



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

TÍTULO

**“NECESIDAD DE ESTABLECER EN LA LEY ORGÁNICA DE
SERVICIO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO UN
PROCEDIMIENTO PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE
SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR FALTAS LEVES”**

Tesis previa a la
obtención del Título de
Abogada.

AUTORA:

Amanda Mariela Bastidas Martínez

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Mg. Darwin Romeo Quiroz Castro

Loja-Ecuador

2017

CERTIFICACIÓN


Dr. Darwin Quiroz Castro Mg.

DIRECTOR DE TESIS DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA UNIDAD DE EDUCACIÓN A DISTANCIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA.

CERTIFICO:

Haber revisado la presente tesis para la obtención del título de Abogada, realizada por la postulante **Amanda Mariela Bastidas Martínez**, con el Título: **“NECESIDAD DE ESTABLECER EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO UN PROCEDIMIENTO PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR FALTAS LEVES.”**, la cual ha sido desarrollada bajo mi dirección, cumpliendo al momento con todos los requisitos de fondo y forma establecidos por el respectivo Reglamento de la Universidad Nacional de Loja para los trabajos de esta categoría, por lo que autorizo su presentación, para la defensa y sustentación ante el Tribunal correspondiente.

Loja, mayo del 2017



Dr. Darwin Quiroz Castro Mg.
DIRECTOR DE TESIS

AUTORÍA

Yo, Amanda Mariela Bastidas Martínez, con declaro ser autora del presente trabajo de tesis, y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales por el contenido de la misma.

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

AUTOR: Amanda Mariela Bastidas Martínez

FIRMA: .....

CEDULA: 050163967-8

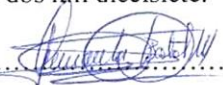
FECHA: Loja, mayo de 2017

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

Yo, Amanda Mariela Bastidas Martínez, declaro ser autor del presente trabajo de tesis titulada: “NECESIDAD DE ESTABLECER EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO UN PROCEDIMIENTO PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR FALTAS LEVES.”, como requisitos para obtener el grado de Abogado; autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja, para que con fines académicos muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este texto en el RDI en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio la Universidad. La Universidad Nacional de Loja no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja a los veinte y nueve días del mes de mayo del dos mil diecisiete.

FIRMA:.....

AUTORA: Amanda Mariela Bastidas Martínez

CEDULA: 050163967-8

DIRECCIÓN: Stdo. Domingo de los Tsachilas, El Centenario, Calle Peripa y Yumbos

CORREO ELECTRÓNICO: amandamariela@hotmail.com

TELÉFONO: 022757914 **CELULAR:** 0994513029

DIRECTOR DE TESIS: Dr. Darwin Quiroz Castro Mg.

DATOS COMPLEMENTARIOS

DIRECTOR DE TESIS: Dr. Mg. Darwin Romeo Quiroz Castro

TRIBUNAL DE GRADO:

Dr. Mg. Augusto Patricio Astudillo Ontaneda	Presidente
Dr. Mg. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez	Vocal
Dr. Mg. Marcelo Armando Costa Cevallos	Vocal

AGRADECIMIENTO

Quiero dejar constancia de agradecimiento, a quienes de una u otra forma, hicieron posible la exitosa culminación de esta tesis, de manera especial a la Universidad Nacional de Loja, que me permitió formar parte de tan noble institución en la Carrera de Derecho de la Modalidad de Estudios a Distancia educándome en las normas del conglomerado jurídico que rigen en el país, para poder resolver los inconvenientes que enfrenta la sociedad ecuatoriana.

A toda mi familia quienes con su apoyo me han permitido crecer como persona, dándome la enseñanza de dejar siempre lo mejor de mí.

Al Dr. Darwin Quiroz Castro Mg., en calidad de Director de tesis, quien con sus conocimientos supo guiar mi estudio y brindarme la oportunidad de aportar a la legislación y a la sociedad ecuatoriana.

Amanda Mariela Bastidas Martínez

DEDICATORIA

Este Trabajo se lo dedico a Dios por haberme dado la vida, a mis hijos especialmente por su apoyo incondicional que siempre me han brindado, y a mis familiares y amigos por brindarme siempre su amistad y consejos.

Amanda Mariela Bastidas Martínez

TABLA DE CONTENIDOS

CERTIFICACIÓN

AUTORÍA

CARTA DE AUTORIZACIÓN

AGRADECIMIENTO

DEDICATORIA

TABLA DE CONTENIDOS

1. TÍTULO

2. RESUMEN

2.1. ABSTRACT

3. INTRODUCCIÓN

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL

4.1.1. Definición del servicio público

4.1.2. Definición de Funcionario Público

4.2. MARCO DOCTRINARIO

4.2.1. Análisis histórico del derecho administrativo en el Ecuador

4.2.2. Principios que rigen a la administración pública.

4.2.3. Evolución histórica de la noción de servicio público

4.2.4. El régimen laboral en el servicio público

4.2.5. Nombramientos y Contratos amparados por la Ley Orgánica de Servicio Público

4.2.6. Clases Nombramiento

4.2.7. Clases de Contrato:

4.2.8. El régimen disciplinario en el servicio público

4.2.9. Sanciones Administrativas

4.2.10. Sanciones Disciplinarias

4.3. MARCO JURÍDICO

4.3.1. El servicio público en la Constitución y en la Ley de Modernización

4.3.2. La relación laboral en el ámbito público

4.3.3. Normas jurídicas que regulan la relación laboral y régimen disciplinario en la administración pública

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1. MÉTODOS.-

5.1.1. Método Inductivo-Deductivo

5.1.2. Método Hipotético Deductivo

5.1.3. Método Analítico, sintético

5.1.4. Método Descriptivo

5.2. TÉCNICAS

5.2.1. Técnicas

6. RESULTADOS

6.1. RESULTADO DE LAS ENCUESTAS

7. DISCUSIÓN

7.1. Verificación de Objetivos

7.1.1. Objetivo General

7.1.2. Objetivos Específicos

7.2. Contrastación de la Hipótesis

7.3. Fundamentación jurídica para el proyecto de reforma.

8. CONCLUSIONES.

9. RECOMENDACIONES

9.1. Propuesta de Reforma Jurídica

10. BIBLIOGRAFÍA.

11. ANEXOS

PROYECTO DE TESIS

INDICE

1. TÍTULO

“NECESIDAD DE ESTABLECER EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO UN PROCEDIMIENTO PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR FALTAS LEVES.”

2. RESUMEN

Es conocido que nuestra Constitución, determina que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación

Señala además en forma expresa quienes se consideran funcionarios públicos; debe aquí señalarse que la normativa legal de nuestro país determina en forma expresa que los funcionarios públicos tienen derechos y deben cumplir a su vez con una serie de responsabilidades que la misma ley establece.

Para que el funcionario público pueda ejercer sus funciones en una manera adecuada; se ha establecido normativa de carácter infraconstitucional que regula en forma altamente eficaz los deberes, derechos y las prohibiciones en el ejercicio del cargo de los funcionarios públicos; podemos entonces entender que cumplidos estos tres aspectos; los deberes, los derechos y evitadas las prohibiciones, el trabajo del funcionario público no se vería afectado en forma alguna; considerando que además la misma Ley Orgánica de Servicio Público establece la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Se establece además que todo funcionario público responde administrativamente si incumpliere con sus obligaciones o contraviniera las disposiciones previstas en la Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexas, lo que determina haber incurrido en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho.

Se establece entonces un régimen disciplinario a lo interno de cada institución pública, con la finalidad de controlar la actuación y cumplimiento de funciones de todo servidor público; para ello se determina además que de encontrarse responsabilidad en un funcionario en el cometimiento de una falta; la sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso.

La Ley Orgánica de Servicio Público establece que ante la comisión de una falta por parte de un funcionario público, el mismo recibe una sanción, la misma que va acorde con la gravedad de la falta cometida.

La misma ley establece distintos tipos de sanciones que van desde la más leve como es la amonestación verbal hasta la falta más grave como es la destitución del funcionario público.

Para las faltas más graves se ha establecido en el Reglamento a la Ley de Servicio Público el procedimiento denominado “sumario administrativo” por el cual en un procedimiento breve se establece la responsabilidad del funcionario en la comisión de una determinada falta a efectos de que se aplique la sanción como es la destitución.

El problema en este aspecto radica en que para la imposición de sanciones administrativas previstas en la misma ley por la comisión de una falta leve; ni la ley ni el reglamento prevén la aplicación de ningún procedimiento administrativo que permita ejercer a los funcionarios públicos su derecho al debido proceso; lo cual atenta gravemente contra sus derechos constitucionales; considerando que el Art. 41 de la Ley Orgánica de Servicio Público determina expresamente que la sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso.

Esta especial circunstancia conlleva a señalar de qué manera o en qué momento el funcionario público que recibe una sanción por el cometimiento de una falta leve que no amerite sanción grave; pudo haber ejercido su derecho a la defensa; tomando en cuenta que para la determinación de la sanción administrativa no se ejecutó proceso alguno; lo cual a su vez conlleva a la inobservancia del debido proceso, menguando de esta manera la posibilidad del funcionario de ejercer sus derechos.

Por ello, es necesario contar en la ley con un procedimiento especial o sumarísimo que permita sustanciar en un breve tiempo los pasos necesarios para establecer la veracidad de la falta cometida y regular en una forma equitativa la sanción a aplicarse; observando en todo momento los derechos del funcionario al debido proceso y el derecho a la defensa.

2.1.ABSTRACT

It is known that our Constitution determines that the public administration is a service to the community that is governed by principles of effectiveness, efficiency, quality, hierarchy, decentralization, decentralization, coordination, participation, planning, and evaluation transparency

Also expressly states who are considered public officials; It should here be noted that the legislation of our country determines explicitly that civil servants have rights and must comply as well with a number of responsibilities that the law establishes.

In order for the public official to perform their duties in an appropriate manner; has established regulations governing infra character highly efficiently the duties, rights and prohibitions on the tenure of public officials; We can then understand that when these three aspects; the duties, rights and prohibitions avoided, the work of public officials would not be affected in any way; considering also the same Organic Law on Public Service establishes the responsibility of public officials.

It further states that any public official responds administratively if fails to comply with its obligations or contravene the provisions in the Act, regulations, and laws and related legislation, which determines have incurred administrative responsibility to be disciplinary sanctions, without prejudice civil or criminal proceedings that may give rise to the same fact.

A disciplinary regime internally in every public institution, in order to control the performance and compliance functions of every public servant is then established; for it is further determined that responsibility of being an official in the commission of a fault; administrative sanction will be applied according to the basic guarantees of the right to defense and due process.

The Organic Law on Public Service states that before the commission of an offense by a public official, it receives a penalty, the same that is commensurate with the gravity of the offense.

The same law provides for different types of sanctions ranging from mild such as verbal reprimand to more serious as the dismissal of public officials lack.

For more serious offenses it has been established in the Regulations of the Public Service Act the procedure called "administrative proceedings" by which in a short procedure the responsibility of the officer stated in the commission of a particular offense to the effect that it applies the sanction as dismissal.

The problem in this regard is that for the imposition of administrative sanctions in the same law for the commission of a misdemeanor; neither the law nor the regulations provide for the application of any administrative mechanism that allows public officials to exercise their right to due process; which seriously violates their constitutional rights; Whereas Art. 41 of the Organic Law on Public Service expressly determines that the administrative penalty will be applied according to the basic guarantees of the right to defense and due process.

This special circumstance leads to point out how or at what point the public official who receives a penalty for the commission of a misdemeanor that does not merit serious penalty; He could have exercised their right to defense; taking into account for determining the administrative penalty process is executed no; which in turn leads to the failure of due process, thus diminishing the possibility of exercising their rights official.

It is therefore necessary to have a law on special or accelerated procedure to substantiate in a short time the necessary steps to establish the veracity of the committed and regulate kick in an equitable way the sanction to be applied; observing at all times the official's rights to due process and the right to defense.

3. INTRODUCCIÓN

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; y al Régimen de Código de Trabajo cuando por la naturaleza de sus actividades se clasifican como trabajadores u obreros.

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 la aplicación de un procedimiento específico para la sanción de faltas leves.

Como sabemos cuándo un funcionario cumple una falta grave, a través del sumario administrativo como un procedimiento sancionatorio; se establece la culpabilidad del funcionario y se aplica una sanción.

Sin embargo este procedimiento se aplica solo para faltas graves; pero la interrogante es: ¿A través de que procedimiento se determina la culpabilidad del funcionario en el cometimiento de una falta leve? Esta interrogante que no se ha contemplado en la legislación merece un estudio, debido a que su falta de determinación provoca graves conflictos internos en la administración pública.

La presente investigación comprende una breve reseña histórica de la evolución que han tenido los servidores públicos a través de un análisis constitucional. En este trabajo se

analizará lo concerniente a la aplicabilidad de la normativa y reglamentación vigente y los derechos de los servidores públicos.

Miraremos las diferentes entidades vinculadoras de los servidores públicos, y diferenciaremos como están divididos de acuerdo a las funciones desempeñadas en cada una de ellas.

Por último se realizará un análisis detallado de la doctrina, la jurisprudencia y la ley, para poder obtener unas conclusiones claras sobre los aspectos favorables o desfavorables respecto del servicio público contribuyendo a suplir en alguna medida los vacíos legales si es del caso.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1.MARCO CONCEPTUAL

4.1.1. Definición del servicio público.- Como realidad jurídica el servicio público apenas experimenta un renacimiento en el derecho público ecuatoriano y se podría decir que existió en el derecho administrativo francés en la imprecisa definición de la jurisprudencia del Consejo de Estado y del Tribunal de Conflictos. Por tal razón bien puede decir Alessi:

“El concepto de "servicio público", además de no haberse perfilado ni siquiera sumariamente por la legislación, constituye uno de los más imprecisos dentro del Derecho Público, pudiendo afirmarse que los conceptos de servicio público son tantos como autores se han ocupado del mismo”¹.

Duguit definió el servicio público:

“... es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, por ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurado completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante”²

En la actualidad algunos administrativistas persisten en rescatar la noción del servicio público, ampliando ilimitadamente su contenido, como hicieron los franceses que seguían a Duguit, como es el caso de los "funcionalistas", uno de cuyos representantes es el autor argentino Marienhoff, que define el servicio público como:

¹DROMI, Roberto: “Derecho Administrativo”, Ed. Buenos Aires Argentina, 1996, Pág. 17

²Ob. Cit. Pág. 35

“...toda actividad de la Administración Pública, o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal”³

La administración ejerce un derecho de observación sobre las modalidades del cumplimiento de esta misión de interés general. El organismo encargado de la gestión del servicio público está investido de prerrogativas de poder público. En contrapartida de las prerrogativas, la Administración dispone de un poder de tutela que ejerce respecto al nombramiento de los miembros del Consejo de Administración y, por medio de un Comisario del Gobierno, sobre las decisiones tomadas por los órganos de la gestión.

En fin, cabe añadir un quinto elemento, que se toma de Alessi:

“El concepto de servicio público implica la idea de prestaciones que encuentran su fin simplemente en el interés público de su ofrecimiento. Sobre esto cabe especificar que la prestación debe ser el elemento esencial de la relación con el particular, para así diferenciarla de alguna otra relación entre el Estado y el particular en que prime el pago del usuario. Adicionalmente, hay que especificar que, con mayor razón se debe descartar de la noción de servicio público, aquellas actividades de la administración que tienen una finalidad económico financiera para el ente público. En fin, las prestaciones tienen que ser hechas en especie”⁴

Según el texto constitucional vigente, corresponde al Estado garantizar que la prestación de los servicios públicos enunciados en el Art. 249 de la Carta Suprema, “respondan a

³JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman Dr.; Manual de Derecho Administrativo; Edit. UNL, Loja Ecuador, 1999, Pág. 11

⁴GARRIDO, Fernando.- Tratado de Derecho Administrativo; Edit. Tecnos, Madrid; 1994; Pág. 17

principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad”.

Ariño intenta una definición del servicio público tradicional:

“...es aquella actividad propia del Estado o de otra Administración pública, de prestación positiva, con la cual, mediante un procedimiento de derecho público, se asegura la prestación regular y continua, por organización pública o por delegación, de un servicio técnico indispensable para la vida social”⁵

El antecedente jurídico más importante del servicio público es la exclusividad que ostenta el Estado para su prestación directa o a través de concesionarios, sujetos a reglas determinadas. Por tratarse de un impedimento para el libre desarrollo de los particulares de tales actividades, la calidad de servicio público se debe declarar por una norma constitucional o legal: la publicatio. Para la prestación del servicio por parte de los particulares se requiere la adjudicación de la concesión, contrato administrativo sometido a reglas generales, como son el ius variandi (potestad administrativa de modificar unilateralmente las condiciones), la limitación en el tiempo (plazos), la reversión de las instalaciones al Estado al final de la concesión, la caducidad por incumplimiento, la posibilidad del rescate, el requisito de la autorización para la modificación de las tarifas, la posibilidad de la reversión (siempre que exista pacto expreso), la necesidad de autorización administrativa para la transferencia de la concesión. Condiciones todas estas que, evidentemente, deben constar expresamente en el contrato, con antecedentes en la ley y no se pueden presumir o aplicar sin una base legal.

Existen otras actividades que guardan ciertas características del servicio público, llamadas servicios públicos virtuales o impropios, que se caracterizan por desempeñar actividades

⁵PÉREZ CAMACHO, Efraín.- Derecho Administrativo.- CEP; 2012, Pág. 45

de interés público especial pero fundamentalmente privadas, dirigida al público, como por ejemplo el transporte público, los servicios hospitalarios, las farmacias. En razón de su relación con el interés público, estas actividades se desarrollan en un régimen de autorización, Incluso de reglamentación. En cambio, recuérdese que los servicios públicos solo pueden ser prestados por los particulares mediando un contrato de concesión.

En conclusión, se encuentran las siguientes notas definitorias en el servicio público tradicional, según Ariño:

- Titularidad pública exclusiva -vocación natural al monopolio, esfera de acción originariamente administrativa; ciertas potestades públicas del concesionario (por ejemplo, servidumbres administrativas y expropiaciones a su favor);
- Se requiere concesión previa, o alguna forma de título habilitante;
- Poderes de dirección, vigilancia y control - subordinación al órgano concedente;
- Derechos del concesionario: obtener indemnización, equilibrio económico-financiero;
- Permanencia en el dominio público y continuidad del servicio público con titularidad estatal, con posterioridad a la concesión;
- Mutabilidad, continuidad (o regularidad), igualdad;

4.1.2. Definición de Funcionario Público.- Nuestra legislación no nos da una definición exacta de lo que es un empleado y/o un funcionario público; sin embargo la doctrina asimila dichos términos al del servidor público; y, lo define como toda persona natural legalmente nombrada para prestar servicios remunerados en dependencias públicas, instituciones de derecho público y privado con finalidad social o pública.

- El funcionario público entonces es aquella persona natural que luego de haber resultado triunfador en un concurso de méritos y oposición se ha posesionado legalmente de su cargo e iniciado sus funciones.
- El Art. 4 de la Ley Orgánica del Servicio Público, si bien no nos da una definición; de entre sus artículos podemos señalar que un servidor público son 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.
- Con esta definición nos queda claro entonces que dentro del término servidor público se incluye a los servidores con nombramiento, s a los trabajadores, contratados por servicios ocasionales, los contratados por servicio profesional, a los concejales, consejeros y cualquier otro dignatario.
- Al respecto y con la finalidad de abordar más a fondo el tema; es necesario señalar el criterio del Doctor Gustavo Penagos, que manifiesta:
- “Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la Ley y el Reglamento”.⁶

⁶PÉREZ CAMACHO, Efraín.- Derecho Administrativo.- CEP; 2012, Pág. 49

4.2.MARCO DOCTRINARIO

4.2.1. Análisis histórico del derecho administrativo en el Ecuador.- El

Derecho Administrativo lo definimos como la enseñanza doctrinaria de los derechos constitucionales y legales en materia administrativa y su aplicación en el ejercicio profesional, que permita formar juristas, abogados y administradores de justicia partiendo de una noción doctrinaria y abierta al Derecho.

En nuestro lenguaje la expresión "Derecho" significa lo recto, lo directo, se contrapone a lo torcido. El término Administración viene de "administratio = servir". Hoy en día, el Derecho Administrativo ha evolucionado rápidamente y ha adquirido gran importancia con la planificación, organización, dirección, coordinación, control y evaluación de los servicios administrativos. Efraín Pérez en su obra Derecho Administrativo, señala:

“En el Derecho Administrativo hay dos elementos que se complementan entre sí: el jurídico y el técnico. La importancia del elemento jurídico radica en garantizar los derechos de los servidores como proteger a los administrados de los excesos de poder que la administración puede cometer en la prestación de sus servicios. Hoy en día tiene que ver con la creación y supresión de los servicios, como la planificación, organización, programación, ejecución, coordinación, control y evaluación de los servicios de acuerdo con la ciencia técnica de la Administración para su mejor utilidad en el desarrollo socio-económico del país”⁷.

Agustín Reyes Ponce, en su obra Administración de Empresas dice: "El derecho proporciona a la administración la estructura jurídica indispensable para que cualquier organismo social pueda ser administrado. La administración, a su vez, da al derecho la

⁷GARRIDO, Fernando.- Tratado de Derecho Administrativo; Edit. Tecnos, Madrid; 1994; Pág. 393.

eficacia jurídica de sus normas, sobre todo de aquellas que directamente tienden a la organización de la sociedad"⁸.

Edgar Bodenheimer, en su obra *Teoría del Derecho*, sostiene que: "Lo que importa principalmente al Derecho son los derechos; a la Administración los resultados; el Derecho conduce a la libertad y a la seguridad, en tanto que la Administración fomenta la eficacia y la rapidez de la decisión. Los peligros del Derecho son la rigidez y el estancamiento; los de la Administración, la burocracia y la autocracia"⁹.

Los economistas, contadores, auditores, ingenieros, abogados, profesionales de la salud, educadores y ciudadanos en general, tienen que admitir la sujeción de la administración a los principios constitucionales y legales. Tienen que apreciar que el Derecho Administrativo no solo rige a profesionales en las diferentes disciplinas del saber, sino a todos los administrados, porque en la práctica, de una u otra manera, simple o compleja, el Estado por medio de la Administración enlaza a las personas con la prestación de servicios que se extienden en diferentes órganos e instituciones del país. Todos necesitan concurrir al registro civil, al municipio, a establecimientos de educación, a la Jefatura Provincial de Salud, a la Intendencia de Policía, etc. a solicitar servicios.

La primera fase del Estado moderno se caracterizó por el reforzamiento del poder real, aunque sus medios de acción política se vieron limitados aún por la privatización de los cargos públicos. El ejemplo más conocido de Estado autoritario fue el imperio hispánico de Felipe II.

“En el proceso de secularización y racionalización del poder, el absolutismo (siglos XVII y XVIII) supuso la definitiva desvinculación del Estado con respecto a los poderes del

⁸VILLALBA, Vladimiro.- *La ordenación jurídica de las autonomías*, Ed. Tecnosmadris, 1988, p. 64.

⁹ GONZÁLEZ, Jesús.- *Comentarios al Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*, Edit. Civitas, Madrid, 1993, p. 181

imperio y el papado, por una parte, y de la nobleza y las corporaciones urbanas, por otra. La soberanía, capacidad de crear el derecho y de imponer la obediencia a las leyes, quedó concentrada en el Estado, identificado con el monarca absoluto. Luis XIV de Francia fue el máximo exponente del absolutismo monárquico”¹⁰.

El ascenso económico de la burguesía planteó en la segunda mitad del siglo XVIII la necesidad de encontrar fórmulas políticas que recogieran sus planteamientos sobre la configuración de la sociedad y el Estado: participación, igualdad jurídica, libertades individuales y derecho de propiedad. Nuevas teorías políticas contribuyeron a conformar la ideología de la burguesía revolucionaria. Thomas Hobbes, defensor aún del Estado absolutista, introdujo el individualismo radical en el pensamiento político y estableció las bases teóricas del concepto moderno del contrato social, que posteriormente sería desarrollado por Jean-Jacques Rousseau. John Locke expuso el carácter natural del derecho a la vida y a la propiedad y defendió una división de poderes orientada a combatir el centralismo absolutista. El barón de Montesquieu definió la configuración clásica de esta división de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial.

Los Estados contemporáneos, tuvieron su origen en la Revolución Francesa que tuvo como consecuencia la creación de un nuevo marco político adaptado a las transformaciones económicas que estaba experimentando la sociedad con el desarrollo del capitalismo. Para garantizar las libertades individuales, la igualdad legal y el derecho de propiedad, se limitaron las prerrogativas reales y se sometió la actuación estatal al imperio de la ley. Con el precedente de las Constituciones Estadounidense y Francesa, pronto empezaron a surgir en los países europeos y americanos textos constitucionales en los que se consagraba el fraccionamiento del poder como garantía efectiva de los derechos del individuo. La misión principal del Estado liberal radicaba en la protección de las libertades individuales y en el

¹⁰CASSAGNE, Juan Carlos.- Derecho Administrativo, Lexis, Nexis, Buenos Aires; 2004; p. 87

mantenimiento de un orden jurídico que permitiese el libre juego de las fuerzas sociales y económicas. Para cumplir esta misión, el Estado se valía de los medios legales que establecía la Constitución.

“El crecimiento del proletariado industrial y los conflictos imperialistas entre las potencias europeas favorecieron el deterioro y el descrédito de los regímenes liberales desde finales del siglo XIX. El socialismo utópico y, después, el anarquismo y el marxismo negaron la legitimidad del Estado liberal y propusieron nuevos modelos de sociedad en los que el hombre pudiera desarrollar plenamente sus capacidades.

Realizó el anarquismo una crítica directa contra el Estado, por considerarlo un instrumento de opresión de los individuos. Los anarquistas mantenían que todo poder era innecesario y nocivo, y propugnaban la sustitución de las relaciones de dominio establecidas a través de las instituciones estatales por una colaboración libre entre individuos y colectividades. Representantes destacados de las distintas corrientes anarquistas fueron Max Stirner, Pierre Joseph Proudhon, Mijaíl Bakuniny Piotr Kropotkin”¹¹

Para Karl Marx, Friedrich Engels y los marxistas posteriores, la igualdad jurídica y las declaraciones formales de libertades en los Estados liberales encubrían una desigualdad económica y una situación de explotación de unas clases sociales por otras. El Estado capitalista era el medio de opresión de la burguesía sobre el proletariado y las demás clases populares. Según la teoría del materialismo histórico, el propio desarrollo del capitalismo y el crecimiento del proletariado desembocarían en la destrucción del Estado burgués y en su sustitución por un Estado transitorio, la dictadura del proletariado, que finalmente se extinguiría para dar paso a la sociedad sin clases. La Revolución Rusa, y posteriormente la

¹¹ PÉREZ CAMACHO, Efraín.- Derecho Administrativo.- CEP; 2012, Pág. 21

china, la cubana y otras, trataron de llevar a la práctica el Estado socialista o comunista de la dictadura proletaria en sus diferentes interpretaciones”¹²

En la primera mitad del siglo XX, la crítica al Estado liberal se desarrolló también a partir de las ideologías fascistas, basadas en una concepción radical del nacionalismo. Tanto el fascismo italiano como el nacionalsocialismo alemán defendieron los intereses de la nación sobre la libertad de los individuos. El Estado, encarnación del espíritu nacional debía concentrar todas las energías individuales con el fin de conseguir sus objetivos últimos y trascendentales. Históricamente, el fascismo constituyó una reacción contra el auge del movimiento obrero y el comunismo internacional después de la Revolución Rusa, y una justificación ideológica del imperialismo para dos Estados que habían quedado al margen del reparto del mundo por parte del resto de las potencias occidentales.

“Después de la Segunda Guerra Mundial, dos sistemas políticos y económicos se disputaron el poder sobre el planeta. En el bloque socialista, disuelto entre 1989 y 1991, los Estados mantuvieron sus características totalitarias, basadas en el poder absoluto de un partido único considerado intérprete de los intereses de la clase trabajadora. En el bloque occidental, el Estado liberal se consolidó mediante la adopción, iniciada desde principios de siglo, de diversos principios democráticos y sociales: sufragio universal (antes era censitario, es decir, sólo para las clases ricas), voto femenino, desarrollo de los servicios públicos y sociales (Estado del bienestar), intervención estatal en la economía, etc. Por otra parte, la tradicional división de poderes se mantuvo formalmente, pero el reforzamiento del poder ejecutivo se generalizó en casi todos los países. A fines de la década de 1990, la globalización llevó a los Estados nacionales a integrarse en mercados comunes e instituciones de gobierno supranacionales.

¹²DROMI, Roberto: “Derecho Administrativo”, Ed. Buenos Aires Argentina, 1996, Pág. 70

El advenimiento del Estado de Derecho fue el resultado de la convergencia de ciertas circunstancias, entre las que se destacan las revoluciones inglesa (1688) y francesa (1789), la emancipación americana (1776) y las teorías políticas enunciadas por Montesquieu (división de poderes) y Rousseau (la ley como expresión de la voluntad general)”¹³

Tras estos estallidos revolucionarios, la concepción del Estado empieza a evolucionar hacia lo que hoy conocemos como Estado Social de Derecho, es decir, un Estado preocupado por el bienestar medio de la mayoría de los ciudadanos y que, para conseguir tal objetivo, fomenta, por una parte, la actividad económica privada, fortaleciendo las infraestructuras y el entramado económico y social del país y, por otra parte, interviene corrigiendo desigualdades y prestando un mayor número de servicios a los ciudadanos.

Para finalizar, que importante resulta recordar las enseñanzas de Carlos Montesquieu, en su Obra "El Espíritu de las Leyes", ya que este Ilustrado Francés, creador de la división tripartita de las funciones del Estado (Ejecutiva, Legislativa y Judicial), señalaba que un verdadero Estado cumple sus funciones cuando: el Poder Ejecutivo se dedica a gobernar, el Poder Legislativo a legislar; y, el Poder Judicial a juzgar de la misma manera al Presidente de la República que al último ciudadano; concluyendo que estos poderes deben ser absolutamente independientes para que exista una real democracia.

En el léxico jurídico, la noción de Administración Pública, se consolida en la Revolución Francesa, y es a partir de ese momento histórico (siglo XVIII) que podemos hablar propiamente de Administración Pública, que solo puede ser entendida desde el punto de vista jurídico-político.

¹³JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman Dr.; Manual de Derecho Administrativo; Edit. UNL, Loja Ecuador, 1999, Pág. 15

Indudablemente que en cualquier país civilizado, el fin de la administración pública, será siempre, la satisfacción de las necesidades de interés general.

La Administración Pública es la organización encargada de tomar las decisiones políticas y hacerlas cumplir mediante una serie de órganos o departamentos (gobierno, ministerios, secretarías de Estado, gobiernos territoriales o regionales, policía, seguridad social, etc.).

Actualmente el modelo habitual de administración pública es el modelo burocrático ideado por Max Weber, que se basa en la racionalidad instrumental y en el ajuste entre objetivos y medios.

La Administración posee una serie de prerrogativas que la colocan en una posición superior a la del administrado. Entre dichos poderes destacan:

- La interpretación unilateral de los contratos;
- La ejecutividad de los actos administrativos (por ejemplo, el cobro de multas por el procedimiento de apremio). Es decir, los actos de la administración deben cumplirse, son obligatorios, y la administración está autorizada para imponerlos unilateralmente a los particulares; y,
- El sometimiento a una jurisdicción especial, la jurisdicción Contencioso Administrativa.

Como expresa GARCIA DE ENTERRIA, "la administración pública se encuentra totalmente organizada y los funcionarios son simples agentes de esta organización. La administración pública no es representante de la comunidad, sino una organización puesta a su servicio, lo cual es en esencia distinto. Sus actos no valen por eso como propios de la comunidad -que es lo característico de la ley, lo que presta a esta su superioridad y su

irresistibilidad-, sino como propios de una organización dependiente, necesitada de justificarse en cada caso en el servicio de la comunidad a la que está ordenada"¹⁴

Lo señalado tiene pleno sentido, ya que la Constitución de la República al referirse a la Administración Pública en su artículo 227, establece que esta "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"; denotando de esta manera su sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Etimológicamente proviene del latín "ad-ministrare", que significa servir, o de "ad manustrahere" que alude a la idea de manejar o gestionar.

"Cuando se ha abordado con la tarea de definir la idea de administrar, la doctrina ha recurrido con frecuencia a investigar la etimología del vocablo. En tal sentido se recuerda que el vocablo proviene del latín, donde se forma con las palabras ad y ministrare, que significa servir o, según otros por contracción de ad manustrahere, que implica alusión a la idea de manejo o gestión. Se desprende de lo anterior que la administración alude a gestión de asuntos o intereses; pero una gestión subordinada. Esta última nota debe ser recordada cuando, más tarde, perfilamos el concepto de administración pública, debiéndose advertir, desde ahora, que no repugna a los poderes de que puede estar investido quien administra"¹⁵

La Administración Pública es el conjunto de funciones que se ejecutan por un sujeto administrador, que comprende tanto su carácter sustancial u objetivo (formal), como su carácter orgánico o subjetivo (material). Estos dos elementos, formal y material, se complementan e interrelacionan armónicamente a fin de cumplir los cometidos del Estado.

¹⁴CASSAGNE, Juan Carlos.- Derecho Administrativo, Lexis, Nexis, Buenos Aires; 2004; p. 31

¹⁵PÉREZ CAMACHO, Efraín.- Derecho Administrativo.- CEP; 2012, Pág. 11

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, entendiendo este último como las expectativas de la colectividad.

Jurídicamente, el concepto de Administración Pública se usa más frecuentemente en sentido formal, el cual en palabras de Rafael Bielsa, no denota una persona jurídica, sino un organismo que realiza una actividad del Estado. En este sentido, si decimos "responsabilidad de la Administración" se quiere significar que el acto o hecho de la Administración es lo que responsabiliza al Estado. Así pues, en realidad es el Estado la parte en juicio, a ese título tiene la Administración Pública el privilegio de lo contencioso administrativo

"La actividad que realiza el Estado fundamentalmente a través del órgano Ejecutivo, bajo el orden jurídico de derecho público y que consiste en la creación de actos jurídicos subjetivos que crean, modifican, limitan o extinguen situaciones jurídicas particulares y en la realización de actos materiales para cumplir con los fines o cometidos que el hombre le ha asignado"¹⁶

"Son los actos de gobierno; cuanto ejecutan las autoridades y organismos del Estado para conseguir el bien común. Por tanto, se distingue una administración de la función legislativa, otra de la ejecutiva y de la judicial. Con todo, se reserva el término de Administración Pública especialmente a la acción de las autoridades ejecutivas. El gobierno se refiere directamente a las potestades públicas con relación a las personas, mientras que la administración se aplica inmediatamente a los bienes, en vista del servicio a las personas"¹⁷

¹⁶PÉREZ CAMACHO, Efraín.- Derecho Administrativo.- CEP; 2012, Pág. 13

¹⁷Ob. Cit, Pág. 14

Es el poder ejecutivo en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos. La administración puede ser nacional, provincial o municipal, de acuerdo con la esfera territorial de sus atribuciones. La hay también regional.

Escriche, por su parte señala: “por administración pública se entiende la parte de la autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el Estado, haciéndolos concurrir al bien común y ejecutando las leyes de interés general; a diferencia de la justicia, que tiene por objeto las personas y bienes en sus relaciones particulares de individuo a individuo, aplicando las leyes de interés privado. La administración considera a los hombres como miembros del Estado; la justicia como individuos. Se ejerce ésta por los jueces, audiencias o cortes o tribunales supremos; y aquélla, por el jefe del Estado, los ministros, los gobernadores y diputaciones, los alcaldes y ayuntamientos”¹⁸

Los caracteres de la administración pública o administración por antonomasia son: La autoridad, sin la cual nada puede ordenar, exigir ni imponer; la responsabilidad, para no ser un poder tiránico o arbitrario; la independencia, porque no solo ejecuta, si no que dispone y organiza; la generalidad en sus principios, aun cuando se concrete su acción en grupos o personas determinadas; la permanencia, por la naturaleza de sus fines; la energía, que ratifica su autoridad; la prontitud, que refuerza la confianza que suscitan; la capacidad basada en los conocimientos y dotes de carácter de los miembros en que encarna

4.2.2. Principios que rigen a la administración pública.

“Un **principio** es una ley o regla que se cumple o debe seguirse con cierto propósito, como consecuencia necesaria de algo o con el fin de lograr cierto propósito. Las leyes naturales

¹⁸Ob. Cit. Pág. 15

son ejemplos de principios físicos, en matemáticas, lingüística, algorítmico y otros campos también existen principios necesarios o que se cumplen sin más o que deberían cumplirse si se pretende tener cierto estado de hechos. Otra manera de concebir los principios inherentes a un sistema o una disciplina es como un reflejo de las características esenciales de un sistema, que los usuarios o investigadores asumen, y sin los cuales no es posible trabajar, comprender o usar dicho sistema. Etimológicamente principio deriva del latín principium; comienzo, primera parte, parte principal' a su vez derivado de prim- 'primero, en primer lugar' y cap (i)- 'tomar, coger, agarrar', por lo que literalmente principium es 'lo que se toma en primer lugar'. Se le puede llamar principio a los valores morales de una persona o grupo”¹⁹

Con esta definición sabemos entonces que los principios son reglas que dirigen una determinada actividad; significa el comienzo, el inicio u origen de algo, de un ser, de la vida, por ejemplo. El fundamento de una cosa, una máxima, un aforismo.

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 legislación vigente.

¹⁹DROMI, Roberto: “Derecho Administrativo”, Ed. Buenos Aires Argentina, 1996, Pág. 22

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.

Por el principio de legalidad comprendemos que cada acto emitido por la autoridad pública se supone legal, se supone dictado al tenor de la normativa legal vigente y por tanto se presume lícito o legal.

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 vía judicial.

PRINCIPIO DE EFICIENCIA: La eficiencia es obtener el resultado esperado ante el pedido realizado a la autoridad pública. Significa la virtud y facultad para lograr un efecto determinado.

La eficiencia requiere poner en relación los medios necesarios para cumplir con una misión en el menor tiempo posible, por tanto hace uso de nuevas tecnologías y de la mejor disposición del funcionario público.

PRINCIPIO DE EFICACIA: Eficacia, procede del término latino "efficacia", que significa virtud, actividad, fuerza y poder para obrar. En lo administrativo, la eficacia representa la efectividad y oportunidad en la prestación de servicios o en los pronunciamientos de la administración.

Significa la agilidad para la atención al usuario pero de manera tal que se procure atender su pedido en la forma solicitada.

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 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

4.2.3. Evolución histórica de la noción de servicio público.- Dos aspectos de la administración económica del Estado se encuentran estrechamente

relacionados con los servicios públicos. El uno se refiere a la intervención del Estado en la actividad industrial en el Renacimiento y en la época moderna con la finalidad de captar una "masa de maniobra monetaria" con fines generalmente militares. El otro se refiere a la utilización de esta misma actividad económica estatal para intentar el mejoramiento de la situación material de los habitantes del Estado, que es una característica del Estado intervencionista contemporáneo.

“El primer aspecto, que se refiere al requerimiento estatal de acumulación, tiene como antecedente a las repúblicas italianas, que organizaban ejércitos desproporcionados en relación con las poblaciones que las habitaban, gracias a sus actividades industriales y comerciales que habían atraído a ellas especies metálicas que les permitían tomar numerosos soldados a sueldo. Con tal ejemplo los reyes prestaron más atención a la búsqueda del "Tesoro del Ahorro". Posteriormente, el triunfo de la Inglaterra industrial sobre Francia, confirmó el aumento notable, no solamente en Francia, sino también el resto de Europa, del prestigio político de la industria”²⁰.

El segundo aspecto, de la necesidad política de atender el bienestar de los ciudadanos, se puede sintetizar en el "sistema industrial" tal como lo concibe Saint-Simón (1760-1825), como un sistema social vuelto enteramente hacia las actividades económicas:

“...en el nuevo orden político, la organización social debe tener como objetivo único y permanente la mejor aplicación de los conocimientos adquiridos a través de la ciencia, de las bellas artes, y de las artes y oficios.

²⁰GARRIDO, Fernando.- Tratado de Derecho Administrativo; Edit. Tecnos, Madrid; 1994; Pág. 11

...No es éste el lugar Indicado para detallar el asombroso nivel de prosperidad que podría llegar a alcanzar la sociedad organizada del modo que acabo de describir (L'Organisateur)²¹

Todas esas actividades descritas por Saint-Simón eran actividades privadas que solo socialmente adquirirían un carácter público. Cuando el Estado incrementó su actividad social, lo hizo a través de su imperium o potestad de mando o más simplemente potestad pública. Según Jellinek, éste es el punto más importante, por el cual la Administración Pública, ejercida por el Estado, o por las corporaciones dotadas de imperium por el Estado, se distingue en principio de toda administración privada. Parecía entonces evidente que el Estado podía alcanzar sus fines administrativos con más facilidad y seguridad que los individuos y las asociaciones libres. Este autor pone como ejemplos de su tiempo: promoción de la cultura, explotación de los caminos de hierro, fundación de escuelas, cuidado de los indigentes, construcción de vías urbanas.

Por otra parte, al entrar en este tipo de actividades el Estado aplica en su ejercicio el derecho privado:

“...divide la legislación material en órdenes para el ejercicio del imperium y para las acciones sociales del Estado. Las primeras dan a la administración poder sobre los individuos, y las últimas limitan el poder de la administración en favor del individuo”²²

Así, la doctrina del derecho público en Francia en el siglo XIX distingue en las actividades del Estado la actividad de potestad pública (o de autoridad) y la actividad de gestión. La teoría de los actos de autoridad y de los actos de gestión del Estado es una de las ideas fundamentales de los principales autores de siglo XIX: Batbie, Ducrocq, Aucoc, y después

²¹VILLALBA, Vladimiro.- La ordenación jurídica de las autonomías, Ed. Tecnosmadris, 1988, p. 29

²²Ob. Cit. Pág. 30

Laferrière y Berthélémy construyen a su alrededor todo el derecho administrativo. Esta diferencia entre actos de autoridad y actos de gestión, permitía también distinguir cuándo aplicar el derecho administrativo y cuando aplicar el derecho privado. No obstante, la creciente participación del Estado en actividades de beneficio de la colectividad determina, por una parte, la reducción del campo de aplicación del derecho administrativo; por otra parte, se hizo notar que resulta difícil en la práctica realizar este desglose de la actividad del Estado entre actos de autoridad y actos de gestión.

Para los efectos indicados, la doctrina y la jurisprudencia francesas se inclinaron hacia el fin del siglo XIX hacia la noción del servicio público como susceptible de establecer el campo de aplicación del régimen administrativo y en consecuencia el dominio de la competencia del juez administrativo²³.

A partir de la doctrina de los servicios públicos, adoptada por el Consejo de Estado francés y muchos tratadistas, se constituyó buena parte de la práctica administrativa francesa, española y de muchos países latinoamericanos, relacionada con la noción de servicios públicos.

De esta noción también se deriva el principio del contrato administrativo que se define como aquel en que la actividad del contratante se vincula con un "servicio público". Posteriormente se acudió también a la noción de "utilidad pública" para incluir las llamadas "cláusulas exorbitantes del derecho común" en el contrato administrativo.

Jurídicamente, la noción de servicio público surge en la jurisprudencia francesa de Tribunal de Conflictos con el famoso "Arrêt" (fallo administrativo) Blanco del 8 de febrero de 1873, que en la parte concerniente dice:

²³GONZÁLEZ, Jesús.- Comentarios al Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, Edit. Civitas, Madrid, 1993, p. 120

“...la responsabilidad que puede incumbir al Estado por daños causados a los particulares por los hechos de personas que emplea en los servicios públicos, no puede regirse por los principios establecidos en el código civil, para las relaciones de particular a particular. ... la autoridad administrativa es la sola competente para conocer (estos asuntos)”²⁴

La categoría del servicio público establecía de una manera clara la división jurisdiccional entre los jueces administrativos y los civiles. Así aparecía una especie de ecuación: servicio público, igual a derecho público

La historia del derecho administrativo atribuye al profesor francés León Duguit el impulso de la tendencia, que ya se perfilaba en la jurisprudencia, a conformar toda una estructura legal administrativa relacionada con el concepto de servicios públicos, según la cual la noción de servicio público sustituye al concepto de soberanía como fundamento del Derecho Público. El fundamento del Derecho público no es el derecho subjetivo de mando, es la regla de organización y de gestión de los servicios públicos.

Duguit niega la personalidad jurídica del Estado y la soberanía estatal. En cambio, propuso construir una noción de Estado sobre el concepto del servicio público:

“... el Estado no es, como se lo ha querido hacer y como se ha creído algún tiempo que era, una potencia que manda, una soberanía; sino que es una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes. Importa entonces precisar esta noción de servicio público, que es capital, y alrededor de la cual gravita todo el derecho público moderno”²⁵

El autor citado define el servicio público como:

²⁴GONZÁLEZ, Jesús.- Comentarios al Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, Edit. Civitas, Madrid, 1993, p. 121

²⁵Ob. Cit. 122

“... toda actividad cuyo cumplimiento debe asegurarse, reglarse y controlarse por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desarrollo de la interdependencia social, y que ella es de tal naturaleza que no se puede realizar completamente más que por intervención de la fuerza gobernante”²⁶

Duguit establece el servicio público como la base no sólo del derecho administrativo sino del derecho público. En el análisis del concepto de soberanía expone que en el siglo XVII y en el XVIII, la soberanía es el derecho de mandar, cuyo titular es el rey y que se manifiesta principalmente en las leyes, como expresión de la voluntad real soberana. Con la supresión de las monarquías, estas características se atribuyeron al Estado y la soberanía nacional se manifestará de la misma forma que se manifestaba antes: como indivisible, inalienable e imprescriptible.

El poder de dominación persiste siempre; pero no es un derecho subjetivo de que el Estado como persona jurídica sería titular: es ante todo una función social. Esta función social es, en el fondo, el servicio público.

Afirma que el fundamento del Derecho Público no es el derecho subjetivo de mando sino que es la regla de organización y de gestión de los servicios públicos.

Desde el punto de vista práctico jurídico el concepto de servicio público tiene en la actualidad una incidencia atenuada en la noción de empresa pública como se la entiende en la actualidad. En la época del nacimiento de las empresas públicas la institución del servicio público se desarrollaba preponderante en el Derecho Administrativo. En su inicio la empresa pública fue considerada exclusivamente desde el punto de vista de la teoría del servicio público.

²⁶Ob. Cit. Pág. 123

En el Ecuador, la normativa y regulación estatal sobre "servicios públicos" concesionados o privatizados se considera como una figura administrativa intermedia entre los dos extremos: sea la intervención estatal directa en la actividad empresarial, sea la privatización completa. Contemporáneamente en Latinoamérica, las políticas públicas se han inclinado, al menos teóricamente, por el fortalecimiento del Estado normativo.

Así, las corrientes políticas de fines de los ochenta y los años noventa, en ciertos países con regímenes de derecho público administrativo, resucitaron con enfoques ortodoxos las nociones del servicio público que se encontraban en franca declinación. Por otra parte, en el Ecuador nunca estuvieron en vigencia los enfoques doctrinales del derecho administrativo en su forma clásica ni tampoco de los servicios públicos.

4.2.4. El régimen laboral en el servicio público.- 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 régimen laboral en el sector público contempla una serie de normas jurídicas o leyes aplicables de acuerdo a cada una de las instituciones públicas enumeradas tanto en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con el artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

“El derecho obedece a un proceso histórico por el cual atraviesa la humanidad. El Derecho Laboral ecuatoriano y mundial, entonces, no se constituye en la excepción. El Derecho del Trabajo en el Ecuador arranca a finales de la década de los años 30, específicamente en el año 1937, cuando previo a la promulgación y vigencia del Código del Trabajo se promulga varios Decretos, como un preámbulo a este cuerpo legal”²⁷

Las conquistas laborales se producen por efecto de la influencia de factores endógenos y exógenos. Estas se plasman, en aquella época, e varios Decretos.

Dentro de los factores endógenos, se puede señalar al incipiente desarrollo industrial que experimenta el país, fruto de lo cual el proletariado se encuentra en la posibilidad real de exigir sus derechos, en merito a sus condiciones económicas miserables. Otro de los aspectos se refiere a la inestabilidad política de las primeras décadas del presente siglo.

Como factores exógenos podemos enumerar los siguientes: en primer lugar la gran influencia que produjo la Revolución Bolchevique de 1917, con Lenin a la cabeza como ideólogo. Como corolario obligado, se implanta y se pone en práctica una nueva forma de organizar al Estado y a la sociedad que es el Sistema Socialista.

Se crea la Comisión Internacional de Legislación del Trabajo y entra a funcionar la Oficina Internacional del Trabajo. Como consecuencia de esta organización internacional, cuya misión principal era velar por el respeto a los derechos de los trabajadores, inicia una serie de conferencias a nivel mundial sobre el trabajo. Después de la Primera Guerra Mundial se generan conflictos obreros, tanto en Estados Unidos de Norteamérica como en Europa, fruto de la recesión económica. Finalmente, al concretarse la Liga de las Naciones, esta

²⁷PÉREZ CAMACHO, Efraín.- Derecho Administrativo.- CEP; 2012, Pág. 50

proclama a viva voz el establecimiento de la paz, como uno de sus mayores objetivos y que no se podrá lograr si no existe como sustento una justicia social.

“Como prefacio a la promulgación del Código del Trabajo por parte del General Enríquez Gallo, del 17 de noviembre de 1938, se expide varios Decretos tendientes a afianzar y mejorar la situación jurídica de los trabajadores.

Así tenemos que el 3 de febrero de 1937 se promulga el Decreto por el cual se establece que el recurso de la apelación que se concede en el artículo 11 de la Ley de Procedimiento para las Acciones Provenientes del Trabajo, comprende también a los autos inhibitorios y a los demás, que como estos, ponen fin a la causa.

El 9 de marzo de 1937 se promulga el Decreto en virtud del cual se dispone que las indemnizaciones por accidentes de trabajo, que adeuda el Estado en calidad de patrono, se tramitaran administrativamente en el Ministerio de Bienestar Social y de Trabajo.

El 9 de junio de 1937 se promulga el Decreto por medio del cual se reconoce el derecho de los trabajadores a jornal, a percibir salario íntegro.

El 25 de noviembre de 1937 se promulga la Ley de Control del Trabajo y la Desocupación, por el cual se determina la obligatoriedad del certificado o carnet de trabajo, a todos los varones mayores de 18 años y se promulga el Decreto por el cual, si por disposición patronal los empleados privados u obreros fueron cambiados de ocupación o trabajo habitual, sin su consentimiento, implicando este cambio de una rebaja en las remuneraciones que venía percibiendo, se tendrá esta disposición como desahucio, para los efectos de las indemnizaciones legales pertinentes.

El 13 de diciembre de 1937 se promulga el Decreto mediante el cual se regula los derechos de los empleados y obreros ecuatorianos en sus relaciones con las empresas extranjeras, referente a las jubilaciones.

El 11 de enero de 1938 se promulga el Decreto que amplía la Reformatoria del Desahucio, para que el trabajador tenga derecho a la indemnización establecida por dicha disposición.

El 11 de enero de 1938 se dicta la Ley de Protección de Salarios y Sueldos, señalando las normas para la fijación de sueldos y salarios, tanto en el contrato individual como en el contrato colectivo de trabajo.

El 14 de mayo de 1938 mediante Decreto se crea una Comisaria encargada de calificar las enfermedades profesionales y accidentes de trabajo, mientras se expide el Código del Trabajo.

El 29 de julio de 1938 se promulga el Decreto fundamental que dispone:

- 1) Que el visto bueno del Inspector del Trabajado, en los casos de cesación, desahucio o despido del trabajo, así como su negativa, tendrá el carácter de fallos obligatorios apelables.
- 2) Que su resolución pondrá fin al incidente y el patrono será obligado al pago de la indemnización correspondiente por apremio.
- 3) Que en caso de separación intempestiva, hecho comprobado por el Inspector del Trabajo, este liquidará la indemnización y la hará efectiva mediante igual premio. El dolo y mala fe en la actuación del Inspector será sancionado por el Director General con la cancelación del cargo.

El 5 de agosto de 1938 y con posterioridad, declarado vigente en la Asamblea Constituyente, se promulgo el Código del Trabajo mediante la publicación en los Registros Oficiales N°78 y N°81, cuando gobernaba al Ecuador el General Enríquez Gallo”²⁸

Este cuerpo legal, revolucionario para su época, compila la esencia de los Derechos Laborales promulgados anteriormente. De igual manera no podemos desconocer que recoge la corriente laboral imperante en los países, de manera especial con la influencia de la Revolución Rusa. La efervescencia transformadora se plasma en la nueva Legislación Laboral ecuatoriana.

Sin lugar a dudas que este Código de Trabajo debe haber tenido una acérrima resistencia. Sus detractores al mirar que se crearon instituciones jurídicas, ciertamente revolucionarias, que tutelaban al trabajador ecuatoriano, no dudaron en estigmatizarlo como una copia de la Ley del Trabajo mexicana, entre otras argucias.

Sin embargo, para su realidad imperante, con la promulgación del Código del Trabajo, al menos en la retórica global, se produjo un avance cualitativo en la Legislación Laboral. La vigencia de este cuerpo legal puso al Ecuador en la vanguardia de aquellos tiempos que enorgulleció a sus gobernantes, con justa razón si consideramos que la clase trabajadora siempre ha sido vilipendiada secularmente.

El Art. 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público señala:

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

²⁸JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman Dr.; Manual de Derecho Administrativo; Edit. UNL, Loja Ecuador, 1999, Pág. 80.

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Justicia Indígena, Electoral, Transparencia y Control Social, Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional;
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales;
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y,
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales para la prestación de servicios públicos.” (LOSP; 2013)

En estas circunstancias y al tenor de la norma legal mencionada; podemos determinar que se sujetan a todas las disposiciones previstas para los funcionarios públicos todas aquellas personas que laboran en instituciones del sector público; ya sea con nombramiento en sus diferentes clases; con contratos también en sus diferentes tipos.

Adicionalmente la misma Ley Orgánica del Servicio Público determina:

Artículo 16.- Nombramiento y posesión.- Para desempeñar un puesto público se requiere de nombramiento o contrato legalmente expedido por la respectiva autoridad nominadora.

El término para posesionarse del cargo público será de quince días, contados a partir de la notificación y en caso de no hacerlo, caducarán.

Artículo 17.- Clases de Nombramiento.- Para el ejercicio de la función pública los nombramientos podrán ser: a) Permanentes: Aquellos que se expiden para llenar vacantes mediante el sistema de selección previstos en esta Ley;

b) Provisionales, aquellos que se expiden para ocupar:

b.1) El puesto de un servidor que ha sido suspendido en sus funciones o destituido, hasta que se produzca el fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo u otra instancia competente para este efecto;

b.2) El puesto de una servidora o servidor que se hallare en goce de licencia sin remuneración. Este nombramiento no podrá exceder el tiempo determinado para la señalada licencia;

b.3) Para ocupar el puesto de la servidora o servidor que se encuentre en comisión de servicios sin remuneración o vacante. Este nombramiento no podrá exceder el tiempo determinado para la señalada comisión;

b.4) Quienes ocupen puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior; y,

b.5) De prueba, otorgado a la servidora o servidor que ingresa a la administración pública o a quien fuere ascendido durante el periodo de prueba. El servidor o servidora pública se encuentra sujeto a evaluación durante un periodo de tres meses, superado el cual, o, en caso de no haberse practicado, se otorgará el nombramiento definitivo; si no superare la prueba respectiva, cesará en el puesto. De igual manera se otorgará nombramiento provisional a quienes fueron ascendidos, los mismos que serán evaluados dentro de un periodo máximo de seis meses, mediante una evaluación técnica y objetiva de sus servicios y si se determinare luego de ésta que no califica para el desempeño del puesto se procederá al reintegro al puesto anterior con su remuneración anterior;

c) De libre nombramiento y remoción; y,

d) De período fijo.

Los nombramientos provisionales señalados en los literales b.1) y b.2) podrán ser otorgados a favor de servidoras o servidores públicos de carrera que prestan servicios en la misma institución; o a favor de personas que no tengan la calidad de servidores públicos.

4.2.5. Nombramientos y Contratos amparados por la Ley Orgánica de

Servicio Público.- Según la Ley Orgánica de Servicio Público, en su Art. 2

se determina claramente: “El servicio público y la carrera administrativa tienen

por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los

servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia,

eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la

conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del

talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no

discriminación”.

Para la consecución del objeto señalado en la Ley, el Legislador ha establecido una serie de principios fundamentales, como son: 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; sin conceptualizarlos a cada uno de éstos o definir, limitar, prohibir, garantizar su ámbito de acción, (en cambio en la Ley de Seguridad Social, el Legislador si conceptualiza los principios rectores que permite en forma clara y precisa aplicar dicha Ley), a fin de que los servidores públicos los cumplan y la ciudadanía en general obligar su cumplimiento.

Se ha delimitado en la Constitución y en la Ley a las personas que son consideradas servidores públicos, señalando que son todas las personas que en cualquier forma o a

cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad, así como en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, que cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales.

Bajo esta delimitación de lo que son los servidores públicos, dentro de las instituciones de sector público, ha permitido en la actualidad que ya se existan distinciones normativas entre el personal que labora bajo estas dependencias, toda vez, que al haberse incorporado en la Ley Orgánica de Servicio Público, a todas las instituciones del sector público, permitió actualmente acobijar a todos los servidores públicos bajo un solo marco legal, con su excepción justificada para el caso de los obreros del sector público.

Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, el nombramiento es la declaración del nombre de una persona o cosa, la elección o designación para un cargo. También es el decreto, cédula en que se otorga un empleo o se faculta para ejercer un oficio y constituye siempre un documento público y oficial, expedido por autoridad administrativa o habilitante.

Como la Ley Orgánica de Servicio Público señala, para desempeñar un puesto público se requiere de nombramiento o contrato legalmente expedido por la respectiva autoridad nominadora, esto es el decreto o cédula por el cual se otorga un empleo o se faculta para ejercer un oficio.

En la parte formal, una vez expedido el nombramiento o suscrito el contrato, el nombrado o contratado debe entrar en posesión del cargo en el término de quince días contados desde su otorgamiento y en caso de no hacerlo, caducará el nombramiento, Art. 16 LOSEP.

4.2.6. Clases Nombramiento: El artículo 16 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público, prescribe que se entiende por nombramiento el acto

unilateral del poder público expedido por autoridad competente o autoridad nominadora mediante la expedición de un decreto, acuerdo, resolución, acta o acción de personal, que otorga capacidad para el ejercicio de un puesto en el servicio público.

Clasifica a los nombramientos en:

1) Permanentes: El que se otorga a la o el ganador del concurso de méritos y oposición, una vez que haya aprobado el período de prueba;

2) Provisionales: Aquellos otorgados para ocupar temporalmente los puestos determinados en el literal b) del artículo 17 de la LOSEP; no generarán derecho de estabilidad a la o el servidor; Se podrá expedir nombramiento provisional en los siguientes casos:

a. Para ocupar el puesto de la o el servidor a quien se haya concedido comisión de servicios sin remuneración, el cual se puede otorgar a favor de la o el servidor de la misma institución que ocupa un puesto dentro de los grupos ocupacionales derivados de las escalas de remuneraciones mensuales unificadas emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales, siempre y cuando exista necesidad del servicio y cumpla con los requisitos establecidos para el puesto;

b. Para ocupar puestos comprendidos en la escala del nivel jerárquico superior, se podrá otorgar nombramientos provisionales a servidoras o servidores de carrera que cumplan con los requisitos establecidos en el manual institucional de clasificación de puestos. Mientras dure el nombramiento provisional de la o el servidor público de carrera, su partida no podrá ser ocupada con nombramiento permanente. Una vez concluido el nombramiento provisional, el servidor o servidora regresará a su puesto de origen en las mismas condiciones anteriores y derechos que les asiste; en caso de que el nombramiento

provisional implique el cambio de domicilio civil, se deberá contar con la aceptación por escrito de la o el servidor;

c. Para ocupar un puesto cuya partida estuviere vacante hasta obtener el ganador del concurso de méritos y oposición, para cuya designación provisional será requisito básico contar con la convocatoria. Este nombramiento provisional se podrá otorgar a favor de una servidora, un servidor o una persona que no sea servidor siempre que cumpla con los requisitos establecidos para el puesto;

d. El expedido para llenar el puesto de la o el servidor de carrera que fuere ascendido, y que está sujeto al período de prueba de seis meses. En el evento de que la o el servidor de carrera no superare el período de prueba referido, la o el servidor con nombramiento provisional cesará en sus funciones a fin de que el titular del puesto se reintegre al puesto anterior y con su remuneración anterior; y,

e. Para ocupar un puesto vacante ubicado como apoyo administrativo de las máximas autoridades institucionales, nombramiento provisional que se podrá otorgar a favor de una servidora, un servidor o una persona externa a la institución siempre que cumpla con los requisitos establecidos para el puesto.

Necesariamente tiene que existir la partida correspondiente y no se les puede dar nombramientos provisionales a través de la celebración de contratos de servicios ocasionales.

3) De libre nombramiento y remoción: Los expedidos a favor de personas que van a ocupar puestos de dirección política, estratégica o administrativa en las instituciones del Estado; y,

4) De período fijo: Aquellos cuyos titulares son nombrados para ejercer un puesto en el servicio público por un período determinado por mandato legal.

4.2.7. Clases de Contrato:

a) Contrato de Servicio Ocasional.- Aquellos que la autoridad nominadora, previo informe de las Unidades de Administración de Recursos Humanos pueden suscribir cuando se justifique la necesidad de trabajo temporal, contando para el efecto con los recursos económicos disponibles y no implique aumento de la masa salarial, cuyo plazo de duración será el correspondiente al del tiempo restante del ejercicio fiscal en curso, que podrá ser renovado durante el siguiente ejercicio fiscal sin sujetarse al procedimiento del concurso de merecimientos y oposición.

b) Contrato Civiles de Servicios Profesionales.- Esta es otra forma de contratación, en base a la cual la autoridad nominadora está facultada para suscribir contratos civiles con personas naturales que ostenten título superior (universitario), sin generar relación de dependencia laboral, siempre y cuando la Unidad de Administración de Talento Humano justifique que la labor no puede ser ejecutada por personal de la misma entidad, exista el presupuesto y no se aumente la masa salarial.

c) Convenios o Contratos de Pasantías o Prácticas Laborales.- Las instituciones del sector público podrán celebrar convenios o contratos de pasantías con estudiantes de institutos, universidades y escuelas politécnicas, respetando la equidad y paridad de género, discapacidad y la interculturalidad, así mismo, las instituciones del Estado podrán celebrar convenios de práctica con los establecimientos de educación secundaria.

Por estos convenios o contratos no se origina relación laboral ni dependencia alguna, no generan derechos ni obligaciones laborales o administrativas, se caracterizan por tener una

duración limitada y podrán percibir un reconocimiento económico, establecido por el Ministerio de Relaciones Laborales.

Los servidores públicos deberán registrar sus nombramientos o contratos en la Unidad de Administración de Talento Humano de la respectiva entidad y la falta de registro origina la nulidad del nombramiento o contrato.

El plazo fijado para el registro de los nombramientos es de 15 días desde su expedición, según lo dispuso en el Art. 18 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

Conforme el Art. 20 del Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público, el nombramiento de la o el servidor quedará insubsistente si dentro del término de 3 días, contados a partir de la fecha de registro de la acción de personal, la persona no concurriera a prestar sus servicios, salvo que por circunstancias geográficas se demande un mayor tiempo el cual no podrá exceder de 5 días laborables.

La falta del registro originará la nulidad del nombramiento o contrato. Los actos administrativos realizados con nombramientos o contratos nulos no afectarán a terceros y darán lugar a la determinación de responsabilidades administrativas, civiles y penales.

Los movimientos de personal referentes a ingresos, reingresos, restituciones o reintegro, ascensos, traslados, traspasos, cambios administrativos, intercambios voluntarios, licencias y comisiones con o sin remuneración, sanciones, incrementos de remuneraciones, subrogaciones o encargos, cesación de funciones, destituciones, vacaciones, revisiones a la clasificación de puestos y demás actos relativos a la administración del talento humano y remuneraciones de la institución, se lo efectuará en el formulario "Acción de Personal", establecido por el Ministerio de Relaciones Laborales, suscrita por la autoridad nominadora o su delegado y el servidor y se registrarán en la UATH o en la unidad que hiciere sus veces

y en el Sistema Integrado de Información del Talento Humano y Remuneraciones administrado por el Ministerio de Relaciones Laborales.

Las acciones de personal registradas se incorporarán al expediente de la o el servidor, y su custodia será responsabilidad de la UATH o de la unidad que hiciere sus veces.

La UATH o la unidad que hiciere sus veces, deberán reportar prohibiciones, inhabilidades e impedimentos legales de la o el servidor al Ministerio de Relaciones Laborales para registrarlo en el Sistema Integrado de Información del Talento Humano y Remuneraciones.

4.2.8. El régimen disciplinario en el servicio público.- Partiendo de la premisa que ningún 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.

La responsabilidad administrativa se la impondrá al servidor, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pueda originar su actuación. La responsabilidad administrativa es sancionada disciplinariamente, por la inobservancia que cometen los funcionarios y empleados a las Leyes, Reglamentos, Estatutos, Ordenanzas, Acuerdos, Resoluciones, etc., que rigen la vida jurídica de la institución, y básicamente por el incumplimiento de los deberes y atribuciones que por el personal comete en razón de sus funciones.

Los sujetos activos son los servidores públicos que incurren en este tipo de responsabilidad cuando en el desempeño de sus puestos o cargos su conducta contraviene las obligaciones y deberes previstos de manera especial en la Ley Orgánica de Servicio Público, y en el Reglamento a Ley Orgánica de Servicio Público.

El fundamento jurídico para establecer la responsabilidad es la infracción de las disposiciones que constan en los Arts. 22 y 24 de la Ley Orgánica de Servicio Público, que se refieren a los deberes y prohibiciones que tienen los servidores en el desempeño de su puesto de trabajo, los presupuestos fácticos que provocan ésta sanción deben estar contemplados en la Ley.

Se ha de partir para la imposición de la sanción disciplinaria administrativa, del análisis previo del hecho o acto imputado, de su naturaleza y alcance, para determinar si el ilícito administrativo perseguido es o no subsumible en alguno de los supuestos o tipos de infracciones administrativas previstas en la Ley, como norma jurídica aplicable y sobre la base de un criterio exclusivamente legal, puesto que la imposición de la sanción administrativa no es una facultad discrecional de la autoridad sancionadora, sino que corresponde propiamente a la actividad jurídica de aplicación de normas que exige como presupuesto objetivo el encuadre o subsunción de la falta administrativa incriminada en el tipo predeterminado legalmente.

Solo se sancionará con fundamento en la norma jurídica establecida en la Ley, es importante referirse entonces, a lo que prevé el Art. 76 numeral 3 de la Constitución de la República, respecto de la reserva de la ley, es decir la necesidad de contar con una ley que tipifique las infracciones y establezca las sanciones correspondientes; lo contrario en materia administrativa lleva a la ilegalidad del acto mediante el cual se sanciona al empleado.

La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE), publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 595 del 12 de junio del 2002, en la Sección 2, Art. 45, se refiere a la responsabilidad administrativa culposa de las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado, disponiendo en la norma, que se establecerá a base del análisis documentado del grado de inobservancia de las disposiciones

legales relativas al asunto de que se trate, y sobre el incumplimiento de las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les competen por razón de su cargo o de las estipulaciones contractuales, especialmente las previstas en el Título III de esta ley.

La LOCGE establece que incurrirán en responsabilidad administrativa culposa las autoridades, dignatarios, funcionarios o servidores de las instituciones del Estado que, por acción u omisión, se encontraren comprendidos en una o más de las causales siguientes:

1. No establecer ni aplicar indicadores de gestión y medidas de desempeño para evaluar la gestión institucional o sectorial y el rendimiento individual de sus servidores;
2. Cometer abuso en el ejercicio de su cargo;
3. Permitir la violación de la ley, de normas específicas emitidas por las instituciones del Estado, o de normas de carácter generalmente obligatorio expedidas por autoridad competente, inclusive las relativas al desempeño de cada cargo;
4. Exigir o recibir dinero, premios o recompensas por cumplir sus funciones con prontitud o preferencia, por otorgar contratos o determinada persona o suministrar información, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar;
5. No establecer o no aplicar con sujeción a la ley y normas pertinentes, los subsistemas de determinación y recaudación, presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad gubernamental;
6. No establecer o no aplicar con sujeción a esta Ley y más normas pertinentes, los subsistemas de control interno y control externo;

7. No establecer o no aplicar con sujeción a la ley y más normas pertinentes, los sistemas de planificación, administración de bienes y servicios, inversiones públicas, administración de recursos humanos, de gestión financiera y de información;
8. Contraer compromisos y obligaciones por cuenta de la institución del Estado, a la que representan o en la que prestan sus servicios, en contravención con las normas respectivas y sin sujetarse a los dictámenes de ley; o insistir legalmente en una orden que haya sido objetada por el control previo;
9. No tomar inmediatamente acciones correctivas necesarias en conocimiento del informe del auditor interno o externo; o de consultas absueltas por organismos de control;
10. No proporcionar oportunamente la información pertinente o no prestar la colaboración requerida a las autoridades gubernamentales, y demás organismos de control y fiscalización;
11. Incluir en ilegal determinación o recaudación de los ingresos del Gobierno Central, y demás instituciones del Estado;
12. No efectuar el ingreso oportuno de cualquier recurso financiero recibido;
13. Disponer o ejecutar, sin tener atribución, el cambio de planes, programas y estipulaciones relativas a la ejecución de los contratos; y,
14. Las demás previstas en otras normas y disposiciones legales vigentes.

Los dignatarios, autoridades, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado que incurrieren en una o más de las causales de responsabilidad administrativa culposa previstas en el párrafo anterior originadas en los resultados de las auditorías, recibirán una sanción, siendo ésta multa de una a diez remuneraciones unificadas del

dignatario, autoridad, funcionario o servidor, de acuerdo a la gravedad de la falta cometida, pudiendo además ser destituido del cargo, de conformidad con la ley.

Las sanciones se impondrán graduándolas entre el mínimo y el máximo señalados en el inciso anterior, debiendo considerarse los siguientes criterios:

- a) La acción u omisión del servidor;
- b) La jerarquía del sujeto pasivo de la sanción;
- c) La gravedad de la falta;
- d) La ineficiencia en la gestión según la importancia del interés protegido;
- e) El volumen e importancia de los recursos comprometidos; y,
- f) El haber incurrido en el hecho por primera vez o en forma reiterada.

4.2.9. Sanciones Administrativas.- La sanción disciplinaria administrativa es una expresión de las potestades que le corresponden a la administración pública, que se expresan en actos administrativos. “La sanción administrativa es consecuencia de la potestad represiva que tiene todo Estado.”

La antijuridicidad comprende la ilicitud. Esta enmarca un hecho, con intención o sin intención, pero con título suficiente como para crear la sanción correspondiente.

En la administración la actividad sancionadora es consecuencia de la potestad jurídica y en especial de su carácter específico, pues quien tiene poder para reglar la conducta de terceros o de sus empleados, debe tener lógicamente poder para sancionar las infracciones.

Las sanciones administrativas son una clase de acto administrativo que consiste en una sanción como consecuencia de una conducta ilícita del administrado. Han sido definidas

como cualquier mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal, a resultas de un procedimiento administrativo, y con una finalidad puramente represora.

Existen diversos elementos que determinan las características de la sanción administrativa:

1. Proceden de una autoridad administrativa;
2. Producen un efecto aflictivo;
3. Prosiguen a la realización de un ilícito;
4. Cumplen una finalidad represora;
5. Su imposición exige la observancia de un procedimiento administrativo;

La doctrina tradicional considera que los principios que configuran y limitan la potestad sancionadora de la administración son los mismos que la Constitución ha previsto para el ejercicio de la potestad penal del Estado, por cuanto participarían de una misma naturaleza.

Así, el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración está configurada y limitada por los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad o responsabilidad, proporcionalidad, non bis in idem y prescripción.

4.2.10. Sanciones Disciplinarias.- El estudio del régimen disciplinario de los empleados públicos comprende entonces:

1. Las faltas disciplinarias
2. Las sanciones.
3. El procedimiento para aplicar tales sanciones.

Estos tres grandes temas importan el estudio de la responsabilidad administrativa ligada directamente al ejercicio de la función pública. El funcionario tiene que cumplir los deberes impuestos en la Ley y en los Reglamentos, su infracción trae aparejada responsabilidad: cuando la violación del deber del funcionario público solamente alcanza al aparato administrativo, al orden, a la disciplina, a la competencia, se dice que el funcionario ha incurrido en responsabilidad disciplinaria.

El servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniera las disposiciones de la Ley y sus reglamentos, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pudiere originar el mismo hecho.

Las sanciones disciplinarias administrativas por orden de gravedad serán las siguientes:

a) Amonestación Verbal.- Se aplicará por faltas leves, las cuales son aquellas acciones u omisiones realizadas por error, descuido o desconocimiento menor sin intención de causar daño y que no perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público.

Las amonestaciones verbales se impondrán a la o el servidor, cuando desacate sus deberes, obligaciones y/o las disposiciones de las autoridades institucionales.

b) Amonestación escrita.- Se impondrá cuando el servidor haya merecido durante un mismo mes calendario dos o más amonestaciones verbales y en los demás casos, las sanciones se impondrán de acuerdo a la gravedad de las faltas, de conformidad a los reglamentos institucionales de personal.

c) Sanción Pecuniaria Administrativa.- A la o el servidor que reincida en el cometimiento de faltas que hayan provocado amonestación escrita por dos ocasiones, dentro de un año

calendario, se impondrá la sanción pecuniaria administrativa, la que no excederá del diez (10%) por ciento de la remuneración mensual unificada. Sanción que será impuesta por la Jefatura de Talento Humano de la entidad, previa petición escrita y motivada del Jefe inmediato, con indicación del hecho violentado o acto inobservado por el servidor y la valoración de las pruebas de descargo que el servidor objeto de la sanción hubiere presentado, sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso.

El servidor reincidente que dentro de un período de seis meses consecutivos hubiere sido sancionado con dos o más amonestaciones escritas, será sancionado pecuniariamente o multado.

La reincidencia en el cometimiento de faltas leves que hayan recibido sanción pecuniaria administrativa dentro del período de un año calendario, será considerada falta grave y constituirán causal para sanción de suspensión temporal sin goce de remuneración o destitución, previa la instauración del sumario administrativo correspondiente.

d) La Suspensión.- Se impondrá la suspensión temporal sin goce de remuneraciones, en el ejercicio de sus funciones, por un período que no exceda de treinta (30) días, la o el servidor podrá ser sancionado con suspensión temporal sin goce de remuneración, que no exceda de treinta días, cuando incumpliere con los deberes determinados en el artículo 22 o incurriere en las prohibiciones señaladas en el artículo 24 de la LOSEP; siempre y cuando el incumplimiento de tales deberes o prohibiciones no sea causal de destitución.

Todas las sanciones disciplinarias determinadas en el artículo 43 de la LOSEP, serán impuestas por la autoridad nominadora o su delegado, y ejecutadas por la UATH, previo el cumplimiento del procedimiento establecido en este Reglamento General de la LOSEP.

Es importante precisar que por primera vez en nuestra legislación se incorpora en el Reglamento General de la LOSEP, la disposición legal que establece: “el servidor público legalmente suspendido en sus funciones de manera temporal no asistirá a su lugar de trabajo, ni ejercerá sus funciones, tampoco percibirá valor alguno por concepto de remuneración mensual unificada, durante el tiempo de suspensión”.

Es importante tomar muy en cuenta que según el Art. 88 del Reglamento a la LOSEP, referente a los aportes patronales al IESS, manifiesta que: “durante el período de suspensión sin goce de remuneración, habrá lugar al pago de aportes patronales al IESS, para lo cual el servidor suspendido deberá efectuar de su propio peculio el pago por concepto de aporte individual y por ningún concepto se interrumpirá el período para el cómputo del aporte al fondo de reserva”.

e) La Destitución.- De conformidad con el Art. 89 del Reglamento a la LOSEP, la destitución del servidor público constituye la máxima sanción administrativa dentro del sector público; y será impuesta únicamente por la autoridad nominadora, con posterioridad al sumario administrativo respectivo, y fundamentada en las causales señaladas en el artículo 48 de la LOSEP y previo el cumplimiento del procedimiento del sumario administrativo.

En el caso de reincidencia dentro de un período de doce meses consecutivos, en el cometimiento de cualquiera de las causales sancionadas con suspensión temporal sin goce de remuneración, el servidor será destituido de su puesto con arreglo a la ley.

Causales de Destitución.- Son causales de destitución:

a) Incapacidad probada en el desempeño de sus funciones, previa evaluación de desempeño e informes del jefe inmediato y la Unidad de Administración del Talento Humano;

- b) Abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborables consecutivos;
- c) Haber recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos de: cohecho, peculado, concusión, prevaricato, soborno, enriquecimiento lícito y en general por los delitos señalados en el Artículo 10 de esta Ley;
- d) Recibir cualquier clase de dádiva, regalo o dinero ajenos a su remuneración;
- e) Ingerir licor o hacer uso de sustancias estupefacientes o psicotrópicas en los lugares de trabajo;
- f) Injuriar gravemente de palabra u obra a sus jefes o proferir insultos a compañeras o compañeros de trabajo, cuando éstas no sean el resultado de provocación previa o abuso de autoridad;
- g) Asistir al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas;
- h) Incurrir durante el lapso de un año, en más de dos infracciones que impliquen sanción disciplinaria de suspensión, sin goce de remuneración;
- i) Suscribir, otorgar, obtener o registrar un nombramiento o contrato de servicios ocasionales, contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento;
- j) Incumplir los deberes impuestos en el literal f) del Artículo 22 de esta Ley o quebrantar las prohibiciones previstas en el literal d) a la n) del Artículo 24 de esta Ley;
- k) Suscribir y otorgar contratos civiles de servicios profesionales contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento;

- l) Realizar actos de acoso o abuso sexual, trata, discriminación o violencia de cualquier índole en contra de servidoras o servidores públicos o de cualquier otra persona en el ejercicio de sus funciones, actos que serán debidamente comprobados;
- m) Haber obtenido la calificación de insuficiente en el proceso de evaluación del desempeño, por segunda vez consecutiva;
- n) Ejercer presiones e influencias, aprovechándose del puesto que ocupe, a fin de obtener favores en la designación de puestos de libre nombramiento y remoción para su cónyuge, conviviente en unión de hecho, parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad;
- ñ) Atentar contra los derechos humanos de alguna servidora o servidor de la institución, mediante cualquier tipo de coacción, acoso o agresión; y,
- o) Las demás que establezca la Ley.

4.3.MARCO JURÍDICO

4.3.1. El servicio público en la Constitución y en la Ley de Modernización.-

La Constitución determina que es "de responsabilidad del Estado la provisión de servicios públicos" (Art. 249), conforme la enumeración que se reproduce líneas arriba. Si bien se incluyen entre las empresas públicas aquellas "creadas ... para la prestación de servicios públicos" (Art. 118), el Estado puede prestar directamente estos servicios públicos "o por delegación a empresas mixtas o privadas, mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de la propiedad accionaria o cualquier otra forma contractual" (Art. 249), que es un enfoque que atempera notablemente el régimen estrictamente administrativo que caracteriza la figura clásica del servicio público, porque la Ley Suprema introduce expresamente figuras del derecho civil, mercantil y societario.

La reforma y codificación constitucional de 1998, también conserva en forma moderada la referencia a la participación estatal en actividades económicas no consideradas servicios públicos, cuando incluye entre las instituciones públicas a las empresas públicas "creadas... para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.

Resulta claro que el esquema de intervención del Estado en la economía en el Ecuador no responde a un sistema que sea preponderantemente ortodoxo de servicios públicos. En este contexto, la Ley de Modernización del Ecuador, que sigue los lineamientos constitucionales, se encuentra más cerca de conceptos de gestión pública con un limitado elemento de servicios públicos.

La finalidad de la Ley de Modernización es de "establecer los principios y normas generales para regular: c) la prestación de servicios públicos y las actividades económicas (del Estado) por parte de la iniciativa privada... y la delegación de los servicios o actividades

previstas en el numeral uno del (suprimido) artículo 46 de la Constitución Política de la República" —el artículo equivalente en la Constitución vigente es el Art. 249; y "c) la enajenación ... de la participación del Estado en las empresas estatales... o de las mixtas

Según este enunciado de la Ley de Modernización se conciben las siguientes alternativas, en concordancia con el texto constitucional: Prestación de servicios públicos actividades económicas del Estado empresas estatales y mixtas.

En concordancia, los servicios públicos citados se pueden "delegar" mediante concesión, lo que se confirma al describir las "modalidades" que pueden ser de concesión... de servicio público, pero que también pueden ser, en los demás casos que no se traten de servicio público, de:

- aporte total o parcial al capital de sociedades por acciones
- arrendamiento mercantil
- concesión de uso,... o de obra pública, licencia, permiso u otras figuras reconocidas por el derecho administrativo.
- venta
- transformación, fusión, escisión y liquidación de empresas estatales o mixtas.

La Ley de Modernización también considera en el artículo 44 como cosas diferentes "la explotación de recursos naturales" y "la prestación de servicios públicos".

Así, resulta evidente que la determinación de cláusulas que obligatoriamente deberán incluirse en los contratos de concesión (Art. 46 de la Ley de Modernización) se refiere a esos contratos de concesión para esos servicios públicos enumerados, pero no a otras modalidades descritas.

El servicio público está conformado por todas aquellas instituciones que ejercen la función pública que pertenecen a la estructura misma del estado, en los diferentes niveles de gobierno.

El Art. 225 de la Constitución de la República del Ecuador respecto de la Administración Pública, señala:

"El sector público comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social;
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado;
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado, y,
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos"²⁹

Como podemos observar de esta norma se desprende que instituciones conforman el sector público y en el mismo se incluyen todos los Ministerios, Secretarías; la Asamblea, los organismos de la Función Judicial como la Fiscalía, las Cortes de Justicia; el Consejo y Tribunal Electoral; El Consejo de Participación Ciudadana; los Municipios y Consejos Provinciales; etc.

4.3.2. La relación laboral en el ámbito público.- En términos amplios el servicio público constituye toda actividad pública. En nuestra legislación el

²⁹PÉREZ CAMACHO, Efraín.- Derecho Administrativo.- CEP; 2012, Pág. 47

servicio público remota lo mismo que el servicio administrativo público y se refiere al órgano que comprende a los servidores públicos sometidos a La ley Orgánica de Servicio Público.

Los estudiosos señalan que desde 1926 el Ecuador dio un salto cualitativo en cuanto al reconocimiento de los servidores públicos, catalogándolos como integrantes de una clase importante, comprometida con el desarrollo nacional.

Se señala también como importante para el servicio público, la carrera administrativa y los servidores públicos la promulgación de la Ley Orgánica de Hacienda el 27 de septiembre de 1.928, la que en su Título V trata de "Los Funcionarios y Empleados Públicos" y regula su nombramiento, cauciones, sueldos, viáticos, licencias y responsabilidades.

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.

No están comprendidos en el Servicio Público:

- a) Los dignatarios o autoridades elegidos por votación popular;
- b) Los funcionarios elegidos o nombrados por el Congreso Nacional o por el Presidente de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes correspondientes;
- c) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional;
- d) Los dignatarios, autoridades o miembros de los cuerpos colegiados o de las corporaciones a cuyo cargo corre los gobiernos de las instituciones;

- e) Los funcionarios y servidores de la Función Legislativa;
- f) Los funcionarios y servidores de la Función Judicial; Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas y funcionarios del Servicio Exterior que se encuentren en funciones fuera del país;
- g) Los trabajadores de las entidades que se rigen por el Código del Trabajo.;
- h) El personal docente e investigadores universitarios, técnico-docente, profesional y directivo que están sujetos a la Ley de Educación Superior, Ley de Carrera Docente y Escalafón del magisterio nacional (Art.5 de la mencionada Ley).

Los servidores comprendidos en los literales e), f), g) Y h) serán sujetos de los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones que establece la Ley de Servicio Público.

La noción de servicio público nunca se consideró en el Ecuador un criterio para establecer la competencia de la justicia administrativa, a diferencia de lo que ocurrió en Francia. Según el artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la jurisdicción contenciosa administrativa se refiere a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración pública o de las "personas Jurídicas Semipúblicas". No se encuentra ninguna referencia al servicio público. Predomina en el derecho ecuatoriano el criterio formal sobre el criterio material. La aplicación de la jurisdicción administrativa no depende como en Francia— de distinguir si los actos administrativos tienen o no una finalidad de servicio público. En el Ecuador existe jurisdicción administrativa sobre los actos administrativos reglados, excluyéndose los actos discrecionales²⁷⁰, a pesar de que esta distinción ha sido superada en la doctrina y en la misma jurisprudencia ecuatoriana, sin perjuicio de la norma constitucional que declara la justiciabilidad de todos los actos administrativos. La Constitución dispone:

Los actos administrativos generados por cualquier autoridad de las otras funciones e instituciones del Estado, podrán ser impugnados ante los correspondientes órganos de la Función Judicial, en la forma que determina la ley. (Art. 196).

4.3.3. Normas jurídicas que regulan la relación laboral y régimen disciplinario en la administración pública.- La administración pública para cumplir con sus fines y funciones establecidas en la Constitución y en la Ley, cuenta en su organización interna con el elemento humano que desarrolla actividades administrativas y técnicas, denominado “servidor público”, a través del cual se cumplen actividades primordiales en aras de precautelar el interés público y el bien común; entonces sus deberes se dirigen a impulsar el desarrollo de la obra pública, mejorar los servicios públicos, y procurar el bienestar material de la colectividad, contribuyendo al fomento y protección de los intereses locales, provinciales, regionales y nacionales.

De conformidad con lo prescrito en el numeral dieciséis del Art. 326 de la Constitución de la República, determina: “En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo”.

Según el Art. 229 inciso segundo de la Constitución de la República, señala: “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”

Recalcaremos a lo largo de este análisis la disposición constitucional prevista en el Art. 233 de la Constitución de la República reza: “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.

Cuando ingresamos a prestar nuestros servicios lícitos y personales en la administración pública, nos posesionamos del puesto y hacemos un juramento patriótico de contribuir con el desarrollo del país, entregando en lo laboral nuestra capacidad, honestidad y eficiencia. El incumplimiento a estos valores y presupuestos jurídicos tiene como resultado la infracción de normas legales que podrían cometerse por parte de los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios y servidores públicos en general, siendo por tanto sujetos a las sanciones de orden administrativa y civil, además de las penales establecidas por la comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito, y otros conexos. La acción de investigación y las penas correspondientes por estos cuatro delitos serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aún en ausencia de los acusados.

Estas norma penales también se aplicaran a quienes participe en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas, señalando a los contratistas del Estado que serán sancionados de acuerdo a su grado de responsabilidad.

Las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondo, bienes o recurso públicos, se aplicaran directamente en contra de los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado. (Art. 223 de la Constitución de la República del Ecuador)

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1.MÉTODOS.-

- 5.1.1. Método Inductivo-Deductivo.-** Siendo un proceso de análisis en donde tiene lugar el estudio de hechos y fenómenos particulares para llegar al descubrimiento de un principio general, se aplicará como base en el momento de tabular y analizar la información obtenida de la aplicación de la encuesta.
- 5.1.2. Método Hipotético Deductivo.-** Será aplicado desde el planteamiento de la hipótesis, para luego contrastar los resultados obtenidos, comprobar la aseveración realizada y, poder llegar a las conclusiones y recomendaciones respectivas.
- 5.1.3. Método Analítico, sintético.-** Se utilizará desde el planteamiento del problema, la justificación, en el planteamiento de objetivos para tener claridad sobre las variables e indicadores, sobre los cuales se va a investigar. Además será de utilidad práctica durante todo el proceso de búsqueda de las fuentes bibliográficas, la selección fuentes pertinentes y extraer la síntesis respectiva para luego iniciar en la redacción y análisis del marco teórico.
- 5.1.4. Método Descriptivo.-** Mediante el cual procederemos a la tabulación e interpretación de los datos los mismos que nos servirán para la contrastación de la hipótesis y para el planteamiento de las conclusiones y recomendaciones.

5.2.TÉCNICAS

- 5.2.1. Técnicas.-** Se utilizará los procedimientos de análisis y síntesis que requiere la investigación jurídica propuesta, auxiliados de técnicas de acopio teórico como el fichaje bibliográfico o documental; y, de técnicas de acopio empírico, como la Encuesta.

El estudio de casos reforzará la búsqueda de la verdad objetiva sobre la problemática. La investigación de campo se concretará mediante encuestas aplicadas a 15 profesionales de la rama del derecho y a 15 funcionarios públicos de diversas instituciones.

6. RESULTADOS

6.1.RESULTADO DE LAS ENCUESTAS

Primera Pregunta:

¿Considera usted que nuestra legislación referente a la regulación de las relaciones laborales en el sector público es actualizada conforme la realidad social y jurídica de nuestro país?

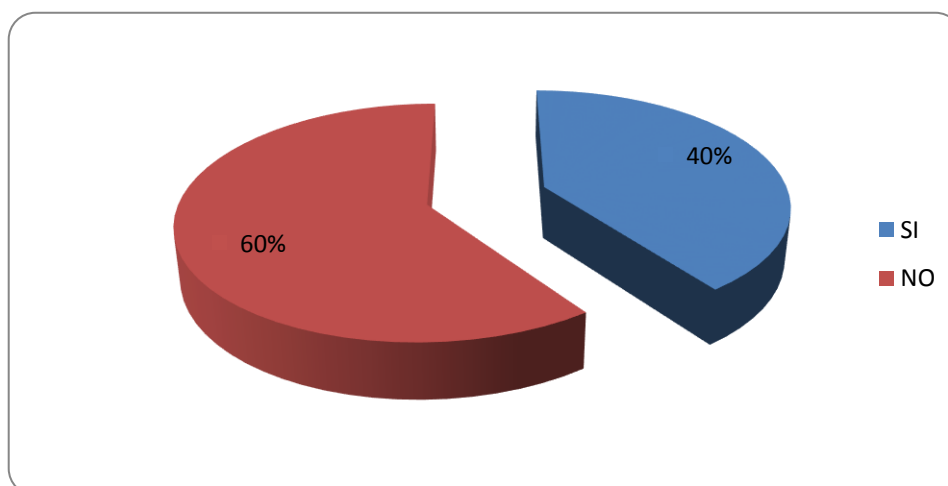
CUADRO N° 1

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	12	40%
NO	18	60%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en Libre Ejercicio

Autora: Amanda Bastidas

GRÁFICO N° 1



Interpretación: Del total de la población encuestada, 18 personas que representan el 60% respondieron que consideran que la normativa legal aplicable a las relaciones laborales en el servicio público no está actualizada respecto de las nuevas formas socio jurídicas que se

constituyen al interior de la administración pública; mientras que 12 personas que representan el 40%, respondieron que nuestra legislación es adecuada y actualizada y por tanto o se requiere mayor reforma.

Segunda Pregunta:

¿Considera usted que en el sector público, la legislación respecto a la aplicación de sanciones a los funcionarios públicos; es adecuada?

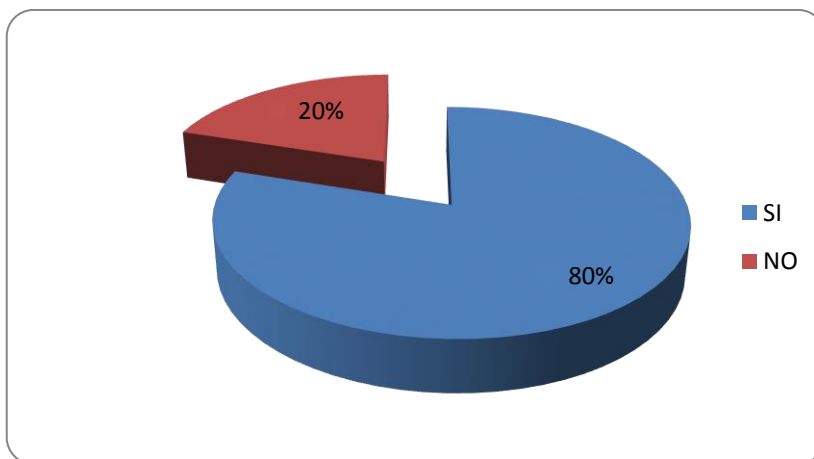
CUADRO N° 2

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	24	80%
NO	6	20%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en Libre Ejercicio

Autora: Amanda Bastidas

GRÁFICO N° 2



Interpretación: Del universo encuestado el 80% es decir 24 encuestados respondieron que la legislación prevista actualmente para sanción a los funcionarios públicos por incumplimiento de sus funciones si es adecuada, pero requiere sanciones más drásticas.; y, los 6 encuestados restantes es decir el 20% dicen que la legislación es anticuada e inadecuada y no se ajusta a la realidad social del país.

Tercera Pregunta:

¿Considera usted que el sumario administrativo como un procedimiento sancionatorio, es adecuado en su tramitación para la sanción de todo tipo de faltas cometidas por los funcionarios públicos?

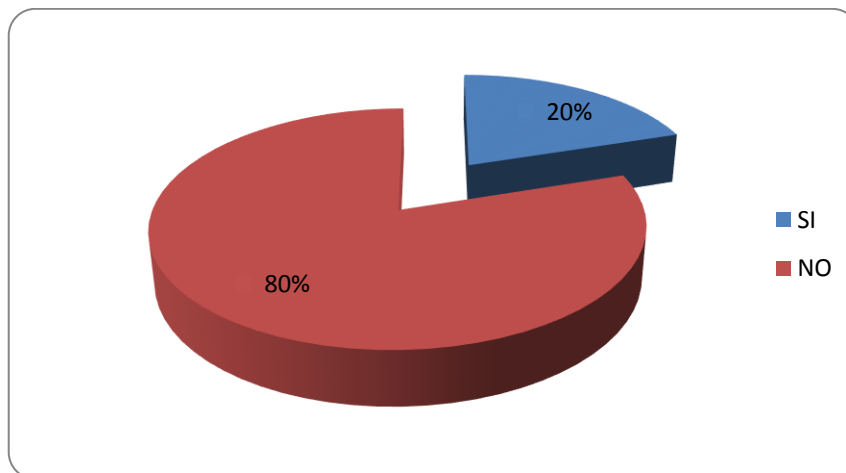
CUADRO N° 3

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	6	20%
NO	24	80%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en Libre Ejercicio

Autora: Amanda Bastidas

GRÁFICO N° 3



Interpretación: Del total de encuestados encontramos que el 80% considera que el sumario administrativo como procedimiento administrativo sancionatorio no es adecuado ni en su forma ni en su tramitación, ya que no se aplica a todo tipo de falta y normalmente las sanciones por faltas menos leves y leves se aplican sin procedimiento previo pero las sanciones por faltas graves incluida la destitución aun cuando se sustancian en sumario administrativo, es sesgado y no observa los derechos de los servidores públicos.; y, un 20% considera que el proceso es adecuado pero las sanciones deben ser más drásticas.

Cuarta Pregunta:

¿Considera usted que debe aplicarse el sumario administrativo como un procedimiento en todo caso incluyendo faltas leves?

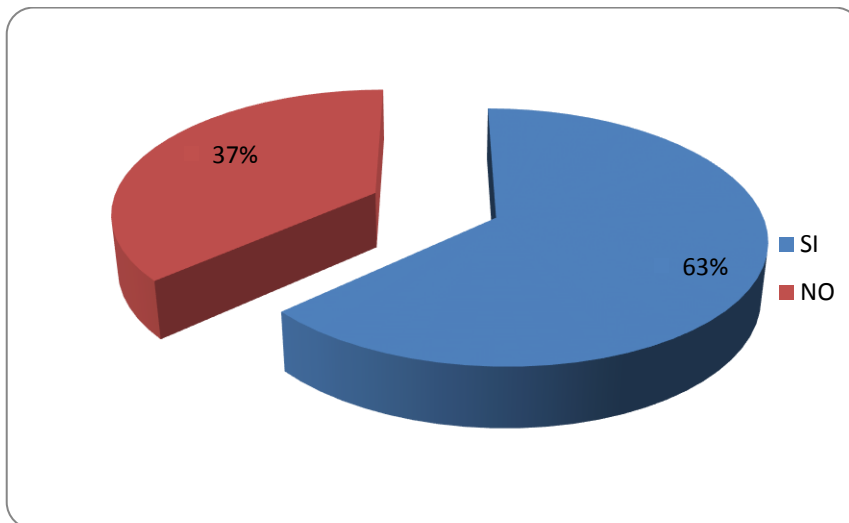
CUADRO N° 4

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	19	63,33%
SI	11	36,67%
TOTAL	30	100%

Fuente: Abogados en Libre Ejercicio

Autora: Amanda Bastidas

GRÁFICO N° 4



Interpretación: A efecto de análisis contabilizamos los criterios de las personas encuestadas entonces manifestamos que 63,33% es decir 19 personas consideran que no debe utilizarse el sumario administrativo para sancionar todo tipo de faltas; ya que debe existir un procedimiento diferente cuando se trate de faltas leves; mientras que un 36,67% considera que es un proceso viables y que es posible su aplicación en todo caso.

Quinta Pregunta: ¿Considera usted necesario entonces determinar en la Ley de Servicio Público y su Reglamento un procedimiento independiente del sumario administrativo para el conocimiento y sanción de faltas leves en la administración pública?

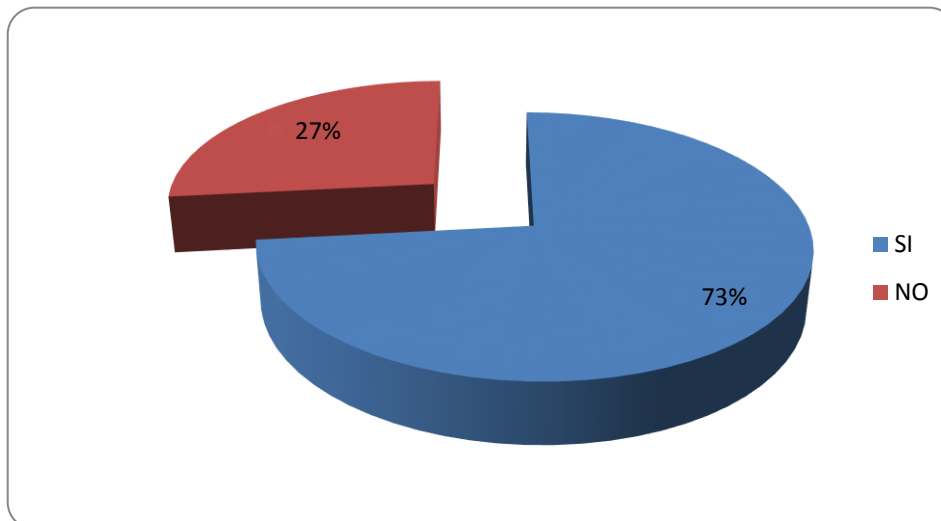
CUADRO N° 5

<i>VARIABLE</i>	<i>FRECUENCIA</i>	<i>PORCENTAJE</i>
<i>SI</i>	22	73,33%
<i>NO</i>	8	26,67%
<i>TOTAL</i>	30	100%

Fuente: Abogados en Libre Ejercicio

Autora: Amanda Bastidas

GRÁFICO N° 5



Interpretación: En esta pregunta, un 73.33% del total de encuestados, considera que si es necesario que se regule un nuevo procedimiento para faltas leves; y, un 26,67% considera que no hay necesidad de aquello.

7. DISCUSIÓN

7.1.Verificación de Objetivos

7.1.1. Objetivo General

- Realizar un estudio jurídico, crítico y doctrinario del régimen disciplinario establecido en la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento.

7.1.2. Objetivos Específicos

- Determinar si la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento establecen los procedimientos necesarios para la aplicación de sanciones por cometimiento de faltas.
- Constituir procedimientos adecuados para el establecimiento de un procedimiento específico para la aplicación de las sanciones leves por la comisión de faltas previstas en la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento.
- Agregar procedimiento a la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento, estableciendo un proceso específico para la aplicación de las sanciones leves a los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo.

7.2.Contrastación de la Hipótesis

Para la imposición de sanciones administrativas previstas en la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento por la comisión de una falta leve; no se prevé la aplicación de ningún procedimiento administrativo que permita ejercer a los funcionarios públicos su derecho al debido proceso; lo cual atenta gravemente contra sus derechos constitucionales.

7.3. Fundamentación jurídica para el proyecto de reforma.

Para que el funcionario público pueda ejercer sus funciones en una manera adecuada; se ha establecido normativa de carácter infraconstitucional que regula en forma altamente eficaz los deberes, derechos y las prohibiciones en el ejercicio del cargo de los funcionarios públicos; podemos entonces entender que cumplidos estos tres aspectos; los deberes, los derechos y evitadas las prohibiciones, el trabajo del funcionario público no se vería afectado en forma alguna; considerando que además la misma Ley Orgánica de Servicio Público establece la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Se establece además que todo funcionario público responde administrativamente si incumpliere con sus obligaciones o contraviniera las disposiciones previstas en la Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexas, lo que determina haber incurrido en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho.

Se establece entonces un régimen disciplinario a lo interno de cada institución pública, con la finalidad de controlar la actuación y cumplimiento de funciones de todo servidor público; para ello se determina además que de encontrarse responsabilidad en un funcionario en el cometimiento de una falta; la sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso.

La Ley Orgánica de Servicio Público establece que ante la comisión de una falta por parte de un funcionario público, el mismo recibe una sanción, la misma que va acorde con la gravedad de la falta cometida.

La misma ley establece distintos tipos de sanciones que van desde la más leve como es la amonestación verbal hasta la falta más grave como es la destitución del funcionario público.

Para las faltas más graves se ha establecido en el Reglamento a la Ley de Servicio Público el procedimiento denominado “sumario administrativo” por el cual en un procedimiento breve se establece la responsabilidad del funcionario en la comisión de una determinada falta a efectos de que se aplique la sanción como es la destitución.

El problema en este aspecto radica en que para la imposición de sanciones administrativas previstas en la misma ley por la comisión de una falta leve; ni la ley ni el reglamento prevén la aplicación de ningún procedimiento administrativo que permita ejercer a los funcionarios públicos su derecho al debido proceso; lo cual atenta gravemente contra sus derechos constitucionales; considerando que el Art. 41 de la Ley Orgánica de Servicio Público determina expresamente que la sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso.

Esta especial circunstancia conlleva a señalar de qué manera o en qué momento el funcionario público que recibe una sanción por el cometimiento de una falta leve que no amerite sanción grave; pudo haber ejercido su derecho a la defensa; tomando

en cuenta que para la determinación de la sanción administrativa no se ejecutó proceso alguno; lo cual a su vez conlleva a la inobservancia del debido proceso, menguando de esta manera la posibilidad del funcionario de ejercer sus derechos.

Por ello, es necesario contar en la ley con un procedimiento especial o sumarísimo que permita sustanciar en un breve tiempo los pasos necesarios para establecer la veracidad de la falta cometida y regular en una forma equitativa la sanción a aplicarse; observando en todo momento los derechos del funcionario al debido proceso y el derecho a la defensa.

8. CONCLUSIONES.

Luego de haber terminado el trabajo investigativo, llego a concluir lo siguiente:

- Según el texto constitucional vigente, corresponde al Estado garantizar que la prestación de los servicios públicos enunciados en el Art. 249 de la Carta Suprema, “respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad”.
- Que el servidor público, para el ejercicio de sus funciones públicas, está vinculado al aparato estatal mediante un régimen de Derecho Público.
- Que los funcionarios públicos están sujetos a la obligación de cumplir con sus funciones en la forma prescrita en la ley.
- 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.
- Los estudiosos señalan que desde 1926 el Ecuador dio un salto cualitativo en cuanto al reconocimiento de los servidores públicos, catalogándolos como integrantes de una clase importante, comprometida con el desarrollo nacional.

9. RECOMENDACIONES

Del trabajo realizado puedo recomendar lo siguiente:

- ❖ Que las Universidades dicten conferencias así como la realización de investigaciones relacionadas con estos temas tan importantes para los funcionarios públicos.
- ❖ A la Asamblea Nacional organice conferencias a todos los funcionarios públicos para que así cada uno de ellos pueda conocer tanto sus deberes como obligaciones dentro de sus funciones.
- ❖ Que se realice una reforma legal a la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento; ya que por la comisión de una falta leve; no se prevé la aplicación de ningún procedimiento administrativo que permita ejercer a los funcionarios públicos su derecho al debido proceso; lo cual atenta gravemente contra sus derechos constitucionales.
- ❖ Socializar a la ciudadanía en general y los administradores de justicia este tipo de propuestas jurídicas.
- ❖ Que la Asamblea Nacional, realice una reforma jurídica a la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento.

9.1.Propuesta de Reforma Jurídica

ELPLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL.

CONSIDERANDO.

Que, es deber de la Función Legislativa, adecuar el sistema jurídico a las actuales condiciones de la sociedad ecuatoriana.

Que, La Ley Orgánica de Servicio Público establece que ante la comisión de una falta por parte de un funcionario público, el mismo recibe una sanción, la misma que va acorde con la gravedad de la falta cometida;

Que, de conformidad a lo establecido en el numeral 6 del Art. 120 de la Constitución de la República.

E X P I D E:

Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Servicio Público”.

Refórmese el Art. 44 de la ley Orgánica de Servicio Público, por el siguiente que dirá:

“Del sumario administrativo.- Es el proceso administrativo, oral y motivado por el cual la administración pública determinará o no el cometimiento, de las faltas sean éstas leves o graves, por parte de una servidora o servidor público. Su procedimiento se normará en el Reglamento General de esta Ley. El sumario administrativo se ejecutará en aplicación de las garantías al debido proceso, respeto

al derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable a la servidora o servidor. De determinarse responsabilidades administrativas, se impondrán las sanciones señaladas en la presente Ley. De establecerse responsabilidades civiles o penales, la autoridad nominadora correrá traslado a los órganos de justicia competentes”

DISPOSICION FINAL

Esta reforma entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en la ciudad de Quito, Distrito Metropolitano, en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los días del mes de febrero de 2016.

.....
Presidenta de la Asamblea Nacional

.....
Secretario General

10. BIBLIOGRAFÍA.

- ALARCÓN CARACUEL, M. R. Derecho al trabajo, libertad profesional y deber de trabajar. En Revista de Política Social, núm. 121, 1979.
- ALEMANY ZARAGOSA, E. y MARTÍN LÓPEZ, M. P. La alegación de discriminación en el proceso laboral. En Aranzadi Social, Tomo V, 1998.
- ALFONSO MELLADO, C. L. Comentarios a la STC 173/1994: la protección frente a las discriminaciones en el empleo. En Poder Judicial, núm. 35, 1994.
- CABAÑAS, J. C. La tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales en el orden social. En Documentación Laboral, núm. 42, 1994.
- CASCANTE REDÍN, Lorena, “El reto para el proceso civil moderno: de la escritura a la oralidad. ¿Hacia un proceso civil universal?”, Iuris Dictio, Revista del Colegio de Jurisprudencia Universidad San Francisco de Quito, No. 7, año III (Quito, Universidad San Francisco, 2003)
- CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. Constitución de la República del Ecuador, 2015.
- CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. Ley Orgánica de Servicio Público, 2015.
- CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público, 2015.
- DROMI, Roberto, Derecho Administrativo, 12ª ed., Buenos Aires: Editorial de Ciencia y Cultura, 2009
- GARRIDO, Fernando.- Tratado de Derecho Administrativo; Edit. Tecnos, Madrid; 1994

- JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman Dr. Manual de Derecho Administrativo, Loja Ecuador, 1999.
- LÓPEZ TORRALBA, Victoria, “Breve estudio en torno al Procedimiento Administrativo Sancionador y sus garantías”, Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, No. 22, septiembre de 2005.
- ROJAS FRANCO, Enrique, "El debido procedimiento administrativo". Revista de la Facultad de Derecho (PUCP), No. 67 (2011)
- VILLALBA, Vladimiro.- La ordenación jurídica de las autonomías, Ed. Tecnos , Madrid, 1988

PÁGINAS WEB:

- [http://www.unilibrepereira.edu.co/catehortua/posgrados/archivos2/Trabajo debido proceso curso 2 constitucional 202 dejado octubre 06 de 2015.pdf](http://www.unilibrepereira.edu.co/catehortua/posgrados/archivos2/Trabajo%20debido%20proceso%20curso%20constitucional%20202%20dejado%20octubre%2006%20de%202015.pdf)

11. ANEXOS

PROYECTO DE TESIS



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

TEMA:

“NECESIDAD DE ESTABLECER EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO UN PROCEDIMIENTO PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR FALTAS LEVES”.

Proyecto de tesis previa a la obtención del título de Abogada

AUTORA:

Amanda Mariela Bastidas Martínez

Loja-Ecuador

2015

1. TEMA:

“NECESIDAD DE ESTABLECER EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO Y SU REGLAMENTO UN PROCEDIMIENTO PREVIO A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS POR FALTAS LEVES”.

2. PROBLEMÁTICA:

Es conocido que nuestra Constitución, determina que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación

Señala además en forma expresa quienes se consideran funcionarios públicos; debe aquí señalarse que la normativa legal de nuestro país determina en forma expresa que los funcionarios públicos tienen derechos y deben cumplir a su vez con una serie de responsabilidades que la misma ley establece.

Para que el funcionario público pueda ejercer sus funciones en una manera adecuada; se ha establecido normativa de carácter infraconstitucional que regula en forma altamente eficaz los deberes, derechos y las prohibiciones en el ejercicio del cargo de los funcionarios públicos; podemos entonces entender que cumplidos estos tres aspectos; los deberes, los derechos y evitadas las prohibiciones, el trabajo del funcionario público no se vería afectado en forma alguna; considerando que además la misma Ley Orgánica de Servicio Público establece la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Se establece además que todo funcionario público responde administrativamente si incumpliére con sus obligaciones o contraviniere las disposiciones previstas en la Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexas, lo que determina haber incurrido en responsabilidad administrativa que será sancionada

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

Se establece entonces un régimen disciplinario a lo interno de cada institución pública, con la finalidad de controlar la actuación y cumplimiento de funciones de todo servidor público; para ello se determina además que de encontrarse responsabilidad en un funcionario en el cometimiento de una falta; la sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso.

La Ley Orgánica de Servicio Público establece que ante la comisión de una falta por parte de un funcionario público, el mismo recibe una sanción, la misma que va acorde con la gravedad de la falta cometida.

La misma ley establece distintos tipos de sanciones que van desde la más leve como es la amonestación verbal hasta la falta más grave como es la destitución del funcionario público.

Para las faltas más graves se ha establecido en el Reglamento a la Ley de Servicio Público el procedimiento denominado “sumario administrativo” por el cual en un procedimiento breve se establece la responsabilidad del funcionario en la comisión de una determinada falta a efectos de que se aplique la sanción como es la destitución.

El problema en este aspecto radica en que para la imposición de sanciones administrativas previstas en la misma ley por la comisión de una falta leve; ni la ley ni el reglamento prevén la aplicación de ningún procedimiento administrativo que

permita ejercer a los funcionarios públicos su derecho al debido proceso; lo cual atenta gravemente contra sus derechos constitucionales; considerando que el Art. 41 de la Ley Orgánica de Servicio Público determina expresamente que la sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso.

Esta especial circunstancia conlleva a señalar de qué manera o en qué momento el funcionario público que recibe una sanción por el cometimiento de una falta leve que no amerite sanción grave; pudo haber ejercido su derecho a la defensa; tomando en cuenta que para la determinación de la sanción administrativa no se ejecutó proceso alguno; lo cual a su vez conlleva a la inobservancia del debido proceso, menguando de esta manera la posibilidad del funcionario de ejercer sus derechos.

Por ello, es necesario contar en la ley con un procedimiento especial o sumarísimo que permita sustanciar en un breve tiempo los pasos necesarios para establecer la veracidad de la falta cometida y regular en una forma equitativa la sanción a aplicarse; observando en todo momento los derechos del funcionario al debido proceso y el derecho a la defensa.

3. JUSTIFICACIÓN:

El presente problema se enmarca en un aspecto académico, jurídico y social, considerando que la aplicación de sanciones a los funcionarios públicos incide necesariamente en una falta de estabilidad laboral, cuando estas son aplicadas sin observar el procedimiento legal; y, el derecho a la defensa que constitucionalmente tiene toda persona en un proceso.

He creído conveniente seleccionar este problema para investigarlo y analizarlo ya que el mismo es relevante en los siguientes aspectos:

Académicamente, la presente investigación se justifica considerando que el proceso de investigación constituye un elemento indispensable en el modelo académico de la Universidad Nacional de Loja; lo cual nos permite además de ejercitarnos en el desarrollo de la investigación, conocer de cerca la realidad social y jurídica de distintos aspectos vigentes en nuestra legislación, en este caso en el campo del Derecho Administrativo; y, constituye a su vez un proceso necesario para alcanzar el Título de Abogada; este aspecto tiene importancia no solo en la formación académica, sino también en el futuro desempeño profesional, ya que obtendré la pauta inicial que necesito para el debido análisis, la minuciosidad del derecho y la prolijidad con la cual, en todo ámbito laboral, un especialista del Derecho debe tener.

Socialmente; se justifica la presente investigación, si consideramos que, con la aplicación del régimen disciplinario a lo interno de una institución pública, se conlleva a la aplicación de una sanción a un funcionario público; sanciones que de

existir en forma reiterada podrían producir la destitución del funcionario público; lo cual conlleva a la pérdida de su actividad laboral con la consecuente disminución del bienestar personal y familiar.

Finalmente en lo Jurídico; justifico mi investigación si consideramos que al no existir un proceso específicamente determinado por la imposición de faltas leves a un funcionario público; se deja el campo abierto a la discrecionalidad por parte de la autoridad sancionadora; lo cual definitivamente atenta contra los derechos de los funcionarios públicos.

Es por ello que considero trascendental, porque es una creación jurídica que constituye el nacimiento de un acto sancionatorio, constituyéndose también una base para la aplicación correcta de las sanciones establecidas en la ley con una completa observación y respeto a los derechos constitucionalmente establecidos.

En esta investigación debo resaltar la factibilidad de su realización, pues cuento con el tiempo necesario para realizarla, tengo acceso a fuentes bibliográficas y a asesorías por parte del Director asignado, quién con su experiencia y profundo conocimiento sabrá guiarme durante el proceso investigativo.

Igualmente, se cuenta con los recursos materiales, humanos y financieros necesarios para la ejecución de este proyecto.

4. OBJETIVOS:

a. OBJETIVO GENERAL

- Realizar un estudio jurídico, crítico y doctrinario del régimen disciplinario establecido en la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento.

b. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar si la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento establecen los procedimientos necesarios para la aplicación de sanciones por cometimiento de faltas.

- Constituir procedimientos adecuados para el establecimiento de un procedimiento específico para la aplicación de las sanciones leves por la comisión de faltas previstas en la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento.

- Agregar procedimiento a la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento, estableciendo un proceso específico para la aplicación de las sanciones leves a los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo.

c. HIPÓTESIS

Para la imposición de sanciones administrativas previstas en la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento por la comisión de una falta leve; no se prevé la aplicación de ningún procedimiento administrativo que permita ejercer a los funcionarios públicos su derecho al debido proceso; lo cual atenta gravemente contra sus derechos constitucionales.

5. MARCO TEÓRICO:

5.1. MARCO CONCEPTUAL:

5.1.1. Definición de servicio público.- En términos amplios el servicio público constituye toda actividad pública.

En nuestra legislación el servicio público remota lo mismo que el servicio administrativo público y se refiere al órgano que comprende a los servidores públicos sometidos a La ley Orgánica de Servicio Público.

Duguit definió el servicio público:

“... es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, por ser indispensable a la realización y al desenvolvimiento de la interdependencia social, y de tal naturaleza que no puede ser asegurado completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante”³⁰

Según el texto constitucional vigente, corresponde al Estado garantizar que la prestación de los servicios públicos enunciados en el Art. 249 de la Carta Suprema, “respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad”.

Agustín Reyes Ponce, en su obra Administración de Empresas dice: "El derecho proporciona a la administración la estructura jurídica indispensable para que cualquier organismo social pueda ser administrado. La administración, a su vez, da

³⁰JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman Dr.; Manual de Derecho Administrativo; Edit. UNL, Loja Ecuador, 1999, Pág. 53

al derecho la eficacia jurídica de sus normas, sobre todo de aquellas que directamente tienden a la organización de la sociedad"³¹.

El Derecho Administrativo lo definimos como la enseñanza doctrinaria de los derechos constitucionales y legales en materia administrativa y su aplicación en el ejercicio profesional, que permita formar juristas, abogados y administradores de justicia partiendo de una noción doctrinaria y abierta al Derecho.

5.1.2. Definición de servidor público.- 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.

Como sabemos, los funcionarios públicos están sujetos a la obligación de cumplir con sus funciones en la forma prescrita en la ley. De este incumplimiento puede derivarse la posibilidad de someterse al Régimen Disciplinario previsto en la misma ley; lo cual implica la aplicación del único procedimiento establecido que es el sumario administrativo.

³¹VILLALBA, Vladimiro.- La ordenación jurídica de las autonomías, Ed. Tecnosmadris, 1988, p. 64.

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.

No están comprendidos en el Servicio Público:

- a) Los dignatarios o autoridades elegidos por votación popular;
- b) Los funcionarios elegidos o nombrados por el Congreso Nacional o por el Presidente de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes correspondientes;
- c) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional;
- d) Los dignatarios, autoridades o miembros de los cuerpos colegiados o de las corporaciones a cuyo cargo corre los gobiernos de las instituciones;
- e) Los funcionarios y servidores de la Función Legislativa;
- f) Los funcionarios y servidores de la Función Judicial; Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas y funcionarios del Servicio Exterior que se encuentren en funciones fuera del país;
- g) Los trabajadores de las entidades que se rigen por el Código del Trabajo.;

h) El personal docente e investigadores universitarios, técnico-docente, profesional y directivo que están sujetos a la Ley de Educación Superior, Ley de Carrera Docente y Escalafón del magisterio nacional (Art. 5 de la mencionada Ley).

Los servidores comprendidos en los literales e), f), g) Y h) serán sujetos de los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones que establece la Ley de Servicio Público.

5.1.3. Definición de Sumario Administrativo.- El sumario administrativo constituye un procedimiento de tipo administrativo dirigido a establecer la comisión de una falta por parte de un funcionario público y la consiguiente sanción a aplicarse.

“Sumario Administrativo, es aquel procedimiento que, se transforma en una herramienta destinada a investigar y establecer los hechos que podrían constituir una infracción o falta a estas obligaciones y deberes, junto a aplicar una medida disciplinaria, si los hechos investigados constituyesen efectivamente una infracción o falta punible”³²

5.2. MARCO DOCTRINARIO:

5.2.1. El derecho administrativo en el Ecuador.- Respecto al derecho administrativo se puede considerar:

Efraín Pérez en su obra Derecho Administrativo, señala:

³² [http://www.unilibrepereira.edu.co/catehortua/posgrados/archivos2/Trabajo debido proceso curso 2 constitucional 202 dejado octubre 06 de 2015.pdf](http://www.unilibrepereira.edu.co/catehortua/posgrados/archivos2/Trabajo%20debido%20proceso%20curso%20constitucional%202015.pdf)

“En el Derecho Administrativo hay dos elementos que se complementan entre sí: el jurídico y el técnico. La importancia del elemento jurídico radica en garantizar los derechos de los servidores como proteger a los administrados de los excesos de poder que la administración puede cometer en la prestación de sus servicios. Hoy en día tiene que ver con la creación y supresión de los servicios, como la planificación, organización, programación, ejecución, coordinación, control y evaluación de los servicios de acuerdo con la ciencia técnica de la Administración para su mejor utilidad en el desarrollo socio-económico del país”³³.

5.2.2. Antecedentes del servicio público en el Ecuador.- La noción de servicio público nunca se consideró en el Ecuador un criterio para establecer la competencia de la justicia administrativa, a diferencia de lo que ocurrió en Francia.

Según el artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, la jurisdicción contenciosa administrativa se refiere a los reglamentos, actos y resoluciones de la Administración pública o de las "personas Jurídicas Semipúblicas". No se encuentra ninguna referencia al servicio público.

En términos amplios el servicio público constituye toda actividad pública. En nuestra legislación el servicio público remota lo mismo que el servicio administrativo público y se refiere al órgano que comprende a los servidores públicos sometidos a La ley Orgánica de Servicio Público.

³³GARRIDO, Fernando.- Tratado de Derecho Administrativo; Edit. Tecnos, Madrid; 1994; Pág. 393.

Los estudiosos señalan que desde 1926 el Ecuador dio un salto cualitativo en cuanto al reconocimiento de los servidores públicos, catalogándolos como integrantes de una clase importante, comprometida con el desarrollo nacional.

Predomina en el derecho ecuatoriano el criterio formal sobre el criterio material. La aplicación de la jurisdicción administrativa no depende como en Francia— de distinguir si los actos administrativos tienen o no una finalidad de servicio público.

En el Ecuador existe jurisdicción administrativa sobre los actos administrativos reglados, excluyéndose los actos discrecionales, a pesar de que esta distinción ha sido superada en la doctrina y en la misma jurisprudencia ecuatoriana, sin perjuicio de la norma constitucional que declara la justiciabilidad de todos los actos administrativos.

5.3. MARCO JURÍDICO:

5.3.1. Normas legales que regulan el régimen disciplinario aplicable a los funcionarios públicos.- El Art. 91 del Reglamento General a la LOSEP que establece las acciones previas, dispone lo siguiente en su numeral 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;”³⁴ con lo cual se colige que el sumario administrativo únicamente se tramita en caso de presumirse la comisión de faltas

³⁴ CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES, Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público; Art. 91

graves, entendiéndose que no procedería para el caso de presumirse la comisión de faltas leves por parte del servidor.

Las faltas disciplinarias se encuentran previstas en el Art. 42 de la LOSEP:

“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”³⁵.

Las sanciones disciplinarias administrativas se encuentran previstas en el Art. 43 de la LOSEP: “Las sanciones disciplinarias por orden de gravedad son las siguientes: a) Amonestación verbal; b) Amonestación escrita; c) Sanción pecuniaria administrativa; d) Suspensión temporal sin goce de remuneración; y, e) Destitución”³⁶.

Así, en los artículos 81 al 84 del Reglamento, que se refieren a faltas leves, y sanciones de amonestación verbal, escrita y sanción pecuniaria administrativa, no se menciona la tramitación de sumario administrativo; sin embargo, en los contenidos de los artículos 85, 86, 87 y 89 del Reglamento, aparece expreso el

³⁵ CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES, Ley Orgánica de Servicio Público; Art. 42

³⁶ CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES, Ley Orgánica de Servicio Público; Art. 43

mandato de tramitar el sumario administrativo para sancionar faltas graves (suspensión y destitución).

5.3.2. El sumario administrativo en la legislación ecuatoriana.- El Art. 44, de la LOSEP: “Del sumario administrativo.- Es el proceso administrativo, oral y motivado por el cual la administración pública determinará o no el cometimiento, de las faltas administrativas establecidas en la presente Ley, por parte de una servidora o servidor público. Su procedimiento se normará en el Reglamento General de esta Ley. El sumario administrativo se ejecutará en aplicación de las garantías al debido proceso, respeto al derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable a la servidora o servidor. De determinarse responsabilidades administrativas, se impondrán las sanciones señaladas en la presente Ley. De establecerse responsabilidades civiles o penales, la autoridad nominadora correrá traslado a los órganos de justicia competentes”³⁷

Al respecto, el procedimiento, en concreto, se encuentra detallado en el Título II “DEL RÉGIMEN INTERNO DE ADMINISTRACIÓN DEL TALENTO HUMANO”, capítulo V “DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO”, Sección III “DEL PROCEDIMIENTO DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO”, artículos 90 al 100 del Reglamento General a la LOSEP, circunstancia que no vulnera el principio de legalidad puesto que, como se observa, la ley se remite expresamente a dicho cuerpo reglamentario para delinear el procedimiento

³⁷ CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES, Ley Orgánica de Servicio Público; Art. 44

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano el sumario administrativo constituye un mecanismo legal para activar la potestad disciplinaria de la Administración frente a los servidores públicos que presuntamente hayan cometido una infracción administrativa, cuya tramitación -declara expresamente la ley que lo regula-, debe observar los principios del debido proceso, derecho a la defensa y la presunción de inocencia.

Ahora bien, la normativa vigente que rige el sumario administrativo (la LOSEP y su Reglamento), parece delimitar su tramitación únicamente a los casos en que se presume la comisión de faltas graves por parte del servidor público, respecto a las cuales las sanciones aplicables son de suspensión temporal sin goce de remuneración o destitución. En este aspecto, como se ha manifestado, del contenido del Art. 44, primer inciso, de la LOSEP, podría colegirse que el sumario administrativo es aplicable para todo tipo de faltas.

Es menester anotar que, si bien -como se observa- la disposición citada no utiliza la expresión “sumario administrativo”, el único procedimiento disciplinario establecido en el Reglamento es el sumario administrativo; es decir, que no se prevé otro procedimiento; por consiguiente, al hacer mención al “procedimiento establecido en este Reglamento General”, dicho cuerpo normativo no puede referirse a otro procedimiento que no sea el sumario administrativo. Hasta aquí parecería claro que el sumario administrativo es el procedimiento aplicable para la investigación de todo tipo de infracciones (leves y graves) y la consecuente imposición de todo tipo de sanciones administrativas previstas en la LOSEP.

El problema en este aspecto radica en que para la imposición de sanciones administrativas previstas en la misma ley por la comisión de una falta leve; ni la ley ni el reglamento prevén la aplicación de ningún procedimiento administrativo que permita ejercer a los funcionarios públicos su derecho al debido proceso; lo cual atenta gravemente contra sus derechos constitucionales.

Por ello, es necesario contar en la ley con un procedimiento especial o sumarísimo que permita sustanciar en un breve tiempo los pasos necesarios para establecer la veracidad de la falta cometida y regular en una forma equitativa la sanción a aplicarse.

6. METODOLOGÍA:

Se aplicarán los métodos científicos como el inductivo, deductivo, analítico y estadístico, que servirán para aclarar las inquietudes planteadas y alcanzar nuestros objetivos.

Método Inductivo-Deductivo.- Siendo un proceso de análisis en donde tiene lugar el estudio de hechos y fenómenos particulares para llegar al descubrimiento de un principio general, se aplicará como base en el momento de tabular y analizar la información obtenida de la aplicación de la encuesta.

Método Hipotético Deductivo.- Será aplicado desde el planteamiento de la hipótesis, para luego contrastar los resultados obtenidos, comprobar la aseveración realizada y, poder llegar a las conclusiones y recomendaciones respectivas.

Método Analítico, sintético.- Se utilizará desde el planteamiento del problema, la justificación, en el planteamiento de objetivos para tener claridad sobre las variables e indicadores, sobre los cuales se va a investigar. Además será de utilidad práctica durante todo el proceso de búsqueda de las fuentes bibliográficas, la selección fuentes pertinentes y extraer la síntesis respectiva para luego iniciar en la redacción y análisis del marco teórico.

Método Descriptivo.- Mediante el cual procederemos a la tabulación e interpretación de los datos los mismos que nos servirán para la contrastación de la hipótesis y para el planteamiento de las conclusiones y recomendaciones.

Finalmente, todo el trabajo se realizará bajo los conceptos y análisis del Método Científico con el cual retomaré las fuentes científicas y contrastaré con los resultados de la investigación de campo.

Técnicas.- Se utilizará los procedimientos de análisis y síntesis que requiere la investigación jurídica propuesta, auxiliados de técnicas de acopio teórico como el fichaje bibliográfico o documental; y, de técnicas de acopio empírico, como la Encuesta y la Entrevista.

El estudio de casos reforzará la búsqueda de la verdad objetiva sobre la problemática. La investigación de campo se concretará mediante encuestas aplicadas a 15 profesionales de la rama del derecho y a 15 funcionarios públicos de diversas instituciones.

7. CRONOGRAMA:

TIEMPO ACTIVIDADES	AÑO 2015		AÑO 2016				
	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY
Elaboración del Proyecto							
Presentación y aprobación del Proyecto							
Recolección de la información bibliográfica							
Investigación de campo.							
Análisis de la información							
Elaboración del informe final							
Sesión Reservada							
Defensa Pública y graduación							

8. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO:

RECURSOS INSTITUCIONALES

- Universidad Nacional de Loja. Carrera de Derecho.
- Instituciones Públicas
- Bibliotecas de la ciudad

RECURSOS HUMANOS

- Director de Tesis: Por designarse
- Autora: Amanda Mariela Bastidas Martínez
- Abogados en libre ejercicio profesional de la ciudad
- Funcionarios Públicos

RECURSOS FINANCIEROS

▪ Bibliografía	\$ 300,00
▪ Materiales Didácticos	\$ 100,00
▪ Levantamiento de texto	\$ 100,00
▪ Impresión	\$ 300,00
▪ Imprevistos	\$ 300,00
▪ Total:	\$ 1100,00

FINANCIAMIENTO

La presente investigación se financiará con recursos propios del autor.

9. BIBLIOGRAFÍA:

LIBROS:

- ALARCÓN CARACUEL, M. R. Derecho al trabajo, libertad profesional y deber de trabajar. En Revista de Política Social, núm. 121, 1979.
- ALEMANY ZARAGOSA, E. y MARTÍN LÓPEZ, M. P. La alegación de discriminación en el proceso laboral. En Aranzadi Social, Tomo V, 1998.
- ALFONSO MELLADO, C. L. Comentarios a la STC 173/1994: la protección frente a las discriminaciones en el empleo. En Poder Judicial, núm. 35, 1994.
- CABAÑAS, J. C. La tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales en el orden social. En Documentación Laboral, núm. 42, 1994.
- CASCANTE REDÍN, Lorena, “El reto para el proceso civil moderno: de la escritura a la oralidad. ¿Hacia un proceso civil universal?”, Iuris Dictio, Revista del Colegio de Jurisprudencia Universidad San Francisco de Quito, No. 7, año III (Quito, Universidad San Francisco, 2003)
- DROMI, Roberto, Derecho Administrativo, 12ª ed., Buenos Aires: Editorial de Ciencia y Cultura, 2009
- GARRIDO, Fernando.- Tratado de Derecho Administrativo; Edit. Tecnos, Madrid; 1994
- JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman Dr. Manual de Derecho Administrativo, Loja Ecuador, 1999.

- LÓPEZ TORRALBA, Victoria, “Breve estudio en torno al Procedimiento Administrativo Sancionador y sus garantías”, Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid, No. 22, septiembre de 2005.
- ROJAS FRANCO, Enrique, "El debido procedimiento administrativo". Revista de la Facultad de Derecho (PUCP), No. 67 (2011)
- VILLALBA, Vladimiro.- La ordenación jurídica de las autonomías, Ed. Tecnos , Madrid, 1988

TEXTOS LEGALES:

- CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. Constitución de la República del Ecuador, 2015.
- CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. Ley Orgánica de Servicio Público, 2015.
- CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES. Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público, 2015.

PÁGINAS WEB:

- [http://www.unilibrepereira.edu.co/catehortua/posgrados/archivos2/Trabajo debido proceso curso 2 constitucional 202 dejado octubre 06 de 2015.pdf](http://www.unilibrepereira.edu.co/catehortua/posgrados/archivos2/Trabajo%20debido%20proceso%20curso%20constitucional%20202%20dejado%20octubre%2006%20de%202015.pdf)

INDICE

CERTIFICACIÓN.....	II
AUTORÍA.....	III
CARTA DE AUTORIZACIÓN.....	IV
AGRADECIMIENTO	V
DEDICATORIA.....	VI
TABLA DE CONTENIDOS	VII
1. TÍTULO.....	1
2. RESUMEN.....	2
2.1. ABSTRACT.....	4
3. INTRODUCCIÓN	6
4. REVISIÓN DE LITERATURA.....	8
4.1. MARCO CONCEPTUAL	8
4.1.1. Definición del servicio público	8
4.1.2. Definición de Funcionario Público	11
4.2. MARCO DOCTRINARIO.....	13
4.2.1. Análisis histórico del derecho administrativo en el Ecuador	13
4.2.2. Principios que rigen a la administración pública.....	22
4.2.3. Evolución histórica de la noción de servicio público.....	25
4.2.4. El régimen laboral en el servicio público	31

4.2.5.	Nombramientos y Contratos amparados por la Ley Orgánica de Servicio Público.....	38
4.2.6.	Clases Nombramiento.....	39
4.2.7.	Clases de Contrato:.....	42
4.2.8.	El régimen disciplinario en el servicio público.....	44
4.2.9.	Sanciones Administrativas.....	48
4.2.10.	Sanciones Disciplinarias.....	49
4.3.	MARCO JURÍDICO.....	55
4.3.1.	El servicio público en la Constitución y en la Ley de Modernización.....	55
4.3.2.	La relación laboral en el ámbito público.....	57
4.3.3.	Normas jurídicas que regulan la relación laboral y régimen disciplinario en la administración pública.....	60
5.	MATERIALES Y MÉTODOS.....	63
5.1.	MÉTODOS.-.....	63
5.1.1.	Método Inductivo-Deductivo.....	63
5.1.2.	Método Hipotético Deductivo.....	63
5.1.3.	Método Analítico, sintético.....	63
5.1.4.	Método Descriptivo.....	63
5.2.	TÉCNICAS.....	63
5.2.1.	Técnicas.....	63
6.	RESULTADOS.....	64

6.1. RESULTADO DE LAS ENCUESTAS	64
7. DISCUSIÓN	69
7.1. Verificación de Objetivos	69
7.1.1. Objetivo General	69
7.1.2. Objetivos Específicos	69
7.2. Contratación de la Hipótesis.....	69
7.3. Fundamentación jurídica para el proyecto de reforma.....	70
8. CONCLUSIONES.....	73
9. RECOMENDACIONES.....	74
9.1. Propuesta de Reforma Jurídica	75
10. BIBLIOGRAFÍA.....	77
11. ANEXOS	79
PROYECTO DE TESIS	79
INDICE	105