luego del Art.44 los siguientes:

AMBITO DE LA POTESTAD JURISDICCIONAL.-Art. Innumerado.-Los Directores o Directoras del Departamento de Sustanciación de Sumarios Administrativos conocerán todos los asuntos que se promuevan dentro del

territorio de la República, cualquiera sea su naturaleza o la calidad de las personas que intervengan en ellos, sean nacionales o extranjeros, sin perjuicio de lo establecido por la Constitución, tratados y convenios internacionales vigentes.

FUNCIONES DE LA/ EL JUEZ DE SUSTANCIACIÓN DE SUMARIOS

ADMINISTRATIVOS.- Al Director o Directora del Departamento de Sustanciación de Sumarios Administrativos le corresponde:

- a) Conocer y resolver los Procesos de Sumarios Administrativos, de acuerdo a la jurisdicción y competencia respectiva;
- b) Disponer como única medida cautelar la sus pensión temporal del sumariado, con goce de remuneración de ser estrictamente necesaria;
- c) Notificar a la autoridad nominadora respectiva la resolución para los fines legales consiguientes;
- d) Los demás asuntos que establezca la ley.

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

Es dado y firmado en la ciudad de San Francisco de Quito Provincia de Pichincha, en la Sala de Sesiones de la H. Asamblea Nacional a los cuatro días del mes de Abril del dos mil diecisiete.

Presidenta del H. Asamblea Nacional

Secretaria del H. Asamblea Nacional

10. BIBLIOGRAFÍA

- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. 2014. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito.
- DICCIONARIO JURÍDICO ELEMENTAL, Corporación de Estudios y Publicaciones, Servidor Público, Concepto.
- DROMI, Roberto. Derecho Administrativo, Capítulo IV, Concepto De Derecho Administrativo
- ESPINOSA MERINO, Galo: La Mas Practica Enciclopedia Jurídica, Volumen 1I, Vocabulario Jurídico, Editorial Instituto de Informática Legal, Quito –Ecuador, 1987, p.669
- FERREL, Heady, Administración pública: una perspectiva comparada, editorial Aula Magna, Madrid-España, 2000.
- GARCÍA RUIZ, José Luis, GIRÓN REGUERA, Emilia, El sistema Constitucional de fuentes del Derecho Tomo I 10ma. Edición, Ediciones Átomo, Madrid-España, 2001.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, Tratado de derecho administrativo, 5a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 2004.

- GRANJA, Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2006.
- GUERRERO, Omar, "Estudio Introdutorio ", Charles-Jean Bonnin, Principios de administración pública, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Publicado en el Registro Oficial, Suplemento No. 418 de 1 de abril de 2014
- LUNA GAIBOR, José Luis, Revista Temas Constitucionales del Tribunal Constitucional, Quito Ecuador, 2006.
- ORTIZ HIDALGO, Gustavo, Los desafíos del nuevo modelo constitucional de descentralización en el Ecuador, Loja-Ecuador, 2011.
- OVIEDO, Marco, Diseño Organizacional y estructura de puestos, Imprenta Mariscal, Quito-Ecuador, 2011.
- REGLAMENTO A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Publicado en el Registro Oficial, Suplemento No. 418 de 1 de abril de 2014
- ROSS SCHNEIDER, Ben, "La política de reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables", en la Revista del CLAD "Reforma y Democracia", Nº 20, Octubre 2000, Caracas-Venezuela.

- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, La Administración Pública Como Ciencia, Editorial Plaza y Valdés S.A., México, 2001.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, Principios de Derecho Administrativo General, vol. 1, Editorial Iustel, Madrid-España, 2004.
- Sarmiento García, Temas de introducción de derecho Público, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Económicas, Mendoza-Argentina, 1996.
- TOHAZA, Iván, MALDONADO, Mónica, SILVA, Ruth, Detección de necesidades de capacitación, Imprenta Mariscal, Quito-Ecuador, 2011
- ZAVALA BAQUERIZO, Jorge: “El Debido Proceso Penal”, EDINO Editorial, impresión, V&O Gráficas, Guayaquil, año 2002, pág. 44
- ZAMBRANO PASQUEL, Alfonso. Derecho Positivo. Guayaquil-Ecuador-2008

11. ANEXOS

ANEXO 1 PROYECTO APROBADO

a. TEMA:

“INSTAURACIÓN, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS EN EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SU REFORMA EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO”

b. PROBLEMÁTICA:

El Sumario Administrativo inicia cuando se presume que un servidor público ha incumplido con una de sus obligaciones, o ha recaído en una infracción administrativa; por lo que podría incurrir en responsabilidad y por lo tanto sería necesario aplicar el régimen disciplinario de acuerdo a la Ley Orgánica de Servicio Público.

Es necesario indicar, que para imposición de las sanciones disciplinarias de suspensión temporal o destitución se requerirá previamente de un procedimiento denominado sumario administrativo, que permitirá al servidor ejercer la garantía constitucional del derecho a la legítima defensa y al debido proceso.

El objeto del Sumario administrativo es investigar y esclarecer de manera imparcial los hechos suscitados o denunciados, concluyendo el jefe de recursos

Humanos de la institución con un informe en donde señalará sus conclusiones y recomendaciones que será remitido a la máxima autoridad para su informe final.

El servidor público que se ve afectado en su derecho debe hacer uso de su defensa acudiendo ante un organismo que no es imparcial, ya que está y se debe a la misma institución que es una de las partes litigantes, por lo que carece de probidad para instaurar, sustanciar y resolver los sumarios administrativos.

Por lo que es necesario de forma urgente en donde se cree un departamento dentro del Ministerio de Trabajo donde se ventilen estos procesos administrativos en donde se caracterice por la imparcialidad, veracidad y una verdadera justicia, como derecho y garantía de los servidores públicos, en una verdadera seguridad jurídica.

Siendo así necesario una reforma urgente a la Ley Orgánica de Servicio Público en relación a determinar la instauración, sustanciación y resolución de los sumarios administrativos en el Ministerio de Trabajo.

c. JUSTIFICACIÓN:

Social

Este trabajo investigativo, es el resultado de las deficiencias o insuficiencias de la Ley Orgánica de Servicio Público en relación con el sumario administrativo, ya que éstos procesos se los crea como resultado de la obligación de investigar,

sancionar o absolver al servidor público de una falta a la normativa interna o la ley. De ahí que como tal es un problema social, puesto que nos afecta a todos, siendo una problemática social- jurídica y trascendente, que merece la atención debida por vulnerar los derechos de los servidores públicos.

Institucional

La Universidad Nacional de Loja, tiene como objetivo principal y fundamental la formación de profesionales críticos y analíticos a través de la realización de la investigación, y vincular los conocimientos teóricos y prácticos con la realidad social. Por lo que el desarrollo de la presente investigación tiene la calidad de académica, ya que es un requisito para la graduación y obtención del grado de Abogada. Siendo nuestra obligación realizar con la mayor veracidad la investigación científica- jurídica- social, con la finalidad de a más de lograr una meta y requisito académico, el coadyuvar a la solución de un problema jurídico.

Jurídica

Se justifica de forma jurídica, por cuanto con la presente investigación se analizará, estudiará e indagará la pertinencia de la creación de una propuesta jurídica alternativa, para solucionar una problemática social- jurídica, esta es la que se relaciona con la instauración, sustanciación y resolución de los sumarios administrativos en el Ministerio de Trabajo y su reforma en la Ley Orgánica de

Servicio Público, con lo cual se pretende subsanar las deficiencias jurídicas de esta normativa relacionada con ésta temática.

d. OBJETIVOS:

- **Objetivo General:**

Comprobar la necesidad de la instauración, sustanciación y resolución de los Sumarios Admirativos en el Ministerio de Trabajo y su reforma en la Ley Orgánica de Servicio Público.

- **Objetivos Específicos:**

Desarrollar un estudio jurídico- crítico sobre las enfermedades psicosociales como enfermedades profesionales.

Conocer el procedimiento y los criterios doctrinarios sobre del Sumario Administrativo.

Desarrollar un proyecto de reforma jurídica en cuanto a la instauración, sustanciación y resolución de los Sumarios Admirativos en el Ministerio de Trabajo y su reforma en la Ley Orgánica de Servicio Público.

e. HIPÓTESIS:

La Ley Orgánica de Servicio Público presenta deficiencias en cuanto al Sumario Administrativo, en relación con la instauración, sustentación y resolución en la

misma institución donde se encuentran las partes litigantes, por lo que se vulnera los derechos de los servidores públicos al carecer de imparcialidad en el desarrollo de este proceso legal.

f. MARCO TEÓRICO:

MARCO CONCEPTUAL

Servicio Público

Es necesario iniciar el desarrollo del presente trabajo de investigación jurídica haciendo referencia a algunos conceptos, cuya comprensión es fundamental, para abordar más adelante el marco jurídico relacionado con la problemática principal y los criterios que respecto a ella existen de parte de algunos tratadistas que se han encargado de escribir sobre temas relacionados a los sumarios administrativos de los servidores públicos en la administración pública:

Dr. Galo Espinosa Merino, en La Mas Practica Enciclopedia Jurídica Volumen II, nos manifiesta que servicio público es “El de carácter técnico prestado al público de manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública y por una organización de idéntica naturaleza”⁵².

⁵² ESPINOSA MERINO, Galo: La Mas Practica Enciclopedia Jurídica, Volumen 11, Vocabulario Jurídico, Editorial Instituto de Informática Legal, Quito –Ecuador, 1987, p.669

Servicio público es el conjunto de prestaciones reservadas en cada Estado a la órbita de las administraciones públicas y que tienen como finalidad la cobertura de determinadas prestaciones a los ciudadanos. Entendemos por Servicios Públicos, las actividades, entidades u órganos públicos o privados con personalidad jurídica creados por Constitución o por ley, para dar satisfacción en forma regular y continua cierta categoría de necesidades de interés general, bien en forma directa, mediante concesionario o a través de cualquier otro medio legal con sujeción a un régimen de Derecho Público o Privado, según corresponda.

Servidor Público

“Persona seleccionada, certificada, calificada y nombrada para ocupar un puesto público, previo el cumplimiento de los requisitos legal es, que ingresa al Servicio Civil y la carrera administrativa y presta sus servicios personales a la Administración Pública Central, Institucional o Seccional, en forma temporal o permanente, para ejercicio de la función pública, satisfacer necesidades generales y la ejecución de servicios públicos, de acuerdo con las finalidades de cada Institución pública”⁵³

Es indudable que la concepción de Servidor Público, se la atribuye a todas aquellas personas que desempeñan un cargo o función dentro del Servicio Público, sean estos de libre nombramiento y remoción, de carrera u obreros;

⁵³ Diccionario Jurídico Elemental, Corporación de Estudios y Publicaciones, Servidor Público, Concepto.

previo, el cumplimiento de requisitos de Ley, lo cual lleva a establecer la existencia de regulación para ellos.

Es un concepto bastante general, por tanto a continuación se cita otro, ligado directamente con este, pero referido exclusivamente a uno de los tipos de trabajador que lo integran.

Sumario Administrativo

“Sumario, conjunto de actuaciones que realiza el juez al objeto de averiguar los hechos que pueden ser constitutivos de delito y las personas responsables de haber incurrido en una conducta punible, y adoptar las medidas que determinen las responsabilidades que de todo ello se derivan. Son actos de iniciación, de desarrollo y de terminación.

Los primeros son la denuncia y la querrela. Si como consecuencia de ellos el juez acuerda la formación de un sumario, es decir, la realización del conjunto de averiguaciones aludidas, se producen los llamados actos de desarrollo, de carácter muy heterogéneo, que no obedecen a una predeterminación legal sino que responden (no siguiendo una secuencia lineal) a las necesidades y resultados que cada uno de ellos provoca y produce.

Una vez practicadas todas las actuaciones de comprobación del delito y averiguación de los responsables, el juez dicta otra resolución declarando

concluido el sumario, abriendo la posibilidad de juicio, para lo cual remite las actuaciones al tribunal superior que ha de conocer del asunto, todo ello respondiendo al principio de absoluta separación entre la instrucción y el fallo, de manera que no sean las mismas personas las que se encarguen de ambas funciones, para garantizar la imparcialidad del proceso, lo cual obedece a un principio tradicional reconocido en todas las Constituciones.

Por ello, junto a la notificación del auto de conclusión del sumario, emplazará a las partes y al ministerio fiscal ante dicho tribunal superior”⁵⁴

El trabajo de investigación está encaminado a analizar el sumario administrativo cuando es aplicado al servidor público a través del cual se analiza el comportamiento y el cumplimiento de las funciones.

En todos los casos donde los servidores públicos cometan una falta debe llamarse la atención; para ello se debe tomar muy en cuenta lo regulado en las leyes y reglamentos de manera que todo sea acorde a la misma; dichos procedimientos deben garantizar el debido proceso y el derecho de defensa del servidor público involucrado, se debe considerar los principios y garantías constitucionales y sobre todo legales, hacer conocer oportunamente, valorar las pruebas presentadas de manera que se le brinde al todas las garantías a las que tiene derecho.

⁵⁴ Dr. Alfonso Zambrano Pasquel. Derecho Positivo. Guayaquil-Ecuador-2008

Juez Imparcial

“No puede haber debido proceso si el juez es tendencioso. El juez debe ser equidistante respecto de las partes, lo que se concreta en la llamada "bilateralidad de la audiencia"⁵⁵. Para evitar estas situaciones hay varios mecanismos jurídicos: La mayor parte de las legislaciones contemplan la posibilidad de recusar al juez que no aparezca dotado de la suficiente imparcialidad, por estar relacionado de alguna manera (vínculo de parentesco, afinidad, amistad, negocios, etc.) con la parte contraria en juicio.

Una de las garantías básicas en el estado de derecho, es que el tribunal se encuentre establecido con anterioridad a los hechos que motivan el juicio y, además, atienda genéricamente una clase particular de casos y no sea, por tanto, un tribunal ad hoc creado especialmente para resolver una situación jurídica puntual”⁵⁶

MARCO DOCTRINARIO

El Derecho Administrativo

El tratadista Argentino Roberto Dromi sobre el Derecho Administrativo expresa: “Conjunto de normas y principios que regulan y rigen el ejercicio de una de las funciones del poder, la administrativa. Por ello se puede decir que el derecho

⁵⁵ IBIDEM

⁵⁶ ZAVALA BAQUERIZO, Jorge: “El Debido Proceso Penal”, EDINO Editorial, impresión, V&O Gráficas, Guayaquil, año 2002, pág. 44

administrativo es el régimen jurídico de la función administrativa y trata sobre el circuito jurídico del obrar administrativo”⁵⁷

Al decir Conjunto de normas y principios que regulan y rigen el ejercicio de la función administrativa del poder, se ve, que al igual que todas las ramas del Derecho se constituye tanto de normas como de fundamentos doctrinarios, en la cual prima el anhelo de regular las actividades y hechos de administración, por medio de los cuales se ejerce el poder, lo cual además se identifica con la relación entre el Poder público y el obrar particular.

Relación en la que el Poder Público siempre tendrá la supremacía sobre los intereses particulares y se lo puede imponer con normas impositivas, eso es lo que se ha llamado potestad de Imperio o simplemente “Imperium”, que es aquel elemento que permite imponer los intereses públicos sobre los particulares, fijando una desigualdad entre estos en beneficio del interés colectivo; y es con el cual actúan revestidos las Entidades Públicas y los funcionarios de nivel jerárquico superior de estas.

Debido proceso e imparcialidad en los sumarios administrativos

En todo proceso administrativo o judicial se necesita la imparcialidad de quienes administran justicia. Para el Dr. Jorge Zavala Baquerizo en su obra El Debido Proceso Penal, al hablar de la imparcialidad considera que “No puede existir el

⁵⁷ ROBERTO DROMI, Derecho Administrativo, Capítulo Iv, Concepto De Derecho Administrativo

debido proceso sin que haya sido desarrollado por un Juez imparcial. El juez además de no ser dependiente, debe ser imparcial ante el conflicto jurídico sobre el cual debe recaer su resolución”⁵⁸

Tomando la opinión del Dr. Jorge Zavala, con la imparcialidad, el Juez, que viene al caso para las autoridades administrativas, no debe tener interés en el asunto sobre el cual debe resolver. Además de ello considero que no le está permitido discriminación alguna cuando se trata de aplicar la Ley.

Con la imparcialidad todas las personas serán consideradas iguales procesalmente y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación de edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma; religión, filiación política, o diferencia de cualquier otra índole.

Por lo tanto, el Juez no debe hacer diferencias a favor de individualidades cuando se trata de administrar justicia. Debe estar libre de toda prevención o de designios anticipados a favor o en contra de las personas sobre cuyas pretensiones debe juzgar. Bajo el principio de imparcialidad las autoridades administrativas, dentro de los sumarios que se instauran a las servidoras y los servidores públicos, tienen el compromiso ineludible de orientar el proceso hacia el equilibrio, lo cual no siempre es fácil, entre dos propósitos estatales de máxima importancia como son la realización de la justicia y la garantía de los derechos fundamentales de los sujetos procesales.

⁵⁸ ROBERTO DROMI, Derecho Administrativo, Capítulo Iv, Concepto De Derecho Administrativo.

MARCO JURÍDICO

Constitución de la República del Ecuador

“Art. 225.-El sector público comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos”⁵⁹.

Se admite consistentemente que el Sector Público, abarca todas las Instituciones o Entidades que integran el Estado, incluyendo los Gobiernos autónomos Descentralizados (GADS), o lo que es lo mismo Municipios, Gobiernos Provinciales, Juntas parroquiales; conjuntamente con las Empresas públicas, que son aquellas entidades creadas para la prestación de Servicios Públicos, sean creadas por Ley o por acto normativo de los Gobiernos Autónomos descentralizados esto es Ordenanzas. Como se puede observar, constitucionalmente, no se hace distinción alguna, se concibe por lo tanto que

⁵⁹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. 2014. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito

todas aquellas, sean Instituciones o Empresas Estatales, pertenecen a un todo concebido como Administración Pública.

Así también nuestra Carta Magna prescribe en su art. 229, en su primer inciso, quienes son considerados como servidores Públicos, manifestando que:

“Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”⁶⁰

Texto que coincide también con lo enunciado en la Ley Orgánica de Servicio Público y la Ley Orgánica de Empresas Públicas al referirse a quienes son Servidores Públicos.

Ley Orgánica de Servicio Público

El Art. 1 de la Ley Orgánica de Servicio Público, señala que los principios del servicio público son la calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación. En este sentido la normas constitucionales y legales que regulan el desempeño de los servidores públicos, ya sean funcionarios, empleados o trabajadores, dentro de los organismos

⁶⁰ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. 2014. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito

públicos, pretenden generar una administración ordenada y eficiente; ya que, en ellas encontramos establecidas y en demasía los procedimientos y los comportamientos a los cuales de forma ineludible tienen que regirse quienes son parte de la función pública. Sin embargo, es conocido por todos que un buen sector de servidores públicos se caracteriza por la ineficacia, ineficiencia y la negligencia en el desempeño de sus funciones, lo que a la vez produce descontento y animadversión, llegando a provocar una ineludible desconfianza de la ciudadanía.

Esta situación se debe al gran número de personal improvisado ubicado por compromisos políticos, que carecen de perfiles idóneos en el desempeño de cargos públicos; y, a la falta de establecer sanciones a los servidores que no cumplen sus funciones a cabalidad, por parte de las autoridades respectivas.

El Art. 41 de la Ley Orgánica de Servicio Público, en cuanto a la responsabilidad administrativa de la servidora o el servidor público que incumpliere sus obligaciones o incurra en responsabilidad administrativa que sanciona disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho

El Art. 43. Al referirse a las sanciones disciplinarias, establece las siguientes: a) Amonestación verbal; b) Amonestación escrita; c) Sanción pecuniaria administrativa; d) Suspensión temporal sin goce de remuneración; y, e) Destitución. La amonestación escrita se impondrá cuando la servidora o servidor

haya recibido, durante un mismo mes calendario, dos o más amonestaciones verbales. La sanción pecuniaria administrativa o multa no excederá el monto del diez por ciento de la remuneración, y se impondrá por reincidencia en faltas leves en el cumplimiento de sus deberes. En caso de reincidencia, la servidora o servidor será destituido con sujeción a la ley.

La LOSEP, define expresamente el concepto de servidor público, cosa que si se puede observar en el Art. 4. Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Las trabajadoras y trabajadores del sector público estarán sujetos al Código del Trabajo."⁶¹.

La Ley Orgánica del Servicio Público, al referirse al ámbito de aplicación, incluye a los funcionarios y empleados de los organismos de los gobiernos descentralizados, entre los que se hallan los municipios, consejos provinciales, seguro social, entre otros; de tal manera que nuestros empleados deben responder a las regulaciones y control que establece el Art. 6 de aquella Ley Orgánica para garantizar la transparencia e imparcialidad de los actos públicos.

El Art. 22 de la Ley Orgánica del servicio Público, al referirse a los deberes y atribuciones de los servidores públicos, el literal b) expresa: “Cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia,

⁶¹ LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Publicado en el Registro Oficial, Suplemento No. 418 de 1 de abril de 2014

calidez, solidaridad y en función del bien colectivo con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades”⁶²

Esta norma obliga a los servidores públicos a prestar servicios a la colectividad con eficiencia, diligencia y prontitud, dando un trato amable y cálido al usuario, aunque en la práctica en el desarrollo de las actividades burocráticas observamos actitudes de desprecio y negligencia hacia los administrados.

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

- a) Abandonar injustificadamente su trabajo;
- b) Ejercer otro cargo o desempeñar actividades extrañas a su funciones durante el tiempo fijado como horario de trabajo para el desempeño de sus labores, excepto quienes sean autorizados para realizar sus estudios o ejercer la docencia en las universidades e instituciones politécnicas del país, siempre cuando esto no interrumpa el cumplimiento de la totalidad de la jornada de trabajo o en los casos establecidos en la presente Ley.
- c) Retardar o negar en forma injustificada el oportuno despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las funciones de su cargo;
- d) Privilegiar en la prestación de servicios a familiares y personas recomendadas por superiores, salvo los casos de personas inmersas en grupos de atención prioritaria, debidamente justificadas;

⁶² CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. 2014. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito

e) Ordenar la asistencia a actos públicos de respaldo político de cualquier naturaleza o utilizar, con este y otros fines, bienes del Estado;

f) Abusar de la autoridad que le confiere el puesto para coartar la libertad de sufragio, asociación u otras garantías constitucionales

Ejercer actividades electorales, en uso de sus funciones o aprovecharse de ellas para esos fines;

h) Paralizar a cualquier título los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social; energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, procesamiento, transporte y distribución de hidrocarburos y sus derivados; transportación pública, saneamiento ambiental, bomberos, correos y telecomunicaciones;

i) Mantener relaciones comerciales, societarias o financieras, directa o indirectamente, con contribuyentes o contratistas de cualquier institución del Estado, en los casos en que el servidor público, en razón de sus funciones, deba atender personalmente dichos asuntos;

j) Resolver asuntos, intervenir, emitir informes, gestionar, tramitar o suscribir convenios o contratos con el Estado, por si o por interpuesta persona u obtener cualquier beneficio que implique privilegios para el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Esta prohibición se aplicará también para empresas, sociedades o personas jurídicas en las que el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente

reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad tengan interés;

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

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

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

ñ) Las demás establecidas por la Constitución de la República, las leyes y los reglamentos”⁶³

Sin duda alguna la Administración Pública, con el fin de lograr sus fines y objetivos, por ende establece sanciones a quienes incurran en alguna falta disciplinaria; sin embargo pienso que para mantener la legalidad y preservar el orden público, debe contar con reglas precisas que permitan ejercer su autoridad de una manera razonable.

⁶³ LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Publicado en el Registro Oficial, Suplemento No. 418 de 1 de abril de 2014

Las entidades del Estado o entes de la Administración Pública poseen el Poder Disciplinario, siendo esta la facultad para aplicar sanciones mediante procedimientos especiales es que se han establecido para este efecto denominado sumario administrativo. Con el fin de mantener el orden y correcto funcionamiento del servicio a su cargo, este poder es de carácter discreción al, puesto que toda investigación disciplinaria que se desarrolle debe ser conocida por las partes involucradas; sin embargo, manifestamos que este poder que tiene la administración no es el único con el que se puede aplicar la disciplina entre los funcionarios, puesto que también se encuentra el Poder Laboral, que es aquel al que está inmerso el funcionario por el hecho de estar dentro de un ente como parte laboral o simplemente como empleado público.

El Art. 41 de la LOSEP relacionado con la responsabilidad administrativa previene al servidor público que incumpliere las disposiciones de esta Ley, incurrirá en aquella figura jurídica que puede ser objeto de una sanción disciplinaria, sin perjuicio de una posible acción civil o penal que de ella se derive.

Inmediatamente, el Art. 42 de la LOSEP clasifica a las faltas disciplinarias en leves y graves como resultado de acciones u omisiones, ya sea por descuidos o desconocimientos leves o que alteren gravemente el orden institucional. Como es lógico, las faltas graves cometidas por los servidores públicos pueden ser objeto de sanciones disciplinarias que pueden llegar hasta la suspensión y la destitución del cargo.

En cambio, el Art. 43 determina las sanciones disciplinarias a los que pueden ser acreedores los servidores públicos de acuerdo a la gravedad de las faltas. Las sanciones van desde la amonestación verbal, amonestación escrita, sanción pecuniaria administrativa hasta la suspensión temporal sin remuneración y la destitución, previo a la realización del respectivo Sumario Administrativo.

El Art. 44 que se refiere al Sumario Administrativo explica que en su realización deben aplicarse las garantías del debido proceso, el respeto a la defensa y la aplicación del principio de que “en caso de duda, prevalecerá lo más favorable a la servidora o servidor”⁶⁴

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

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

⁶⁴ LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Publicado en el Registro Oficial, Suplemento No. 418 de 1 de abril de 2014

3. Recibido el informe, la autoridad nominadora o su delegado mediante providencia, dispondrá a la UATH, de ser el caso, el inicio del sumario administrativo, en el término de 5 días”⁶⁵.

Es decir antes de iniciar el sumario administrativo, se da inicio a la fase de investigación, cuya competencia le corresponde al UATH de la institución y este a su vez pone en conocimiento a la autoridad nominadora, para que autorice o no el inicio del sumario.

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

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

- a) La enunciación de los hechos materia del sumario Administrativo y los fundamentos de la providencia expedida por la autoridad nominadora;
- b) La disposición de incorporación de los documentos que sustentan el sumario;
- c) El señalamiento de 3 días para que el servidor de contestación a los hechos planteados que sustentan el sumario;

⁶⁵ LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Publicado en el Registro Oficial, Suplemento No. 418 de 1 de abril de 2014

- d) El señalamiento de la obligación que tiene el servidor de comparecer con un abogado y señalar casillero judicial para futuras notificaciones a fin de ejercer su derecho de defensa; y,
- e) La designación de Secretario Ad Hoc, quien deberá posesionarse en un término máximo de 3 días a partir de la fecha de su designación.”⁶⁶

En la violación de los derechos del sumariado inciden las autoridades de las instituciones del Sector Público que violan los derechos cuando sin respetar el Derecho al Trabajo que consagra nuestra Constitución por cualquier motivo que no amerita el caso, o por coyunturas políticas existentes dentro de una institución, ya sea este Municipios, Consejos Provinciales, y otras; inician Sumarios Administrativos indebidos, sin tomar en cuenta y atentando en contra de los servidores públicos, establecidos en la Constitución de la República del Ecuador, como en la Ley Orgánica del Servicio Público.

g. METODOLOGÍA:

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

MÉTODOS

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

⁶⁶ LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Publicado en el Registro Oficial, Suplemento No. 418 de 1 de abril de 2014

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

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

investiga. Este método se utilizará para procesar y describir información, recolectada y contrastar con la información empírica rescatada.

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

TÉCNICAS

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

h. CRONOGRAMA:

ACTIVIDADES	2015			2016				
	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY
Selección y Definición del Problema Objeto de Estudio.								
Elaboración del Proyecto de Investigación	X							
Investigación Bibliográfica		X						
Investigación de Campo			XX					
Organización de la Información y Confrontación de los Resultados con los Objetivos e Hipótesis				XX				
Conclusiones, Recomendaciones y Propuesta de Reforma Jurídica					XX	XXXX		
Redacción del Informe Final							XX	XX
Defensa y Sustentación de Tesis								XX

i. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

RECURSOS HUMANOS

- Postulante: Blanca Lucia Ramón Ordóñez
- Director
- Encuestados
- Entrevistados

RECURSOS MATERIALES

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

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

j. BIBLIOGRAFIA:

- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA. 2014. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito.
- DICCIONARIO JURÍDICO ELEMENTAL, Corporación de Estudios y Publicaciones, Servidor Público, Concepto.
- DROMI, Roberto. Derecho Administrativo, Capítulo IV, Concepto De Derecho Administrativo
- ESPINOSA MERINO, Galo: La Mas Practica Enciclopedia Jurídica, Volumen 1I, Vocabulario Jurídico, Editorial Instituto de Informática Legal, Quito –Ecuador, 1987, p.669
- LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Publicado en el Registro Oficial, Suplemento No. 418 de 1 de abril de 2014
- ZAVALA BAQUERIZO, Jorge: “El Debido Proceso Penal”, EDINO Editorial, impresión, V&O Gráficas, Guayaquil, año 2002, pág. 44
- ZAMBRANO PASQUEL, Alfonso. Derecho Positivo. Guayaquil-Ecuador-2008

ANEXO 2 FORMATO DE ENCUESTA



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA UNIDAD DE EDUCACIÓN A DISTANCIA CARRERA DE DERECHO

ENCUESTA DIRIGIDA A PROFESIONALES DEL DERECHO

Distinguido profesional del Derecho, solicito a Usted muy comedidamente se digne dar respuesta a las preguntas contenidas en la siguiente encuesta, cuyas respuestas será de gran ayuda para el desarrollo de mi trabajo de Tesis de Abogada titulada: **“INSTAURACIÓN, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS EN EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SU REFORMA EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO”**

1. ¿La Constitución de la República del Ecuador establece como una garantía del debido proceso, ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente, considera que se aplica este principio en materia administrativa?

Si () No ()

Por qué?
.....

2. ¿Estima Usted, que nuestro ordenamiento jurídico contenido en la LOSEP y su Reglamento garantiza el principio de independencia e imparcialidad del juzgador en los procedimientos administrativos para sancionar las faltas de los servidores (as) públicos en el ejercicio de sus funciones?

Si () No ()

Por qué?
.....

3. ¿Cree usted que en los sumarios administrativos al no existir independencia e imparcialidad del juzgador se atenta contra los derechos de los servidores públicos al debido proceso?

Si () No ()

Por qué?

.....
4. ¿Estima Usted que con la finalidad de aplicar el principio de independencia e imparcialidad del juzgador en los sumarios administrativos, se debe crear una unidad de sustanciación de sumarios administrativos independiente de la entidad para la cual trabaja el servidor (a) público?

Si () No ()

Por qué?

.....
5. ¿Considera Usted que al sustanciarse los sumarios administrativos en la misma institución pública no existe imparcialidad del juzgador por lo que se vulneran los derechos y garantías de los servidores públicos?

Si () No ()

Por qué?

.....
6. ¿Está de acuerdo en que se debería reformar la Ley Orgánica de Servicio Público, en cuanto a crear en el Ministerio de Trabajo un Departamento para la instauración, sustanciación y resolución de los Sumarios Administrativos?

Si () No ()

Por qué?

.....

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

ANEXO 3 FORMATO DE ENTREVISTA



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
UNIDAD DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
CARRERA DE DERECHO**

ENCUESTA DIRIGIDA A PROFESIONALES DEL DERECHO

Distinguido profesional del Derecho, solicito a Usted muy comedidamente se digne dar respuesta a las preguntas contenidas en la siguiente entrevista, cuyas respuestas será de gran ayuda para el desarrollo de mi trabajo de Tesis de Abogada titulada: **“INSTAURACIÓN, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS EN EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SU REFORMA EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO”**

PREGUNTA Nº 1

¿Considera Usted que en materia administrativa se aplica el principio contemplado en la Constitución de la República del Ecuador de independencia e imparcialidad del Juzgador?

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

PREGUNTA Nº 2

¿Estima Usted que al ser el órgano sancionador en los sumarios administrativos de la misma institución a la cual pertenece el servidor público sumariado, se viola el principio del debido proceso?

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

PREGUNTA Nº 3

¿Está de acuerdo en que se debería reformar la Ley Orgánica de Servicio Público, en cuanto a crear en el Ministerio de Trabajo un Departamento para la instauración, sustanciación y resolución de los Sumarios Administrativos?

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

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

ÍNDICE

PORTADA.....	i
CERTIFICACIÓN.....	ii
AUTORÍA.....	iii
CARTA DE AUTORIZACIÓN	iv
DEDICATORIA	v
AGRADECIMIENTO	vi
1. TÍTULO	1
2. RESUMEN.....	2
2.1. Abstract.....	4
3. INTRODUCCIÓN	6
4. REVISIÓN DE LITERATURA.....	8
5. MATERIALES Y MÉTODOS	77
6. RESULTADOS.....	79
7. DISCUSIÓN	93
8. CONCLUSIONES	98
9. RECOMENDACIONES	100
9.1. Propuesta de Reforma.....	101
10. BIBLIOGRAFÍA	104
11. ANEXOS.....	107
ÍNDICE.....	138