



# UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

## MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

### CARRERA DE DERECHO

“NECESIDAD DE CREAR EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, UNA AUTORIDAD EXPEDITA E IMPARCIAL PARA LA SUSTANCIACIÓN DE LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS REALIZADOS A LAS Y LOS SERVIDORES DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS”.

TESIS PREVIA LA OBTENCIÓN DEL  
TÍTULO DE ABOGADA

#### **AUTORA:**

CARMITA ESPERANZA CARRIÓN CUENCA.

#### **DIRECTOR:**

Ab. HUGO FERNANDO ERAS CURIMILMA. Mg. Sc.

**Loja – Ecuador**

**2013**

**Ab. FERNANDO ERAS CURIMILMA. Mg.Sc.**

**DOCENTE DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**

**CERTIFICO:**

Que la tesis de grado, titulada "NECESIDAD DE CREAR EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, UNA AUTORIDAD EXPEDITA E IMPARCIAL PARA LA SUSTANCIACIÓN DE LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS REALIZADOS A LAS Y LOS SERVIDORES DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS", realizado por la egresada: CARMITA ESPERANZA CARRIÓN CUENCA; ha sido revisada por el suscrito, por lo que he podido constatar que cumple con todos los requisitos establecidos por la Universidad Nacional de Loja, por lo que autorizo su presentación y defensa.

Loja, marzo de 2013



Ab. Hugo Fernando Eras Curimilma. Mg. Sc.

**DOCENTE**

## AUTORIA

Yo, **Carmita Esperanza Carrión Cuenca**., declaro ser autor del presente trabajo de Tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes Jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

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

**Firma:**

: 

**Cédula:**

1102862099

**Fecha:**

15 de Julio del 2013

**Autor:**

Carmita Esperanza Carrión Cuenca

**CARTA DE AUTORIZACION DE TESIS POR PARTE DE LOS AUTORES,  
PARA LA CONSULTA, REPRODUCCION PARCIAL O TOTAL, Y  
PUBLICACION ELECTRONICA DEL TEXTO COMPLETO**

Yo, Carmita Esperanza Carrión Cuenca, declaro ser autor de la tesis Titulada “**NECESIDAD DE CREAR EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, UNA AUTORIDAD EXPEDITA E IMPARCIAL PARA LA SUSTANCIACIÓN DE LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS REALIZADOS A LAS Y LOS SERVIDORES DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS**”. Como requisito para optar al título de **Abogada**; autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de su visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional.

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

Para constancia de esta autorización en la ciudad de Loja a los 15 días del mes de Julio del dos mil trece, firma el autor.

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

**Firma:**



**Autor:** Carmita Esperanza Carrión Cuenca

**Cedula:** 1102862099

**Dirección:** Loja, Paltas, Barrio Macandamine

**Correo Electrónico:** carmitacarrn@hotmail.com

**Teléfono:** 0994084938

**Director de Tesis:** Ab. Hugo Fernando Eras Curimilma. Mg. Sc.

**Tribunal de Grado:**

Dr. Guido González Fárez Mg, Sc.

Dr. Fausto Aranda Peñarreta Mg, Sc.

Dra. María Antonieta León Mg, Sc

## **AGRADECIMIENTO**

Expreso mi más profundo agradecimiento y reconocimiento al personal de Talento Humano, de las instituciones públicas y abogados, que con su espíritu de solidaridad y comprensión me brindaron su colaboración para el desarrollo de la presente tesis de grado.

Además en especial, al Ab. Hugo Fernando Eras Curimilma. Mg. Sc, docente de la Universidad Nacional de Loja, por su paciencia y dedicación en la corrección de la presente tesis de grado.

LA AUTORA

## **DEDICATORIA**

El presente trabajo de Investigación lo dedico a Dios, quién me dio la capacidad, entendimiento e inteligencia para el desarrollo del presente trabajo.

Además, a mi familia quién con su apoyo incondicional me ayudaron a forjarme en mi nueva profesión.

LA AUTORA

## 1.- TÍTULO:

“NECESIDAD DE CREAR EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, UNA AUTORIDAD EXPEDITA E IMPARCIAL PARA LA SUSTANCIACIÓN DE LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS REALIZADOS A LAS Y LOS SERVIDORES DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS”.

## **2.- RESUMEN**

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

Es necesario indicar, que para imposición de las sanciones disciplinarias de suspensión temporal o destitución se requerirá previamente de un procedimiento denominado sumario administrativo, que permitirá al servidor ejercer la garantía constitucional del derecho a la legítima defensa y al debido proceso lo que permite de esta manera el derecho que tienen los servidores públicos a no ser sancionados disciplinariamente sin antes haberles proporcionado la oportunidad de justificar las presuntas faltas cometidas con presentación de pruebas aceptadas en el código de procedimiento civil , norma supletoria del derecho administrativo.

La sanción disciplinaria administrativa es una expresión de las potestades que le corresponde a la administración pública. Esta facultad sancionadora es una manifestación derivada de la potestad jurídica para mantener los valores.

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

El servidor público que se ve afectado en su derecho debe hacer uso de su defensa acudiendo ante los tribunales de su jurisdicción y competencia como es el Trámite contencioso y administrativo. Por lo que analizaré lo relacionados al sumario administrativo, debido proceso, seguridad jurídica, juez imparcial, lo cual se logrará con investigación bibliográfica, documentada y de campo, para lo cual se realizará la hipótesis y los objetivos para concluir con las recomendaciones y conclusiones y así lograr la propuesta jurídica.

## **ABSTRAC**

The Administrative Summary onset occurs when a public servant fails to fulfill its obligations determined by law as the status of each institution, so it incurs administrative liability for what will be punished in a disciplinary way.

For imposition of disciplinary suspension or termination, requires prior removal of a procedure called administrative proceedings, which allows the server to perform the constitutional guarantee of right to self defense and due process allowing this way the right of public servants unless disciplinary sanctions without first having provided the opportunity to justify the alleged misconduct with the presentation of evidence accepted in the code of civil procedure, administrative law default rule.

The administrative disciplinary action is an expression of the powers that corresponds to the public. This power penalty is an expression derived from the legal authority to hold the securities.

The purpose of the Summary is to investigate and clarify administrative impartially the facts raised or alleged, concluding the head of Human resources of the institution with a report which shall draw its conclusions

and recommendations are forwarded to the ultimate authority for its final report.

A public servant who is affected in their right to make use of his defense by going to the courts of their jurisdiction and authority as Step and administrative litigation. As Related to discuss the disciplinary system, types of sanctions, reporting forms, concepts and completion of administrative proceedings which will be achieved through literature review, documented and field, for which the assumptions made and the objectives to complete with the recommendations and conclusions and achieve the legal proposal.

### 3. INTRODUCCION

A través de la historia siempre existieron diversas formas de Gobernar a los pueblos, y de satisfacer las necesidades de los Gobernados o súbditos, y siempre estas normas fueron impuestas por quienes ostentaban el poder, llamase estos: Faraones, Reyes, Zares, Emperadores, Caciques, Monarcas, etc. Sobreviviendo por siglos estas formas de Gobiernos absolutistas o totalitarios.

El estado como tal no existía, se encontraba confundido en la persona que ostentaba el poder, tal es el caso como lo manifestado por **Luis XV**, quien se creía amo y dueño del Estado al manifestar está reconocida frase a nivel Mundial **“El Estado Soy Yo”**, aquí se expresa la máxima expresión del absolutismo; este fenómeno perduro hasta finales de la edad media. Terminada esta etapa de Gobiernos despóticos y absolutistas, nacen nuevas ideas revolucionarias respecto a lo que es el Estado, ejemplo con lo que paso con la transición del Imperio Romano a República, es donde nace las nuevas ideas y las bases estructurales del Estado Moderno que hoy conocemos.

El Estado nace de las ideas de filósofos y políticos de la época como uno de los elementos del fenómeno Estatal, donde la población es la esencia y la razón de la existencia del Estado, ya que está revestido de poder, y

por tanto está en condiciones de organizar, estructurar y modificar las normas jurídicas que vayan en beneficio de la sociedad.

Para nadie es desconocido que hoy la mayoría de los Estados del Mundo se encuentran organizados, y han conformado su estructura gubernamental, según la pauta de la división de poderes que fue la solución que Montesquieu encontró al absolutismo despótico que impero en Europa hasta el fin de la edad media.

En la actualidad la mayoría de los Estados tienen la división de funciones, siendo así que la función ejecutiva la ejerce el Presidente de la República, función está considerada función administrativa; la función legislativa, encargada de fiscalizar, legislar, crear, modificar y derogar leyes, esta función la ejerce el Congreso o la Asamblea Nacional; y la función judicial encargada de velar por el incumplimiento de las Leyes, y en caso de su vulneración aplicar las sanciones correspondientes de acuerdo a lo que estipula el ordenamiento jurídico vigente.

Hoy en el Ecuador con la aprobación y vigencia de la nueva constitución aprobada en la ciudad de Montecristi, se incluyeron dos nuevos poderes o funciones Estatales como son la función de transparencia y control social, y la función electoral.

La administración pública es un sistema de control y administración, encargada de dirigir la marcha política y financiera del Estado. Las decisiones emanan de una autoridad pública; se incluye en el sector público, pues, la actividad de los órganos del Estado, sus Ministerios y sus Ramificaciones los organismos auxiliares del Estado y la Empresa Pública; también comprende la organización y dirección de personas y de medios para la consecución de los fines públicos.

Por tanto el procedimiento administrativo es el ente formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa de un funcionario público para determinar los aciertos y los excesos en el cumplimiento de un mandato; el procedimiento tiene como finalidad calificar las acciones para reparar o confirmar en derecho la decisión adoptada por el funcionario público; el procedimiento administrativo se configura como una garantía que tiene el ciudadano para que el administrador público no actúe de modo arbitrario y facultativo sino apegado a las normas del procedimiento administrativo, marco legal que el administrador debe conocer para no generar indefensión, vulneración de derechos consagrados en la Constitución de la República a los servidores públicos.

## **4. REVISIÓN DE LITERATURA**

### **4.1.- MARCO CONCEPTUAL**

#### **4.1.1 SUMARIO ADMINISTRATIVO**

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

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

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

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

Por ello, junto a la notificación del auto de conclusión del sumario, emplazará a las partes y al ministerio fiscal ante dicho tribunal superior”<sup>1</sup>

“Para el **derecho**, el sumario es el **conjunto de las actuaciones que permiten preparar el juicio criminal**. Se trata de aquello que hace constar la perpetración de los delitos y que menciona las circunstancias que pueden influir en su calificación y la determinación de la culpabilidad. El Sumario, por tanto, supone la preparación del juicio”<sup>2</sup>

“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*”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> "Sumario." Microsoft® Encarta® 2009 [DVD]. Microsoft Corporation, 2008.

<sup>2</sup> INTERNET, [www.sumario administrativo](http://www.sumarioadministrativo.com).

<sup>3</sup> [http://www.unilibrepereira.edu.co/catehortua/posgrados/archivos2/Trabajo debido proceso curso 2 constitucional 202 dejado agosto 06 de 2008.pdf](http://www.unilibrepereira.edu.co/catehortua/posgrados/archivos2/Trabajo_debido_proceso_curso_2_constitucional_202_dejado_agosto_06_de_2008.pdf)

“Sumario Administrativo, está dirigido a todos aquellos casos en que es necesario, investigar una infracción administrativa y no corresponde instruir una Investigación Sumaria en atención a la naturaleza y gravedad de ella.”<sup>4</sup>

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

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

#### **4.1.2.- PROCEDIMIENTO LEGAL**

##### **4.1.2.1. DEBIDO PROCESO**

“El término procede del derecho anglosajón, en el cual se usa la expresión "due process of law" (traducible como "debido proceso legal"). Procede de la cláusula 39 de la "Magna Carta Libertatum" (Carta Magna), texto sancionado

---

4 INTERNET, [http://www.ssvvaldivia.cl/intranet/biblioteca/DpiAdmi14\\_5.htm](http://www.ssvvaldivia.cl/intranet/biblioteca/DpiAdmi14_5.htm) MODULO XI UNL

en Londres el 15 de junio de 1215 por el rey Juan I de Inglaterra, más conocido como Juan sin Tierra. Cuando las leyes inglesas y americanas fueron divergiendo gradualmente, el proceso debido dejó de aplicarse en Inglaterra, pero se incorporó a la Constitución de los Estados Unidos”<sup>5</sup>.

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

El Debido Proceso constituye un postulado básico del Estado de Derecho, traducido en la facultad del ciudadano de exigir tanto en la actuación judicial como administrativa, el respeto irrestricto de las normas y ritos propios de la actuación por parte del Estado en cada caso concreto de aplicación de la ley sustancial, traducido en los términos del artículo 29 de la C.P, al proceso o juicio conforme a las leyes preexistentes al acto imputado, ante juez o tribunal competente, y con observancia de las formas propias de cada juicio; así entonces:

---

<sup>5</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/Debido\\_proceso](http://es.wikipedia.org/wiki/Debido_proceso)

El debido proceso, es la máxima expresión de las garantías fundamentales y cualquier vulneración a las mismas pueden ser alegadas por vía de violación al debido proceso en un sentido amplio, formando usualmente parte de este: la preexistencia de la ley penal, el juez o tribunal competente, el acceso a la administración de justicia en condiciones de libertad e igualdad, la observancia y cumplimiento de las formas propias del juicio, entendido éste último como todo el desarrollo del proceso, la aplicación de la ley penal favorable, la presunción de inocencia y sus consecuencias, la defensa técnica y material, el proceso público sin dilaciones injustificadas, el principio de contradicción, la imparcialidad del juez, a la doble instancia, entre otros”<sup>6</sup>.

“El debido proceso es un principio legal por el cual el gobierno debe respetar todos los derechos legales que posee una persona según la ley. El Debido Proceso es un principio jurídico procesal según el cual toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a asegurar un resultado justo y equitativo dentro del proceso, a permitirle tener oportunidad de ser oído y a hacer valer sus pretensiones legítimas frente al juez.

El debido proceso establece que el gobierno está subordinado a las leyes del país que protegen a las personas del estado. Cuando el gobierno daña a

---

<sup>6</sup> INTERNET, [http://www.ssvdialvia.cl/intranet/biblioteca/DpiAdmi14\\_5.htm](http://www.ssvdialvia.cl/intranet/biblioteca/DpiAdmi14_5.htm)  
MODULO XI UNL.

una persona sin seguir exactamente el curso de la ley incurre en una violación del debido proceso lo que incumple el mandato de la ley”<sup>7</sup>.

“El Debido Proceso es el que en todo se ajusta al principio de juridicidad propio del Estado de derecho y excluye, por consiguiente, cualquier acción contra legem o praeter legem. Como las demás potestades del Estado, a la de administrar justicia está sujeta al imperio de lo jurídico: sólo puede ser ejercida dentro de los términos establecidos con antelación por normas generales y abstractas que vinculan en sentido positivo y negativo a los servidores públicos”<sup>8</sup>.

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

#### **4.1.4. SEGURIDAD JURÍDICA**

“La Seguridad Jurídica.- Si bien la garantía constitucional de la seguridad jurídica prevista en el art. 23 de la CRE debe entenderse extendida a todos

---

<sup>7</sup> GRANJA GALINDO, Nicolás, “FUNDAMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO”. Publicada por la Universidad Central en 1992.

<sup>8</sup> Mario Madrid-Malo Garizabala, en la obra “Derechos Fundamentales”, Segunda Edición. Bogotá. 1997. 3R Editores, página 146

los aspectos de la vida de las personas, sin embargo, la Constitución se refiere específicamente a la propiedad en general y a la agrícola en particular, como derechos garantizados por la normativa legal.

En ese sentido, deben entenderse los arts. 30, 33 y 267 de la Carta Política, y la expresa prohibición de confiscar bienes a cualquier título. Es probable que estos principios empiecen a considerarse también como incómodos estorbos. Ya habrá, a su tiempo, toda una batería de razones sociológicas, políticas, etc. para apuntalar posiciones 'meta-jurídicas' que menoscaben este derecho fundamental. Ojalá no prosperen ideas dirigidas a dejar a la propiedad como concesión graciosa y revocable del Estado, y a los propietarios como sumisos dependientes de la burocracia.

La seguridad jurídica en lo judicial.- El principio de la unidad jurisdiccional y el derecho a impugnar judicialmente todos los actos de la administración pública (arts. 191 y 196), y la institución de la cosa juzgada, son otras manifestaciones del principio de seguridad jurídica, porque solo sometiendo la revisión de la idoneidad de los actos y resoluciones administrativas a los tribunales, se puede asegurar, aunque fuese relativamente, que el Estado, o la contraparte de un contrato, obren con sujeción al Derecho y no en forma arbitraria. Solo con seguridad jurídica hay firmeza en las sentencias.

En el presupuesto de la seguridad jurídica se basa todo el sistema de administración de justicia. El mismo fundamento tiene el recurso de

Casación, cuyo objetivo final es examinar la legalidad de los fallos y ajustar las decisiones judiciales a los preceptos de la Ley”<sup>9</sup>.

“Principio inspirador del ordenamiento jurídico.- La Constitución española, en su Preámbulo que contiene los fundamentos del Estado español, alude a la seguridad jurídica de tal modo y con tanta fuerza que un autor la llamó “el principio general inspirador de todo el ordenamiento jurídico”, de modo que no solamente es un valor y un derecho esencial, como lo son la libertad, la justicia, la igualdad, etc., sino que, además, la seguridad jurídica es la condición esencial del Estado de Derecho; lo que significa que sin previsibilidad y certeza respecto de las conductas del Estado y de la aplicación de las normas, no es posible la vida civilizada. La seguridad jurídica es el alma del ordenamiento jurídico, lo que lo explica y legitima”<sup>10</sup>.

Según lo que he revisado, La Seguridad Jurídica está estrictamente ligada al debido proceso, de acuerdo a la última constitución se debe tomar en cuenta la presunción de inocencia; sin seguridad jurídica no hay estabilidad legal, el abuso por parte de la autoridad crecerá, la seriedad en los compromisos establecidos es cada día menor.

---

<sup>9</sup> [http://www.ieep.org.ec/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1062&Itemid=48](http://www.ieep.org.ec/index.php?option=com_content&task=view&id=1062&Itemid=48)

<sup>10</sup> Ibidem

#### 4.1.5. JUEZ IMPARCIAL

“No puede haber debido proceso si el juez es tendencioso. El juez debe ser equidistante respecto de las partes, lo que se concreta en la llamada "bilateralidad de la audiencia". Para evitar estas situaciones hay varios mecanismos jurídicos:

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

Una de las garantías básicas en el estado de derecho, es que el tribunal se encuentre establecido con anterioridad a los hechos que motivan el juicio y, además, atienda genéricamente una clase particular de casos y no sea, por tanto, un tribunal ad hoc creado especialmente para resolver una situación jurídica puntual<sup>11</sup>.

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

---

<sup>11</sup> Dr. Alfonso Zambrano Pasquel. Derecho Positivo. Guayaquil- Ecuador-2008

## 4.2. MARCO DOCTRINARIO

### 4.2.1. DEBIDO PROCESO

El profesor John Rawls en su obra *El Debido Proceso*. TEMIS. 1996, Página 4, expresa que es aquel “razonablemente estructurado para averiguar la verdad, de formas consistentes con las otras finalidades del ordenamiento jurídico, en cuanto a determinar si se ha dado alguna violación legal y en qué circunstancias”<sup>12</sup>.

Karl Larenz, citado por Hoyos, según cita éste autor - página 5 – “denomina al debido proceso como el principio de contradicción o el principio de audiencia. En todo caso, la expresión original en inglés es *due process of law*”<sup>13</sup>.

Desde la perspectiva estrictamente penal, Madrid-Malo cita en la página 51 a Fernando Velásquez en los siguientes términos: El debido proceso “es todo ese conjunto de garantías que protegen al ciudadano sometido al proceso penal, que se aseguran a lo largo del mismo una recta, pronta y cumplida administración de justicia; que le aseguran la libertad y la seguridad jurídica,

---

<sup>12</sup> John Rawls en su obra *El Debido Proceso*. TEMIS. 1996, Página 4

<sup>13</sup> *Ibidem*, Página 5

la racionalidad y la fundamentación de las resoluciones judiciales conforme a derecho”<sup>14</sup>.

Prosiguiendo con el tema, el Dr. Alfonso Zambrano Pasquel señala:

“Entendemos por debido proceso el que se inicia, se desarrolla y concluye respetando y haciendo efectivos los presupuestos, los principios y las normas constitucionales, legales e internacionales aprobados previamente, así como los principios generales que informan el Derecho Procesal Penal, con la finalidad de alcanzar una justa administración de Justicia, provocando como efecto inmediato la protección integral de la seguridad jurídica del ciudadano, reconocida constitucionalmente como un derecho”<sup>15</sup>.

El maestro Jorge Zavala Vaquerizo manifiesta: “Hablar del debido proceso penal es referirnos igualmente al respeto a los derechos humanos en la Administración de Justicia Penal, que como sabemos se refieren a aquellos derechos fundamentales que le son reconocidos a cualquier persona que, por una u otra razón, justa o injustamente, entra en contacto con los sistemas de justicia penal en un país, refiriéndonos a un concepto de justicia penal en sentido amplio; es decir, teniendo en cuenta no solo la fase judicial-penal, sino

---

<sup>14</sup> Mario Madrid-Malo Garizábal, en la obra Derechos Fundamentales, Segunda Edición. Bogotá. 1997. 3R Editores, página 51

<sup>15</sup> Dr. Alfonso Zambrano Pasquel. Derecho Positivo. Guayaquil- Ecuador-2008

que cubre la actividad de los órganos represivos del Estado conforme dijimos precedentemente”<sup>16</sup>.

Según las leyes **el derecho al debido proceso** es el derecho a un proceso justo; a un proceso en el que no haya quebrantamiento de ninguna índole y al que tenemos derecho todos los ciudadanos.

#### **4.2.2. JUEZ IMPARCIAL**

Derecho a un juez imparcial La imparcialidad judicial permite al juez desempeñar un papel regulador entre las partes y hacer efectiva la garantía de igualdad en la contienda procesal. Su fin último es proteger el derecho a un proceso justo con todas las garantías que prevé la ley.

Al efecto, Alberto Suárez Sánchez manifiesta:

“En el sistema acusatorio puro las tareas de investigar, acusar y juzgar se asignan a funcionarios diferentes. Se garantiza de esta manera la imparcialidad del juez, quien no tiene la más mínima contaminación ni con la investigación ni con la acusación, ya que convoca a audiencia pública a petición del fiscal, cumpliéndose en dicha vista el juzgamiento, para dictar luego la sentencia. Solo el fiscal investiga y acusa. De manera que el tribunal popular o jurado de conciencia, en la audiencia pública celebrada bajo la dirección del juez, se limita a percibir de modo directo la forma como se practican las pruebas y a enterarse

---

<sup>16</sup> Ibidem

de su contenido y del de las distintas intervenciones de los sujetos procesales<sup>17</sup>”.

Por otro lado, Iñaki Esparza Leibar, en su obra *El principio del proceso debido*, dice:

“La imparcialidad que debe de caracterizar al juzgador aparece inequívocamente recogida en la Decimocuarta Enmienda de la USC. Aquella impone al juzgador el deber ético de abstenerse cuando la imparcialidad puede ser razonablemente cuestionada, y ello puede ocurrir por la concurrencia de factores tanto extra como intra-procesales, por lo que deberá mantenerse activamente a todo lo largo del mismo.

En caso de que no se cumpla lo anteriormente afirmado se producirá una violación del derecho a un proceso debido y será motivo suficiente como para impugnar el proceso en el que no se haya respetado la imparcialidad<sup>18</sup>”.

Sobre el principio de imparcialidad, Carmen Solarte manifiesta: “Este principio se refiere a que el funcionario, por expresa disposición legal, está obligado a buscar y hallar la verdad verdadera o verdad real<sup>19</sup>”.

Benigno Humberto Cabrera Acosta, respecto de la imparcialidad, dice:

---

<sup>17</sup> Iñaki Esparza Leibar, *El principio del proceso debido*. 777pp

<sup>18</sup> Iñaki Esparza Leibar, *El principio del proceso debido*. 777pp

<sup>19</sup> Carmen Solarte, *Debido Proceso*. Mexico- 2008

“Significa la ausencia de todo interés en la decisión de los jueces, distinto del de la recta aplicación de la justicia.

Al juez le está vedado ser juez y parte a un mismo tiempo, y de ahí las causales de recusación y de impedimento que se han establecido en nuestros códigos”<sup>20</sup>.

De lo expuesto se distinguen dos modos de apreciar la imparcialidad judicial: una subjetiva, que se refiere a la convicción personal de un juez determinado respecto al caso concreto y a las partes; y otra objetiva, que incide sobre las garantías suficientes que debe reunir el juzgador en su actuación respecto al objeto mismo del proceso. Como es obvio, esta imparcialidad puede verse afectada desde la perspectiva subjetiva:

- a) por razones de parentesco o situaciones asimiladas;
- b) por razones de amistad o enemistad; y
- c) por razones de interés, de incompatibilidad o de jerarquía.

Por su lado, el Art. 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos determina que toda persona tiene derecho a ser oída, en cualquier proceso, por un “tribunal, competente, independiente e imparcial”.

---

<sup>20</sup> Benigno Humberto Cabrera Acosta, *Imparcialidad Procesal. España- 2008*

La observancia de estos tres requisitos permite garantizar la correcta determinación de los derechos y obligaciones de las personas, además, deben estar presentes en todos los órganos del Estado que de una u otra manera ejercen jurisdicción.

Por ello, es de exigencia que el juez esté en una posición alejada del conflicto que debe decidir; por lo que se torna evidente que no hay jurisdicción si el juzgador no está alejado de las partes que intervienen en el proceso.

Al respecto, la ley contempla causales por las que un juez tiene que excusarse o apartarse del conocimiento de una causa. Si el juez no se aparta del proceso, las partes tienen derecho para exigir su separación.

## **4.3. MARCO JURÍDICO**

### **4.3.1. REGIMEN DISCIPLINARIO ESTABLECIDO EN LA LEY ORGANICA DEL SERVICIO PÚBLICO.**

En el cuerpo legal están tipificadas las sanciones disciplinarias en contra de los Servidores Públicos en caso de que estos las incumplieren, las mismas son:

**“Artículo 41.- Responsabilidad administrativa.-** La servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniera las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho.

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

**Artículo 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.

**Artículo 43.- Sanciones disciplinarias.-** 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.

La amonestación escrita se impondrá cuando la servidora o servidor haya recibido, durante un mismo mes calendario, dos o más amonestaciones verbales.

La sanción pecuniaria administrativa o multa no excederá el monto del diez por ciento de la remuneración, y se impondrá por reincidencia en faltas leves en el cumplimiento de sus deberes. En caso de reincidencia, la servidora o servidor será destituido con sujeción a la ley.

#### **4.3.1. SUMARIO ADMINISTRATIVO**

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

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

**Artículo 46.- Acción contencioso administrativa.-** La servidora o servidor suspendido o destituido, podrá demandar o recurrir ante la Sala de lo Contencioso Administrativo o ante los jueces o tribunales competentes del lugar donde se origina el acto impugnado o donde este haya producido sus efectos, demandando el reconocimiento de sus derechos.

Si el fallo de la Sala o juez competente fuere favorable, declarándose nulo o ilegal el acto y que el servidor o servidora destituido sea restituido a su puesto de trabajo, se procederá de tal manera y de forma inmediata una vez ejecutoriada la respectiva providencia. Si además en la sentencia o auto se dispusiere que el servidor o servidora tiene derecho al pago de remuneraciones, en el respectivo auto o sentencia se establecerá los valores que dejó de recibir con los correspondientes intereses, valores a los cuales deberá imputarse y descontarse los valores percibidos durante el tiempo que hubiere prestado servicios en otra institución de la administración pública durante dicho periodo.

El pago se efectuará dentro de un término no mayor de sesenta días contado a partir de la fecha en que se ejecutorió el correspondiente auto de pago.

En caso de fallo favorable para la servidora o servidor suspendido y declarado nulo o ilegal el acto, se le restituirán los valores no pagados. Si la sentencia determina que la suspensión o destitución fue ilegal o nula, la autoridad, funcionario o servidor causante será pecuniariamente responsable de los valores a erogar y, en consecuencia, el Estado ejercerá en su contra el derecho de repetición de los valores pagados, siempre que judicialmente se haya declarado que la servidora o el servidor haya causado el perjuicio por dolo o culpa grave. La sentencia se notificará a la Contraloría General de Estado para efectos de control.

En caso de que la autoridad nominadora se negare a la restitución será sancionada con la destitución del cargo.

En mi opinión, aún hay autoridades que se resisten a cumplir la, pese a que el servidor público demuestra su inocencia re resisten a devolverle su cargo.

#### **4.3.2. CESACIÓN DE FUNCIONES**

**Artículo 47.- Casos de cesación definitiva.-** La servidora o servidor público cesará definitivamente en sus funciones en los siguientes casos:

- a) Por renuncia voluntaria formalmente presentada;
  
- b) Por incapacidad absoluta o permanente declarada judicialmente;
  
- c) Por supresión del puesto;
  
- d) Por pérdida de los derechos de ciudadanía declarada mediante sentencia ejecutoriada;
  
  
- e) Por remoción, tratándose de los servidores de libre nombramiento y remoción, de período fijo, en caso de cesación del nombramiento provisional y por falta de requisitos o trámite adecuado para ocupar el puesto. La remoción no constituye sanción;
  
  
- f) Por destitución;
  
  
- g) Por revocatoria del mandato;
  
- h) Por ingresar al sector público sin ganar el concurso de méritos y oposición;
  
  
- i) Por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización;
  
  
- j) Por acogerse al retiro por jubilación;
  
  
- k) Por compra de renuncias con indemnización;

l) Por muerte; y,

m) En los demás casos previstos en esta ley.

**Artículo 48.- 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.

**Artículo 49.- Inhabilidad especial para el ejercicio de puestos públicos por sanciones disciplinarias.-** Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar, quien hubiere sido destituido luego del correspondiente sumario administrativo por asuntos relacionados con una indebida administración, manejo, custodia o depósito de recursos públicos, bienes públicos o por delitos relacionados con estos asuntos, quedará inhabilitado para el desempeño de un puesto público.

En estos casos, la institución notificará con la resolución expedida dentro de correspondiente sumario administrativo al Ministerio de Relaciones Laborales y a los organismos de control.

En caso de aplicación de la sanción que sea hecho acreedor el funcionario público se deberá seguir el procedimiento como lo indica el Reglamento de la Ley Orgánica del servicio Público”<sup>21</sup>

### **4.3.3. DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO**

#### **4.3.3.1. Responsabilidad administrativa**

**“Art. 78.- Responsabilidad administrativa disciplinaria.-** En el ejercicio de la potestad administrativa disciplinaria y sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles, o indicios de responsabilidad penal en las que pudiere incurrir la o el servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniere las disposiciones previstas en la LOSEP, este Reglamento General, normas conexas y los reglamentos internos de cada institución que regulan sus actuaciones, la o el servidor será sancionado disciplinariamente conforme a las disposiciones establecidas en el Capítulo 4 del Título III de la LOSEP y en el presente Reglamento General.

---

<sup>21</sup> LEY ORGANICA DEL SERVICIO PÚBLICO, PAGINAS 14 Y 15

**4.3.3.2- Las sanciones se impondrán de conformidad con la gravedad de la falta.**

**Art. 79.- Del reglamento interno de administración del talento humano.-** Las UATH elaborarán obligatoriamente, en consideración de la naturaleza de la gestión institucional los reglamentos internos de administración del talento humano, en los que se establecerán las particularidades de la gestión institucional que serán objeto de sanciones derivadas de las faltas leves y graves establecidas en la Ley .Sección 2ª

#### **4.3.4. DE LAS SANCIONES**

**Art. 80.- Sanciones Disciplinarias.-** 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.

Todas sanciones administrativas que se impongan a las o los servidores serán incorporadas a su expediente personal y se registrarán en el sistema informático integrado del talento humano y remuneraciones, administrado por el Ministerio de Relaciones Laborales.

Si la o el servidor en el ejercicio de sus funciones cometiere dos o más faltas simultáneas, se aplicará la sanción que corresponda a la más grave.

**Art. 81.- De faltas leves.-** 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 faltas leves son las determinadas en el artículo 42 de la LOSEP y en los reglamentos internos, por afectar o contraponerse al orden interno de la institución, considerando la especificidad de su misión y de las actividades que desarrolla.

Los reglamentos internos en cumplimiento con lo dispuesto en el inciso anterior, conforme a la valoración que hagan de cada una de las faltas leves, determinarán la sanción que corresponda, pudiendo ser amonestación verbal, amonestación escrita y sanción pecuniaria administrativa.

**Art. 82.- De la amonestación verbal.-** Las amonestaciones verbales se impondrán a la o el servidor, cuando desacate sus deberes, obligaciones y/o las disposiciones de las autoridades institucionales.

**Art. 83.- De la amonestación escrita.-** Sin perjuicio de que las faltas leves según su valoración sean sancionadas con amonestación escrita, la o el servidor que en el período de un año calendario haya sido sancionado por dos ocasiones con amonestación verbal, será sancionado por escrito por el cometimiento de faltas leves.

**Art. 84.- De la sanción pecuniaria administrativa.-** Sin perjuicio de que las faltas leves según su valoración sean sancionadas directamente con 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.

**Art. 85.- De la reincidencia en faltas leves.-** 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.

**Art. 86.- De las faltas graves.-** Son aquellas acciones u omisiones que contrarían gravemente el orden jurídico o que alteran gravemente el orden institucional, su cometimiento será sancionado con suspensión temporal sin goce de remuneración o destitución y se impondrá previa la realización de un sumario administrativo.

**Art. 87.- De la suspensión temporal sin goce de remuneración.-** A más de las causales señaladas en los dos artículos precedentes de este Reglamento General, 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.

En caso de reincidir en una falta que haya merecido sanción de suspensión temporal sin goce de remuneración, dentro del período de un año consecutivo, esta falta será sancionada con la destitución, previa la realización del sumario administrativo correspondiente.

**Art. 88.- Efectos de la suspensión.-** La sanción de suspensión temporal sin goce de remuneración, tendrá los siguientes efectos para las y los servidores sancionados:

- a) No asistirán a su lugar de trabajo, ni ejercerán sus funciones durante el tiempo de la suspensión;
- b) No percibirán remuneración mensual unificada, durante el tiempo de la suspensión;
- c) Habrá lugar al pago de aportes patronales al IESS, sin embargo, la o el servidor suspendido deberá efectuar de su propio peculio, el pago por concepto de aporte individual;

- d) El Estado no generará el pago de fondos de reserva por el período de la suspensión;
- e) El período de la suspensión no será considerado para el pago de la décima tercera remuneración y décima cuarta remuneración;
- f) El período de la suspensión no será considerado para la concesión de vacaciones;
- g) El puesto podrá ser llenado provisionalmente, por el tiempo que dure la suspensión, si se presenta la necesidad institucional;
- h) No se considerará el período de la suspensión para efectos de devengación por formación o capacitación
- i) No se autorizará el intercambio de puestos cuando uno de los servidores se encuentre suspendido.

**Art. 89.- De la destitución.-** La destitución de la o el servidor constituye la máxima sanción administrativa disciplinaria, dentro del servicio público y será impuesta únicamente por la autoridad nominadora o su delegado, en los casos señalados en el artículo 48 de la LOSEP, previo el cumplimiento del procedimiento del sumario administrativo.

#### **4.3.5. EL PROCEDIMIENTO DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d.- El señalamiento de la obligación que tiene el servidor de comparecer con un abogado y señalar casillero judicial para futuras notificaciones a fin de ejercer su derecho de defensa; y,

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

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

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

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

**Art. 95.- Del término de prueba.-** Una vez vencido el término establecido en el artículo anterior, con la contestación de la o el servidor o en rebeldía, se procederá a la apertura del término de prueba por el término de 7 días, en el cual la o el servidor podrá solicitar se practiquen las pruebas que considere

pertinente y la institución de estimarlo pertinente solicitar la incorporación de nuevos documentos o la práctica de otras pruebas que estimen pertinente.

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

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

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

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

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

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

**Art. 99.- De la renuncia en sumario administrativo.-** En caso de que la o el servidor, contra quien se haya instaurado un proceso de sumario administrativo, presentare su renuncia al puesto que desempeña, la máxima autoridad no la aceptará hasta que concluya el proceso administrativo, de conformidad con el artículo 45 de la LOSEP, y en caso de abandono del puesto, se continuará con el sumario administrativo aún en ausencia del servidor.

**Art. 100.- De la rehabilitación por destitución.-** La o el servidor que hubiera sido destituido por una causal que no hubiera conllevado

responsabilidad civil o penal, ni sea de aquellas relacionadas por indebida administración, manejo, custodia o depósito de recursos públicos, bienes públicos o por delitos relacionados con estos asuntos, transcurridos dos años de la fecha de destitución, podrá solicitar ante el Ministerio de Relaciones Laborales, su rehabilitación para desempeñar un puesto en las instituciones señaladas en el artículo 3 de la LOSEP, que no sea la que lo destituyó”<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> REGLAMENTO DE LA LEY ORGANICA DEL SERVICIO PÚBLICO

#### 4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA

**“ARGENTINA:** “Art. 18.- Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrito de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos.

El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación.

Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice”<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup>INTERNET <http://alumnosmdag.blogspot.com.ar/2010/05/principios-y-normas-del-derecho-penal.html>

**CHILE:** “En Chile hay diversas clases de sumarios administrativos regulados en normativa sectorial especial. Sin embargo, en todos ellos se puede notar la presencia de una estructura similar, ya que están destinados básicamente a lo mismo:

- ✚ Investigar la ocurrencia de ciertos hechos determinados.
- ✚ Contrastarlos con la normativa funcionaria y calificarlos jurídicamente.
- ✚ Imponer una media disciplinaria, si éstos constituyesen infracción o falta.

**COLOMBIA:** En la Legislación colombiana, el Poder Disciplinario es la facultad de la Administración para aplicar sanciones, mediante un procedimiento especialmente establecido con el fin de mantener el orden y correcto funcionamiento del servicio a su cargo. Es un poder llamado DE PRINCIPIO porque surge del poder de mando y de la facultad de vigilancia que corresponde al jerarca de todo servicio. Jurídicamente, para asegurar la unidad estructural y funcional mediante subordinación.

Este principio es aplicado en el caso de la legislación Colombiana dado que, se ha realizado un Código exclusivo que se refiere a las sanciones dirigidas a los funcionarios públicos.

En los artículos 6 y 123 de la Legislación Colombiana, se dispone que los servidores públicos, son únicos responsables si infringen la ley y su reglamento. El Código Disciplinario único está contenido en la Ley 734 de 2002. Esta normatividad establece los tipos de sanciones a las cuales serán sometidos los funcionarios que violen la normatividad disciplinaria.

La ley 734 de 2002, recogió la legislación que existe en Colombia sobre el régimen disciplinario de los Servidores Públicos, además de establecer qué órganos serán los competentes para conocer estas causas. La imposición de una sanción disciplinaria siempre se antecede al seguimiento de un proceso riguroso, donde el funcionario público disciplinado tiene pleno derecho a un debido proceso, a una efectiva defensa y a la aplicación del principio de presunción de inocencia.

Haciendo un análisis a esta legislación, se puede determinar que en La Ley 734 de 2002, el Código Único Disciplinario en su artículo 44 dispone que el servidor público esté sometido a las siguientes sanciones:

- ✚ Destitución e inhabilidad general, para las faltas gravísimas dolosas o realizadas con culpa gravísima.
  
- ✚ Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas.

✚ Suspensión, para las faltas graves culposas.

✚ Multa, para las faltas leves dolosa.

✚ Amonestación escrita, para las faltas leves culposas<sup>24</sup>.

## **SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS DE LAS LEGISLACIONES ANALIZADAS CON LA NUESTRA.**

La Ley y Reglamento establecida para los servidores públicos en el caso de los Sumarios Administrativos en nuestro país, señala que a través de las mismas se determinará el cometimiento o no de faltas.

Para ello, existe el debido proceso el cual determinará la sanción al cual se ha llegado luego de haber sido ejecutado el sumario administrativo.

Revisando las legislaciones, todas coinciden en que ningún habitante puede ser penado sin juicio previo. Tienen preceptuada la garantía del Debido Proceso. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo, entre otras.

En la Legislación Argentina, El proceso administrativo se desarrolla al igual que en el resto de países. Su procedimiento es de oficio y regula el ejercicio

---

<sup>24</sup>INTERNET <http://alumnosmdag.blogspot.com.ar/2010/05/principios-y-normas-del-derecho-penal.html>

de los poderes disciplinarios de la administración de los funcionarios que laboran en las instituciones del Estado, con el fin de mantener el buen orden y funcionamiento de la administración pública.

Difieren en el caso de que en Chile por ejemplo se tramitan diferentes clases de sumarios administrativos los mismos que están regulados en una normativa sectorial especial. Sin embargo, en todos ellos se puede notar la presencia de una estructura similar, ya que están destinadas básicamente a lo mismo así:

- ✚ Investigar la ocurrencia de los hechos.
- ✚ Calificarlos jurídicamente.
- ✚ Aplicar una medida disciplinaria.

Con la finalidad de que los índices de corrupción en los órganos estatales se vean reducidos, en el caso de la legislación colombiana, se ha establecido que se endurezcan las sanciones en el caso de que los funcionarios públicos sean implicados en algún caso de faltas a la ley, mas, con esto no se deja de lado los principios esenciales que deben regir un procedimiento coercitivo, puesto que la finalidad de este es siempre establecer la responsabilidad de una persona en una acto contrario a la ley y sancionarlo.

El Sumario Administrativo se da básicamente porque las personas que trabajan como funcionarios en las entidades públicas de los Estados, cometen ciertas faltas disciplinarias, el objetivo de este es que se promulgue desde la administración del propio país una forma diferente de hacer las cosas y mantener una buena imagen no solamente de las entidades que representan sino también de quienes prestan sus servicios en cada una de ellas, que en este caso son las administraciones, quienes tienen la obligación y capacidad de interactuar con las sociedades.

Las mencionadas leyes reconocen la potestad de las autoridades de ejercer un control en cuanto a la entidad como del personal que este a su mando, considerando las actuaciones de cada uno de los servidores públicos.

La legislación ecuatoriana con respecto a las otras legislaciones, se destaca en que esta manifiesta que el sumario administrativo es el procedimiento tendiente a determinar o comprobar la responsabilidad de los funcionarios imputados de la comisión de falta administrativa.

## **5.- MATERIALES Y METODOS**

**5.1 METODOS.-** Como egresada de la Universidad Nacional de Loja- MED, para poder desarrollar la tesis de grado titulada ““NECESIDAD DE CREAR EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, UNA AUTORIDAD EXPEDITA E IMPARCIAL PARA LA SUSTANCIACIÓN DE LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS REALIZADOS A LAS Y LOS SERVIDORES DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS utilicé la siguiente metodología:

**MÉTODO CIENTÍFICO:** Es el conjunto ordenado de procedimientos orientados a descubrir demostrar y verificar los conocimientos que la ciencia formula; este método sirvió para revisar la información en general, y encaminarla de acuerdo al marco jurídico respectivo.

**MÉTODO INDUCTIVO:** Es un proceso analítico, sistemático a seguirse que ayudó en la recolección de la información sobre hechos, casos particulares para llegar al descubrimiento de principios y leyes generales, a fin de abordar y explicar adecuadamente el objeto de estudio.

**MÉTODO DEDUCTIVO:** Se lo conceptualiza mediante el conocimiento epistemológico de la ciencia que va de lo general a lo particular; mismo que fue utilizado al momento de revisar la literatura.

**MÉTODO BIBLIOGRÁFICO:** Este método se lo aplicó mediante la recolección y adaptación de bibliografía y textos de autores en relación directa de las variables del Objeto de Transformación.

**5.2 TÉCNICAS.-** Son los diferentes instrumentos que sirven para obtener la información primaria y secundaria del sector universo.

**SONDEO:** Permite palpar la realidad y a su vez constatar los problemas.

**TÉCNICA DE LA OBSERVACIÓN:** Permite la observación directa e indirecta con el único fin de obtener datos para aplicar como segundo elemento la encuesta.

**TÉCNICA DE LA ENCUESTA:** Permite obtener datos reales a través de fórmulas estadísticas, como variables, frecuencias y el porcentaje, de esta manera realizar la interpretación lo cual conlleva a obtener la información necesaria.

La encuesta la apliqué a treinta abogados en libre ejercicio. La entrevista la realice a cinco servidores públicos tanto del Ministerio de Relaciones Laborales como del Servicio de Rentas Internas de la ciudad de Loja.

**5.3 PROCEDIMIENTO:** Obtenidos los resultados, tabulados los datos de la encuesta, recopilado, clasificado y elaborado el informe final con las

respectivas conclusiones, recomendaciones y propuesta de reforma al Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Público, amparados en la Constitución del Ecuador Art. 120 Nro. 6, esto en aras de que la Administración Pública, los funcionarios y sociedad se desenvuelvan seguros contando con un sistema jurídico actualizado y que se ponga en práctica el tan pregonado **DEBIDO PROCESO** al cual tenemos derecho todos los ciudadanos.

## 6. RESULTADOS

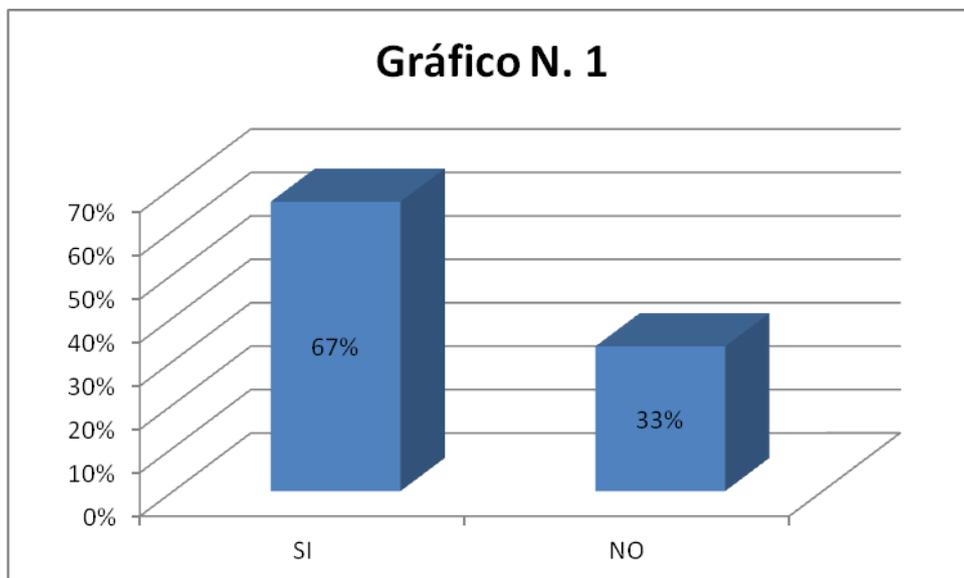
### 6.1 ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LAS ENCUESTAS Y REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LOS RESULTADOS.

**Primera Pregunta.-** ¿Cree usted que, los sumario administrativo según la Ley Orgánica del Servicio Público, atenta a los derechos del servidor público?

**Cuadro Numero 1.**

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

Fuente: Abogados y Servidores Públicos.  
Responsable: Autora.



### **INTERPRETACIÓN:**

Del total de 30 encuestados, que equivale al 100%; 20 personas que equivale al 67% responden si a la pregunta planteada, consideran que los sumarios administrativos según la Ley Orgánica del Servicio Público, atenta a los derechos del servidor público y 10 personas que equivale al 33 % responde que no, porque algunos funcionarios sí necesitan ser llamados la atención.

### **ANÁLISIS:**

La mayoría de encuestados concuerda que el Sumario Administrativo tal como se encuentra tipificado en la LOSEP, atenta a los derechos de los servidores, por cuanto se está vulnerando el derecho a una justicia imparcial, no existe imparcialidad y lo deja en indefensión; y una minoría de quienes fueron encuestados consideran lo contrario por cuanto siempre existe una causa grave para instaurar un Sumario Administrativo y que el sumariado puede defenderse aportando pruebas.

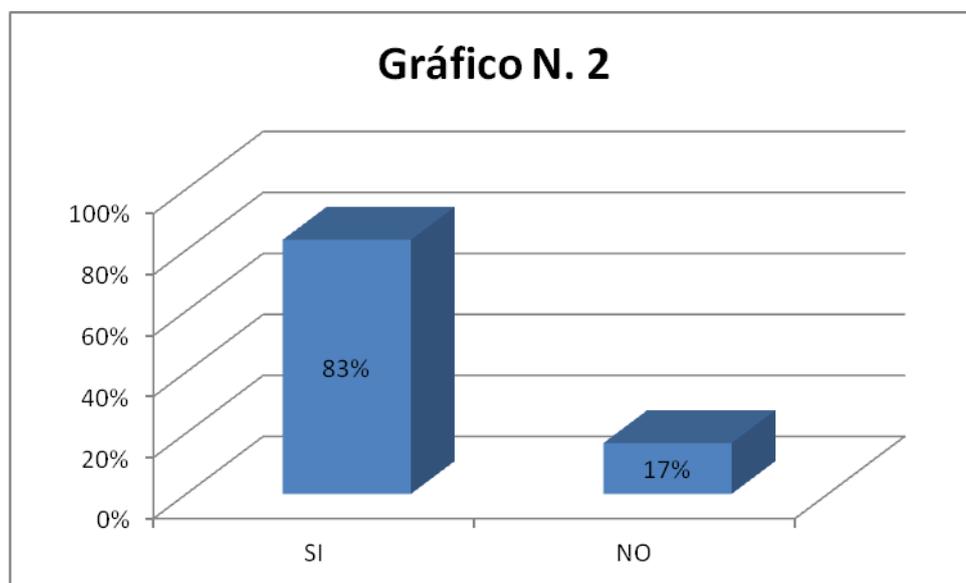
**Segunda Pregunta.-** ¿Está Usted de acuerdo, que el servidor público debe tener todas las garantías legales, para ejecutar sus derechos, cuando se siga en su contra, un Sumario Administrativo?

**Cuadro Numero 2.**

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

Fuente: Abogados y Servidores Públicos.

Responsable: Autora.



**INTERPRETACIÓN:**

Del total de 30 encuestados, que corresponde al 100%; 25 personas que equivale al 83% responden si a la pregunta planteada, el servidor público debe tener todas las garantías legales, para ejecutar sus derechos, cuando se siga en su contra un Sumario Administrativo y 5 personas que equivale al 17% responde que no, creen que en ciertas ocasiones se lo realiza a título personal y que pese a lo que señala la Ley son ejecutados.

## ANÁLISIS:

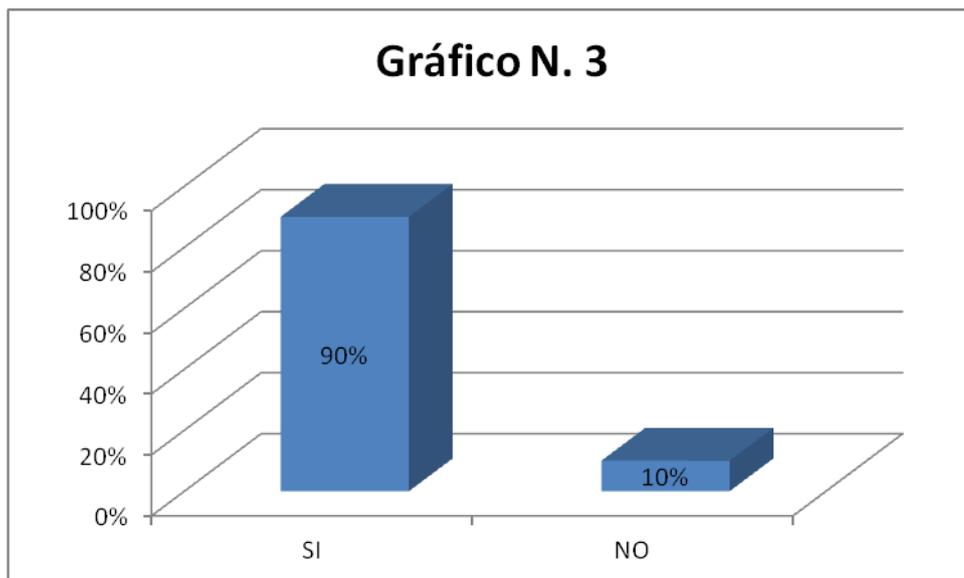
Los servidores tienen que ejercer el ciento por ciento de las garantías, más aún cuando se les instaure un Sumario Administrativo que conlleve una sanción de destitución de su cargo, porque ser servidor público no puede ser una excepción para contravenir los derechos constitucionales, como son el derecho a una defensa con todas las garantías que la Ley otorga, que no quede en indefensión u otra violación cualquiera; es la conclusión a la que llega la mayoría de los encuestados; y otra pequeña parte de la muestra consideran que los servidores públicos deben ser sumariados por su jefe inmediato por cuanto es la persona que más conoce el proceder en el trabajo.

**Tercera Pregunta.-** ¿Considera usted, que el servidor público se ve afectado en sus derechos, especialmente en el debido proceso y juez imparcial, cuando se le instaure un Sumario Administrativo?

**Cuadro Numero 3.**

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

Fuente: Abogados y Servidores Públicos.  
Responsable: Autora.



#### **INTERPRETACIÓN:**

Del total de 30 encuestados, que corresponde al 100%; 27 personas que equivale al 90% responden si a la pregunta planteada, pues el servidor público se ve afectado en sus derechos, especialmente en el debido proceso y juez imparcial, cuando se le instaura un Sumario Administrativo y 3 personas que equivale al 10% responde que no, señalan no conocer mucho la Ley.

#### **ANÁLISIS:**

Los servidores se ven afectados en sus derechos constitucionales y legales cuando se les sigue un proceso administrativo de la forma en que se encuentra tipificado en la legislación ecuatoriana, ya que está en desventaja al ser el sumariante la parte actora y quien dictamina una sanción, no tiene

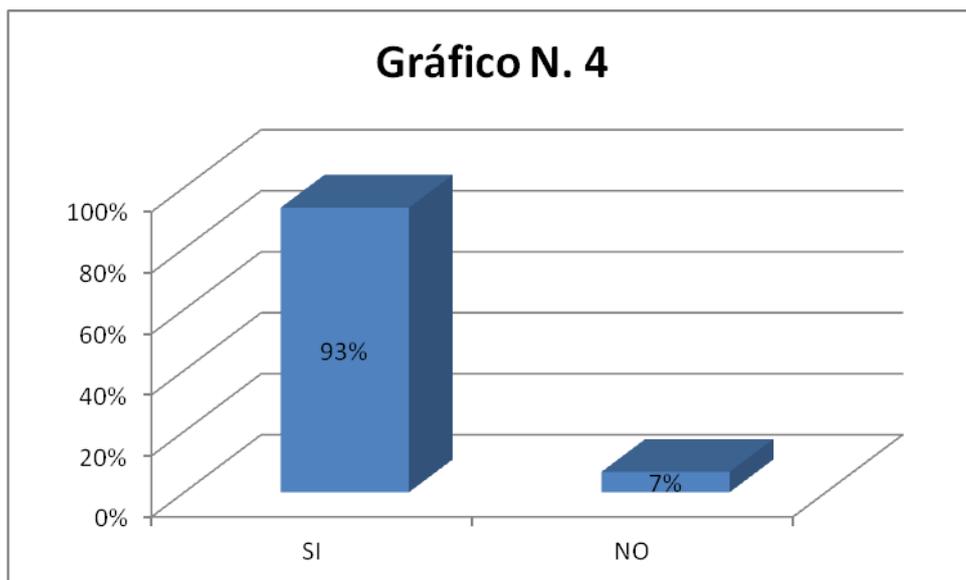
derecho a una defensa como si sucediera si se sustancia ante un tercero imparcial.

**Cuarta Pregunta.-** ¿Cree usted que al instaurarse un Sumario Administrativo, convierte a la autoridad nominadora en juez y parte, dejando en la indefensión al sumariado?

**Cuadro Numero 4.**

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

Fuente: Abogados y Servidores Públicos.  
Responsable: Autora.



#### **INTERPRETACIÓN:**

Del total de 30 encuestados, que corresponde al 100%; 28 personas que equivale al 93% responden si a la pregunta planteada, al instaurarse un Sumario Administrativo, convierte a la autoridad nominadora en juez y parte, dejando en la indefensión al sumariado y 3 personas que equivale al 7% responde que no, a veces depende de quien realice la acción de insistir en la revisión del proceso.

#### **ANÁLISIS:**

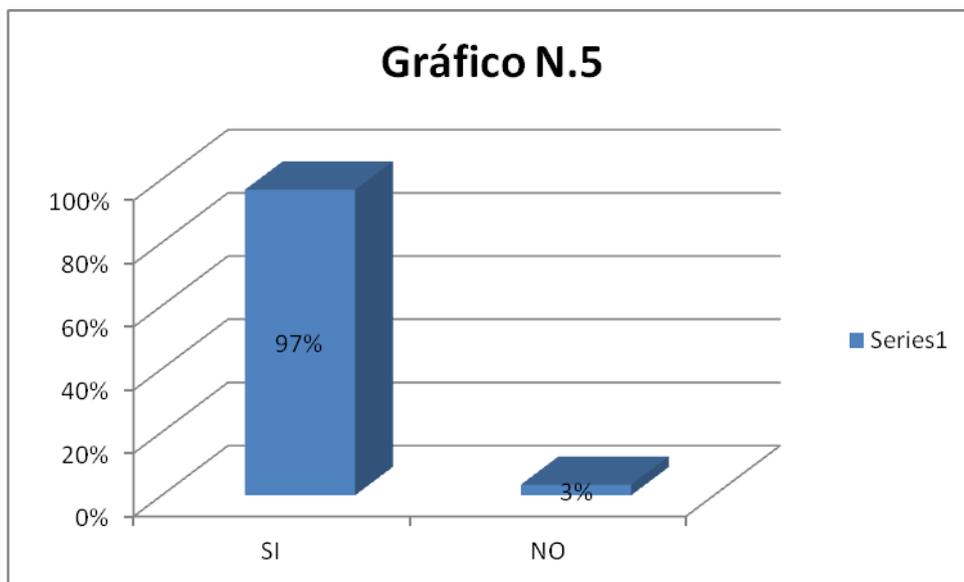
Los encuestados en su mayoría concuerdan que el procedimiento actual seguido en un proceso administrativo convierten a la autoridad nominadora en juez y parte, por cuanto es quien detecta la “falta” desde un punto de vista personal, es quien inicia la investigación es quien presenta pruebas, y quien dicta una resolución; situación que deja en la indefensión al sumariado que no tiene opciones contundentes para su defensa.

**Quinta Pregunta.-** ¿Está Usted de acuerdo, que se debe instaurar en la Ley Orgánica de Servicio Público, un articulado en el que se establezca, que el Sumario Administrativo debe ser sustanciado ante un organismo imparcial, que no sea la entidad nominadora o recursos humanos?

**Cuadro Numero 5.**

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

Fuente: Abogados y Servidores Públicos.  
Responsable: Autora.



**INTERPRETACIÓN:**

Del total de 30 encuestados, 29 personas que equivale al 97% responden si a la pregunta planteada, se debe instaurar en la Ley Orgánica de Servicio Público, un articulado en el que se establezca, que el Sumario Administrativo debe ser sustanciado ante un organismo imparcial, que no sea la entidad nominadora o recursos humanos y 1 persona que equivale al 3% responde que no, cree que hay servidores que no cumplen con su función a cabalidad.

## **ANÁLISIS:**

Indudablemente es pertinente se implemente a la Ley Orgánica de Servicio Público, una norma en la que se establezca que el Sumario Administrativo debe sustanciarse ante un tercero imparcial que puede ser una autoridad o persona idónea.

## **6.2. RESULTADO DE LA ENTREVISTA**

En la metodología del proyecto propuse la aplicación de la técnica de la entrevista para la recolección de información, para tal efecto me permití elaborar un formato con tres preguntas, que pueden ser revisadas en la sección de anexos, y que fueron aplicadas a Funcionarios del Ministerio de Relaciones Laborales y Funcionarios Públicos. Obteniendo las siguientes respuestas.

### **ENTREVISTA 1: Abogado del Ministerio de Relaciones Laborales.**

1.- ¿CONSIDERA USTED QUE EN LOS PROCESOS DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO QUE SE DESARROLLA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS LA AUTORIDAD NOMINADORA HACE DE JUEZ Y PARTE?

“Si, definitivamente la autoridad nominadora es la encargada de resolver el inicio del Sumario Administrativo, como también la sentencia final, por lo tanto interviene en todo el proceso, manipulándolo a su antojo”.

**COMENTARIO.-** Mediante la implementación de la presente entrevista, me di cuenta que el entrevistado está de acuerdo con el abuso de la autoridad nominadora al momento de instaurar un sumario administrativo, se violenta el debido proceso, el derecho a la defensa.

2.- ¿CREE USTED QUE LOS PROCESOS DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO COMO SE DESARROLLA ACTUALMENTE VIOLENTA LOS DERECHOS Y GARANTIAS CONSTITUCIONALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS?

“Depende, puesto que muchas autoridades nominadoras lo toman como una estrategia para deshacerse de los funcionarios, mientras que otras lo llevan de manera correcta, respetando a cada servidor”.

**COMENTARIO.-** estoy de acuerdo con la respuesta, en realidad hay autoridades que cumplen la ley y son conscientes de lo que como autoridades deben cumplir.

3.- ¿CREE USTED NECESARIO REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, CREANDO LOS JUECES DE SUSTANCIACIÓN, PARA QUE CONOZCAN Y RESUELVAN LOS PROCESOS DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO DENTRO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS?

“Es necesario, puesto que al existir un funcionario imparcial, que sustancie los sumarios administrativos y los resuelva, se garantiza el derecho de los servidores públicos a una justicia expedita”.

**COMENTARIO.-** al instaurarse un sumario administrativo, se violenta principios básicos como el debido proceso, por tanto se torna en una imperiosa necesidad de crear una autoridad imparcial, proba y expedita de manera que garantice los derechos de los servidores públicos.

## **ENTREVISTA 2: Ex Inspectora del Trabajo del Ministerio de Relaciones Laborales.**

1.- ¿CONSIDERA USTED QUE EN LOS PROCESOS DE SUMARIO ADMINISTRATIVO QUE SE DESARROLLA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS LA AUTORIDAD NOMINADORA HACE DE JUEZ Y PARTE?

“Si considero, que las autoridades nominadoras se encargan de disponer cada parte del sumario administrativo, obviamente estos se encuentra vinculados en todo el proceso, sin embargo existe el jefe de talento humano que se encarga de realizar el proceso, por tanto es discutible”.

**COMENTARIO.-** considero que el jefe de talento humano únicamente hace lo que el jefe dispone, por tanto el que tiene la última palabra es la autoridad.

2.- ¿CREE USTED QUE LOS PROCESOS DE SUMARIO ADMINISTRATIVO COMO SE DESARROLLA ACTUALMENTE VIOLENTA LOS DERECHOS Y GARANTIAS CONSTITUCIONALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS?

“Esto depende de las autoridades públicas, en su gran mayoría desarrollan procesos adecuados, sin embargo si existen unos pocos que hacen quedar mal a la administración pública”.

**COMENTARIO.-** Estoy completamente de acuerdo, se debe investigar a quien no cumple la ley y se le debe procesar por violentarla, debo indicar que detrás de un servidor hay una familia que necesita el sustento.

3.- ¿CREE USTED NECESARIO REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, CREANDO LOS JUECES DE SUSTANCIACIÓN, PARA QUE CONOZCAN Y RESUELVAN LOS PROCESOS DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO DENTRO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS?

“Creo que en la actualidad no debe existir ese tipo de reformas, puesto que el país se encuentra en un proceso político delicado, y lo que se conseguiría es aumentar los funcionarios públicos, aumentando los egresos del estado”.

**COMENTARIO.-** *la persona entrevistada, realmente nunca ha pasado necesidades, pertenece a la clase alta, según lo demuestra su respuesta.*

**ENTREVISTA 3: Inspector del Trabajo del Ministerio de Relaciones Laborales.**

1.- ¿CONSIDERA USTED QUE EN LOS PROCESOS DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO QUE SE DESARROLLAN EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS LA AUTORIDAD NOMINADORA HACE DE JUEZ Y PARTE?

“Definitivamente, ya que la autoridad nominadora de la institución pública que va a realizar el sumario administrativo es la que decide de principio a fin todo lo referente al proceso, quedando los informes que presenta el jefe de personal como mero enunciado.

**COMENTARIO.-** creo que la persona conoce de cerca estas actuaciones, con lo que concuerdo absolutamente.

2.- ¿CREE USTED QUE LOS PROCESOS DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO COMO SE DESARROLLA ACTUALMENTE VIOLENTA LOS DERECHOS Y GARANTIAS CONSTITUCIONALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS?

“Por supuesto, ya que no existe una tutela judicial efectiva, puesto que las autoridades nominadoras los manejan a su antojo, violentando principios constitucionales básicos de los servidores públicos”.

**COMENTARIO.-** por tanto, la ley no es aplicada se lo hace a conveniencia de grupo o personal, sin tomar en cuenta el daño moral, económico y porque no social que se causa al servidor.

3.- ¿CREE USTED NECESARIO REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, CREANDO LOS JUECES DE SUSTANCIACIÓN, PARA QUE CONOZCAN Y RESUELVAN LOS PROCESOS DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO DENTRO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS?

“Yo creo que es una reforma sumamente necesaria, si tomamos en cuenta la violación que viene afectando a muchos servidores públicos, por tanto un juez imparcial y expedito que desarrolle el sumario administrativo, garantizaría un adecuado debido proceso”.

**COMENTARIO.-** últimamente muchos servidores públicos han sufrido este tipo de atropellos no se puede reclamar la voz del servidor está quebrantada.

**ENTREVISTA 4: Funcionario del Servicio de Rentas Internas de la ciudad de Loja.**

1.- ¿CONSIDERA USTED QUE EN LOS PROCESOS DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO QUE SE DESARROLLA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS LA AUTORIDAD NOMINADORA HACE DE JUEZ Y PARTE?

“Claro que sí, ya que podemos observar que los jefes actualmente buscan imponer sanciones administrativas mediante el sumario administrativo a los funcionarios con la finalidad de amedrentarlos y tenerlos bajo una misma línea política”.

**COMENTARIO.-** *completamente de acuerdo, actualmente si queremos conservarnos en el puesto tenemos que pertenecer al gobierno.*

2.- ¿CREE USTED QUE LOS PROCESOS DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO COMO SE DESARROLLA ACTUALMENTE VIOLENTA LOS DERECHOS Y GARANTIAS CONSTITUCIONALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS?

“Por lo expuesto en la pregunta anterior, obviamente se está violentando los derechos, no solo de los servidores públicos, sino también de sus familias, puesto que se quedan sin el sustento para los integrantes del hogar”.

**COMENTARIO.-** las leyes están bien estructuradas quienes son los encargados de ejecutarlas no lo hacen parece que la situación social es ajena a ellos.

3.- ¿CREE USTED NECESARIO REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, CREANDO LOS JUECES DE SUSTANCIACIÓN, PARA QUE CONOZCAN Y RESUELVAN LOS PROCESOS DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO DENTRO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS?

“Claro que sí, ya que la existencia de un Juez, encargado de resolver el sumario administrativo en las instituciones y empresas públicas, impone imparcialidad y por lo tanto seguridad a todos quienes formamos parte del servicio público”.

**COMENTARIO.-** una autoridad imparcial a los hechos sería la solución para evitar la desorganización en las familias afectadas.

### **ENTREVISTA 5: Funcionario del Ministerio de Medio Ambiente en la Provincia de Loja**

1.- ¿CONSIDERA USTED QUE EN LOS PROCESOS DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO QUE SE DESARROLLA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS LA AUTORIDAD NOMINADORA HACE DE JUEZ Y PARTE?

“Si, ya que la autoridad nominadora interviene absolutamente en todo el proceso del sumario administrativo, desde que inicia, hasta que se resuelve, por tanto definitivamente es juez y parte”.

**COMENTARIO.-** definitivamente es así, la autoridad nominadora dispone el resto debe ajustarse a sus pretensiones.

2.- ¿CREE USTED QUE LOS PROCESOS DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO COMO SE DESARROLLA ACTUALMENTE VIOLENTA

## LOS DERECHOS Y GARANTIAS CONSTITUCIONALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS?

“Se violenta especialmente los derechos a la seguridad jurídica, a tener un juez imparcial y expedito como también al debido proceso y a la presunción de inocencia”.

**COMENTARIO.-** la presunción de inocencia esta desapareciendo somos acusados en forma general sin observar el debido proceso.

3.- ¿CREE USTED NECESARIO REFORMAR LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, CREANDO LOS JUECES DE SUSTANCIACIÓN, PARA QUE CONOZCAN Y RESUELVAN LOS PROCESOS DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO DENTRO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS?

“Estoy de acuerdo a la reforma que usted propone, puesto que esto aportaría a que los servidores públicos sean sancionados previo un proceso imparcial, donde la autoridad nominadora no intervenga, y por tanto no utilice sus influencias para que se resuelva de acuerdo a su antojo”.

**COMENTARIO.-** los servidores públicos y las autoridades del ramo, están de acuerdo en que existe abuso por parte de la autoridad nominadora al momento de seguir el sumario administrativo, se requiere de una autoridad imparcial que se encargue de desarrollar los procesos del Sumario

Administrativo; constituyéndose como el garante de la a Ley y de los derechos de los servidores públicos.

## **7.- DISCUSIÓN**

### **7.1. Verificación de objetivos.**

Primeramente cabe recordar que el objetivo general fue redactado de la siguiente manera:

**“REALIZAR UN ESTUDIO JURÍDICO, CRÍTICO, DOCTRINARIO Y EMPÍRICO, DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO Y SUS EFECTOS JURÍDICOS EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, SU REGLAMENTO Y DEMÁS CUERPOS LEGALES PERTINENTES”.**

El objetivo general planteado se ha cumplido, por cuanto del estudio crítico y analítico de la Constitución de la República, Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento, y con la ayuda de la revisión teórica de algunos tratadistas, y legislación comparada de países como Chile, he podido indagar estos cuerpos legales encontrando contradicciones y ciertos vacíos jurídicos que desde mi punto de vista provocan una necesidad imperiosa de una reforma legal con el fin de mejorar las condiciones legales a favor de los servidores públicos dentro de un sumario administrativo, donde la parte nominadora no sea juez y parte dentro de estos procesos, y el servidor público se vea perjudicado en sus derechos y garantías constitucionales.

### **7.1.2 Objetivos Específicos:**

El primer objetivo específico planteado fue:

**“Determinar y comprobar la violación de los derechos constitucionales de los servidores públicos mediante la implementación de sumarios administrativos sin que exista una autoridad imparcial que los juzgue”.**

Ha sido verificado con la revisión de la Literatura, específicamente con el análisis del procedimiento a seguirse en un sumario administrativo, y las partes que intervienen, establecidos en la LOSEP y su Reglamento, así como lo tipificado en legislaciones de otros países, estableciendo cuáles son los pasos a seguirse y quienes deben iniciar estos procesos y velar por los derechos de todos. Además se pudo comprobar que se violenta derechos básicos como el debido proceso, el legítimo derecho a la defensa y la tutela judicial efectiva.

También con las respuestas a la encuesta planteada, en específico con las respuestas a las preguntas uno, dos y tres.

El segundo objetivo específico fue:

**“Establecer que las y los Servidores Públicos no se encuentran debidamente capacitados en lo que se refiere a sus derechos constitucionales y por ende permiten la vulneración de los mismos”.**

Este objetivo lo pude determinar, mediante la realización de la encuesta y entrevista, en la cual pude determinar que los servidores públicos en su gran mayoría, no tienen un conocimiento adecuado de los cuerpos legales que rigen nuestro estado, por tanto no conocen sus derechos, deberes y obligaciones, lo que permite que las autoridades de turno vulneren sus derechos y produzcan graves afectaciones jurídicas.

Y por último el tercer objetivo específico fue:

**“Realizar una propuesta de reforma legal a la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento creando una autoridad especializada de sustentación de sumarios administrativos en el sector público”.**

Se hizo efectivo con la contestación a las encuestas llevadas a cabo, en especial con las respuestas a la pregunta número cinco; y también con el planteamiento de una propuesta de reforma a la LOSEP, tendiente a establecer que el sumario administrativo sea sustanciado ante un tercero imparcial.

## **7.2.- Contrastación de hipótesis.**

La hipótesis propuesta en la investigación fue:

**“CON LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA AUTORIDAD IMPARCIAL Y EXPEDITA QUE SUSTANCIE LOS PROCEDIMIENTOS DEL SUMARIO**

**ADMINISTRATIVO EN EL SECTOR PÚBLICO, SE EVITA LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SE GARANTIZA LA TUTELA EFECTIVA DE LOS DERECHOS CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA”.**

Luego de haber desarrollado la presente investigación modular, pude constatar que la hipótesis planteada es afirmativa, por cuanto el planteamiento de un sumario administrativo seguido en contra de un servidor público por parte de la autoridad nominadora o recursos humanos hace que se convierta en juez y parte, dejando en desventaja e indefensión al funcionario sumariado, lo cual es un atentado a los derechos constitucionales que tiene todo servidor público y por ende esta realidad va en detrimento de la Administración Pública. Además se contrastó, puesto que, los encuestados y entrevistados concuerdan en lo referente que la existencia de una autoridad imparcial y expedita que se encargue de resolver los procesos del sumario administrativo en las instituciones públicas, garantizan los derechos constitucionales de los servidores públicos.

### **7.3. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA DE REFORMA**

Conforme lo establecido en la LOSEP, a las y los servidores públicos se les puede instaurar un sumario administrativo cuando la autoridad nominadora

crea que ha incumplido un deber o ha cometido una falta, proceso que es llevado a efecto por esta misma autoridad y quien establece las sanciones a las que ha llegado con las conclusiones.

Este vacío jurídico ha hecho que muchas veces la autoridad nominadora abuse de esta facultad, instaurando sumario administrativo, no por faltas sino por desacuerdos personales con el servidor público, en el cual tiene todas las de ganar ya que se convierte en Juez y parte, y el sumariado en total indefensión lo cual atenta a sus derechos constitucionales que lo amparan.

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

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

Su procedimiento 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.

Estoy convencida que una reforma como la que planteo, además de evitar que se atente a los derechos del servidor público, la administración Pública se desarrolle en un ambiente de paz, convivencia y armonía entre el servidor público y sus superiores; logrando de este modo un auténtico servicio público que todos los ecuatorianos nos merecemos.

Esta tesis de grado se fundamenta jurídicamente, en la necesidad de que los servidores públicos, vean garantizados sus derechos y garantías constitucionales, como el debido proceso, legítimo derecho a la defensa, juez imparcial y expedito, etc; puesto que, en la actualidad, el proceso que se desarrolla para determinar la inocencia o culpabilidad de un servidor público, al cometer una posible infracción administrativa se desarrolla de la siguiente manera:

- a) Informe o denuncia escrita y/o verbal;
- b) Calificación del informe o denuncia;
- c) Etapa de conciliación;
- d) Terminación de prueba;
- e) Veredicto final;

**Por informe.-** Cuando se estime que por la gravedad de la falta cometida deba aplicarse una sanción, el superior que toma conocimiento del hecho realiza un informe para que la autoridad que corresponda disponga el inicio del sumario administrativo correspondiente.

**Por denuncia escrita.-** En ocasiones el aviso de la supuesta falta llega a conocimiento de la Autoridad en forma escrita, generalmente una nota firmada por una o más personas, quienes deben ser ratificados de la denuncia mediante una acta en donde se le hará conocer de las penalidades de la falsa denuncia contravencional.

**Denuncia verbal.-** Es el aviso verbal que recibe el funcionario de la comisión de un hecho contravencional. Por ser la contravención un hecho de acción pública, puede ser denunciada por cualquier persona. Al comparecer el denunciante se elaborará un acta de denuncia. Como requisito para realizar una denuncia, la persona debe ser capaz, es decir, tener más de dieciocho años.

**Calificación del informe o denuncia.-** Una vez que la Autoridad Nominadora tuviere conocimiento de una falta sujeta a sanción de suspensión o destitución dispondrá por escrito que el Director de Recursos Humanos o quien hiciere sus veces, inicie el correspondiente sumario administrativo.

**Etapa de conciliación.-** En el Sumario Administrativo no existe una etapa de conciliación, al servidor que incumplió la norma o reglamento, directamente se le asienta la sanción de conformidad con la Ley; violentando derechos consagrados en la Constitución y el Código del Trabajo, que son:

El Derecho a la Legítima Defensa, el Derecho de Igualdad ante la Ley y el Derecho al Trabajo.

**Término de prueba.-** El servidor, en el término improrrogable de siete días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación personal o de la última boleta, podrá presentar cualquier prueba o alegato de descargo a su favor.

El Director de Recursos Humanos o Jefe de la Oficina Departamental de Personal dentro de este mismo término efectuará las correspondientes investigaciones encaminadas al esclarecimiento de los hechos.

**Veredicto Final.-** Vencido el término indicado, sobre la base de lo actuado, el Director de Recursos Humanos o Jefe de la Oficina Departamental de Personal elaborará un informe en el término de 10 días, el mismo que contendrá las conclusiones y recomendaciones a las que hubiere llegado, debiendo señalar las normas legales y reglamentarias que considere han sido violadas.

La Autoridad nominadora dentro del término de 58 días, contados a partir de la fecha desde que tuvo conocimiento, dictará Resolución.

La notificación al Servidor Público con la Resolución dictada por la Autoridad competente se la efectuará en el lugar de su trabajo o en el domicilio señalado por el empleado y que constará en su hoja de servicio con cualquiera de las sanciones establecidas:

- ❖ Amonestación verbal;
- ❖ Amonestación escrita;
- ❖ Sanción pecuniaria administrativa;
- ❖ Suspensión temporal sin goce de remuneración; y,
- ❖ Destitución.

Por lo expuesto los servidores públicos actualmente, a más de ver violentados sus derechos y garantías constitucionales, ven afectados derechos básicos como:

**Gastos Económicos.-** Los Sumarios Administrativos demandan de gastos económicos en diferentes ámbitos como son:

Los honorarios del abogado que paga el sumariado, costas procesales y otra diligencias que se practican dentro de un juicio y que para el efecto se requiere de dinero.

**Sentencia injusta y desfavorable en contra del Sumariado.-** Luego de haber incurrido en gastos económicos y transcurrido todo un proceso durante el sumario, el sumariado recibe una sentencia desfavorable e injusta, por lo que la Autoridad nominadora es Juez y Parte, por tal razón actúan imparcialmente, ya que la mayor parte de casos se dan en las entidades del sector público y la víctima es la persona natural.

**Desconfianza en el Sistema de Justicia.-** Esta desconfianza se origina, cuando los administradores de justicia violan los derechos de los sumariados dictando sentencias desfavorables y perjudiciales para la víctima que es la persona natural; cuando lo correcto y legal sería que la autoridad nominadora sea imparcial.

Por lo expuesto, se fundamenta jurídicamente la elaboración de la propuesta de reforma legal, la misma que va encaminada a satisfacer necesidades básicas de los ciudadanos, y en especial de los servidores públicos, puesto que nuestra normativa legal GARANTISTA, protege y tutela la integridad del ser humano como ente de derechos y deberes.

## 8. CONCLUSIONES.

- La Constitución de la República del Ecuador establece los derechos de las y los servidores públicos, derechos que están por encima de otro cuerpo legal o autoridad; por ende deben ser respetados por las autoridades nominadoras en las instituciones públicas.
- El servicio público se constituye como la actividad de servicios general, que se desarrolla por parte del Estado, de manera continua y obligatoria.
- La Ley Orgánica de Servidor Público y su Reglamento establece el procedimiento a seguirse en un sumario administrativo, en el cual los sujetos procesales son el sumariante (autoridad nominadora) y el sumariado (servidor público).
- La autoridad nominadora se convierte en juez y parte dentro de un sumario administrativo; lo que violenta los principios y garantías constitucionales de los servidores públicos.
- Es necesario realizar una reforma que ordene que los sumarios administrativos deben ser sustanciados ante un tercero imparcial, es indispensable incluir una acorde a la necesidad de los servidores públicos.

## **9.- RECOMENDACIONES.**

- Los derechos constitucionales de los servidores públicos, son irrenunciables, intangibles, imprescriptibles, por tanto las autoridades competentes deben generar políticas públicas que garanticen su efectiva tutela por parte del Estado.
- A las Instituciones Públicas, que capaciten permanentemente a sus funcionarios, con la finalidad que conozcan sus derechos, deberes y obligaciones; y por tanto presten un mejor servicio a la colectividad.
- A la Asamblea Nacional, con la finalidad de que se encargue de realizar propuesta de reformas legales a los cuerpos supletorios de la Constitución de la república del Ecuador, de manera que se vean garantizadas todas las garantías constitucionales.
- A la Universidad Nacional de Loja, que siga formando profesionales probos, preocupados de la realidad social y jurídica del país.
- Se debe implementar una reforma en la Ley LOSEP. Art- 44 y Arts. 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público, sección 3era, donde se establezca que los sumarios administrativos deben ser sustanciados ante un tercero

Imparcial, sea esta una autoridad o una persona que cumpliendo ciertos requisitos de idoneidad sea nombrada para el caso.

## **9.1. PROPUESTA DE REFORMA LEGAL.**

**La Honorable Asamblea Nacional de la República del Ecuador.**

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

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

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

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

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

En ejercicio de las facultades contempladas en el numeral 6 art. 120 de la Constitución de la República del Ecuador expide la siguiente; **LEY**

**REFORMATORIA DE SERVICIO PÚBLICO.**

**Art. 1.** Reformese el Art. 44 de la Ley Orgánica de Servicio Público por el siguiente:

“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, El Juez de Sustanciación de los Sumarios Administrativos correrá traslado a los órganos de justicia competentes.

**Art. 2.-** Luego del Art. 44 agréguese los siguientes artículos innumerados:

**REQUISITOS GENERALES PARA SER JUEZA O JUEZ DE SUSTANCIACIÓN DE LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS.- (Art. Innumerado).-** Para ser jueza o juez se requiere ser ecuatoriano, estar en goce de los derechos de participación política, ostentar el título de abogado, y reunir las demás calidades exigidas por la Constitución y las leyes.

Sin perjuicio de los requisitos establecidos en la Constitución y demás cuerpos legales pertinentes, el tiempo de ejercicio profesional de abogado para ser juez de sustanciación de los sumarios administrativos será de tres años de experiencia profesional.

**AMBITO DE LA POTESTAD JURISDICCIONAL.- Art. Innumerado.-** Las juezas y jueces de Sustanciación de Sumarios Administrativos conocerán todos los asuntos que se promuevan dentro del territorio de la República, cualquiera sea su naturaleza o la calidad de las personas que intervengan en ellos, sean nacionales o extranjeros, sin perjuicio de lo establecido por la Constitución, tratados y convenios internacionales vigentes.

**FUNCIONES DE LA/ EL JUEZ DE SUSTANCIACIÓN DE SUMARIOS ADMINISTRATIVOS.-** Al Juez o Jueza de Sustanciación de Sumarios Administrativos le corresponde:

a) Representar al Ministerio de Relaciones laborales en la sustanciación de los sumarios administrativos que se desarrollen en las Instituciones Públicas;

b) Capacitar a los servidores públicos en sus derechos, deberes y Prohibiciones;

c) Conocer y resolver los Procesos de Sumarios Administrativos, de acuerdo a la jurisdicción y competencia respectiva;

d) Disponer como única medida cautelar la suspensión temporal del sumariado, con goce de remuneración de ser estrictamente necesaria;

e) Notificar a la autoridad nominadora respectiva la resolución para los fines legales consiguientes,

f) Los demás asuntos que establezca la ley.

**DISPOSICIÓN FINAL:** La presente reforma entrará en vigencia a partir de la publicación en el Registro Oficial.

Dada en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en la sala de sesiones de la Honorable Asamblea Nacional del Ecuador, a los 25 días del mes de marzo de dos mil trece.

.....  
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL.

.....  
SECRETARIO GENERAL DE LA ASAMBLEA NACIONAL

**La Honorable Asamblea Nacional de la República del Ecuador.**

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

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

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

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

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

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, expide la siguiente:

**REFORMA AL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO:**

**Art. 1.** Sustitúyase los Art. 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99 y 100 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público por los siguientes:

### Sección 3a.

#### Del procedimiento del sumario administrativo

**Art. 2.** Periodo.- Dentro del término previsto en el inciso segundo del artículo 92 de la LOSEP, El Juez de Sustanciación de Sumarios Administrativos podrá disponer el inicio y sustanciación del respectivo sumario administrativo e imponer la sanción correspondiente a través de la expedición de la respectiva resolución.

**Art. 3.** Acciones previas.- Antes de dar inicio al sumario administrativo se deberán cumplir con las siguientes acciones previas:

a) 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;

b) Conocido y analizado por la UATH estos hechos, en el término de tres días informará al Juez de Sustanciación de Sumarios Administrativos sobre la procedencia de iniciar el sumario administrativo, consignando los fundamentos de hecho y de derecho y los documentos de respaldo, en el caso que hubiere lugar, dicho informe no tendrá el carácter de vinculante; y,

c) Recibido el informe, el Juez de Sustanciación de Sumarios Administrativos mediante providencia, dispondrá a la UATH, de ser el caso, el inicio del sumario administrativo, en el término de 5 días.

**Art. 4.** Inicio del Sumario Administrativo.- En conocimiento del informe de la UATH, el Juez de Sustanciación de Sumarios Administrativos expedirá la respectiva providencia de inicio del sumario administrativo.

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

a) La enunciación de los hechos materia del sumario administrativo y los fundamentos de la providencia expedida por el Juez de Sustanciación de Sumarios Administrativos;

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

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

d) El señalamiento de la obligación que tiene el servidor de comparecer con un abogado y señalar casillero judicial para futuras notificaciones a fin de ejercer su derecho de defensa; y,

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

**Art. 5.** De la notificación.- El auto de llamamiento a sumario será notificado por el Secretario Ad Hoc en el término de un día, mediante una boleta entregada en su lugar de trabajo o mediante tres boletas dejadas en su domicilio o residencia constantes del expediente personal del servidor, conforme a las disposiciones generales establecidas en el Código de Procedimiento Civil, si no fuera posible ubicarlo en su puesto de trabajo, a la que se adjuntará toda la documentación constante del expediente, al cual se adjuntará toda la documentación que obrare del proceso.

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

**Art. 6.** De la contestación.- Recibida la notificación la o el servidor, en el término de 3 días, contestará al planteamiento del sumario, adjuntando las pruebas de descargo que considere le asisten.

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

**Art. 8.** De la audiencia oral.- Vencido el término de prueba, se señalará día y hora en las cuales tenga lugar una audiencia oral, en la cual el solicitante del sumario o su delegado y el sumariado sustentarán las pruebas de cargo y de descargo de las que se crean asistidos. Dicha audiencia será convocada con por lo menos 24 horas de anticipación.

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

**Art. 9.** De las conclusiones y recomendaciones.- Concluida la audiencia oral, el titular de la UATH o su delegado, en el término máximo de 10 días, previo el análisis de los hechos y de las bases legales y reglamentarias, remitirá a la autoridad nominadora el expediente del sumario administrativo y un informe con las conclusiones y recomendaciones a que hubiera lugar, señalando, de ser el caso, la sanción procedente, dependiendo de la falta

cometida, informe que no tendrá el carácter de vinculante para la posterior decisión del Juez de Sustanciación de Sumarios Administrativos.

**Art.10.** De la sanción.- El Juez de Sustanciación de Sumarios Administrativos, mediante providencia, dispondrá, de ser el caso, y de manera motivada, la aplicación de la sanción correspondiente, providencia que será notificada a la o el servidor sumariado, de haber señalado domicilio legal para el efecto, o, mediante una única boleta en su domicilio o lugar de residencia que conste del expediente personal.

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

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

**Art. 11.** De la renuncia en sumario administrativo.- En caso de que la o el servidor, contra quien se haya instaurado un proceso de sumario administrativo, presentare su renuncia al puesto que desempeña, la máxima autoridad no la aceptará hasta que concluya el proceso administrativo, de conformidad con el artículo 45 de la LOSEP, y en caso de abandono del

puesto, se continuará con el sumario administrativo aún en ausencia del servidor.

**Art. 12.** De la rehabilitación por destitución.- La o el servidor que hubiera sido destituido por una causal que no hubiera conllevado responsabilidad civil o penal, ni sea de aquellas relacionadas por indebida administración, manejo, custodia o depósito de recursos públicos, bienes públicos o por delitos relacionados con estos asuntos, transcurridos dos años de la fecha de destitución, podrá solicitar ante el Ministerio de Relaciones Laborales, su rehabilitación para desempeñar un puesto en las instituciones señaladas en el artículo 3 de la LOSEP, que no sea la que lo destituyó.

**Disposición Final:** La presente reforma entrará en vigencia a partir de la publicación en el Registro Oficial.

Dada en la ciudad de San Francisco de Quito, Distrito Metropolitano, en la sala de sesiones de la Honorable Asamblea Nacional del Ecuador, a los 25 días del mes de marzo de dos mil trece.

.....  
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL.

.....  
SECRETARIO GENERAL DE LA ASAMBLEA NACIONAL

## 10. BIBLIOGRAFÍA.

- 1 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones. Publicación Asamblea Nacional Constituyente 2008.
- 2 Ley de Servicio Público, Corporación de estudios y publicaciones.2011.
- 3 Reglamento General a la Ley de Servicio Público, Corporación de estudios y publicaciones.2011-
- 4 DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 2009.
- 5 GARCÍA TORRES Carlos. “Diseños Experimentales e Investigación Jurídica”. REVISTA DEL Colegio de Abogados de Loja. 2005 Loja-Ecuador.
- 6 CABANELLAS, Guillermo. “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta, Decimoquinta Edición, Buenos Aires-Argentina, 2001.
- 7 POSSO ZUMÁRRAGA, Manuel, Diccionario Jurídico Social, terminología.

- 8 DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA, Editorial Espasa, SIGLO XXI, Calpe S. A., Madrid, 1999.
- 9 DIARIO LA HORA. Sección, Revista Judicial.
- 10 MICROSOFT ENCARTA 2010.
- 11 MODULO XI editado por la Universidad Nacional de Loja, Área Jurídica Social y Administrativa, Modalidad de Estudios a Distancia, 2012
- 12 JARAMILLO Ordoñez Herman, “manual de derecho administrativo” editado en el Editorial de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Nacional de Loja.
- 13 DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA, Editorial Espasa, SIGLO XXI, Calpe S. A., Madrid, 1999.
- 14 OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo; OSPINA ACOSTA, Eduardo: Teoría General del Contrato y los demás Actos o Negocios Jurídicos, Temis, Santa Fe de Bogotá – Colombia, 1994.
- 15 <http://www.Ley de Carrera Administrativa.gob>.

16 [http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5428](http://www.derechoecuador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=5428).

17 <http://www.buenastareas.com/ensayos/Sumario-Administrativo-Ecuador/1355113.html>-

18 LARREA Olgún, Juan, Servicios Públicos, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2005.



Por qué?

.....

4.- Cree usted que al instaurarse el sumario administrativo, convierte a la autoridad nominadora en juez y parte, dejando en la indefensión al sumariado?

Si (      )                      No (      )

Por qué?

.....

5.- ¿Está Usted de acuerdo, de que se debe instaurar en la Ley Orgánica de Servicio Público, un articulado en el que se establezca, que el Sumario Administrativo debe ser sustanciado ante un organismo imparcial, que no sea la entidad nominadora o recursos humanos?

Si (      )                      No (      )

Por qué?

.....

## **PREGUNTAS A LOS ENTREVISTADOS**

1.- Considera usted que en los procesos del sumario administrativo que se desarrolla en las instituciones públicas la autoridad nominadora hace de juez y parte?

2.- Cree usted que los procesos del sumario administrativo como se desarrolla actualmente violenta los derechos y garantías constitucionales de los servidores públicos?

3.- Cree usted necesario reformar la ley orgánica de servicio público, creando los jueces de sustanciación, para que conozcan y resuelvan los procesos del sumario administrativo dentro de las instituciones públicas?

**GRACIAS POR COLABORAR**

## INDICE

PORTADA.....	i
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.....	9
4.1. MARCO CONCEPTUAL.....	9
4.2. MARCO DOCTRINARIO.....	18
4.3. MARCO JURÍDICO .....	24
4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA.....	46
5. MATERIALES Y MÉTODOS .....	52
6. RESULTADOS.....	55
6.1. Presentación de los resultados de la encuesta .....	55
6.2. Resultados de las entrevistas .....	63
7. DISCUSIÓN .....	73
7.1. Verificación de Objetivos .....	73

7.2. Contrastación de la Hipótesis.....	74
7.3. Fundamentos jurídica de la propuesta de reforma .....	75
8. CONCLUSIONES .....	83
9. RECOMENDACIONES .....	84
9.1. Propuesta de Reforma .....	86
10. BIBLIOGRAFÍA .....	97
11. ANEXOS .....	100
ÍNDICE .....	103