



# UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

**ÁREA JURIDICA SOCIAL Y ADMINISTRATIVA**

**CARRERA DE DERECHO**

**TÍTULO:**

**“EL PROCEDIMIENTO GENERAL DEL  
SUMARIO ADMINISTRATIVO”**

TESIS PREVIA A OPTAR EL GRADO DE  
ABOGADO

**AUTOR:**

**ALEX JAVIER SOTO CARRIÓN**

**DIRECTOR:**

**DR. MARIO ENRIQUE SÁNCHEZ ARMIJOS**

**Loja - Ecuador  
2015**

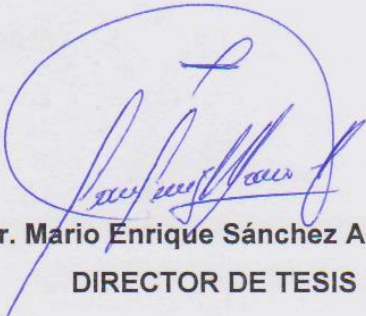
## CERTIFICACIÓN

**Dr. Mario Enrique Sánchez Armijos**  
**DOCENTE DEL AREA JURÍDICA SOCIAL Y ADMINISTRATIVA DE LA**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**

### **CERTIFICA:**

Que la presente tesis de investigación jurídica, con el tema **“EL PROCEDIMIENTO GENERAL DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO”**, elaborada por el señor Alex Javier Soto Carrión, ha sido desarrollada bajo mi dirección, por lo que luego de haber cumplido con los requisitos de forma y fondo exigidos por los respectivos Reglamentos e Instructivos de la Universidad Nacional de Loja, autorizo su presentación al respectivo Tribunal para los fines pertinentes.

Loja, Julio de 2015



**Dr. Mario Enrique Sánchez Armijos**  
**DIRECTOR DE TESIS**

## AUTORÍA

Yo, **Alex Javier Soto Carrión** 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.

**AUTOR:** Alex Javier Soto Carrión

**FIRMA:** .....

**CÉDULA:** 1104215213

**FECHA:** Loja, julio de 2015

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

Yo, **Alex Javier Soto Carrión** declaro ser autor de la Tesis titulada: “**EL PROCEDIMIENTO GENERAL DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO**”, Como requisito para optar al Grado de: **ABOGADO**: autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional:

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

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

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los 02 días del mes de julio del dos mil quince, firma el autor:

**AUTOR: Alex Javier Soto Carrión**

**FIRMA:** 

**CÉDULA:** 1104215213

**DIRECCIÓN:** Loja, Calle Brasil y Salvador

**CORREO ELECTRÓNICO:** ajavis@hotmail.com.ar

**TELÉFONO:** 2576643      **CÉLULAR:** 0967896489

**DATOS COMPLEMENTARIOS**

**DIRECTOR DE TESIS:** Dr. Mario Enrique Sánchez Armijos

**TRIBUNAL DE GRADO:**

Dr. Mg. Luis Anibal torres Jimenez      **(Presidente)**

Dr. Mg. Guilber René Hurtado Herrera      **(Vocal)**

Dr. Mg. Patricio Alberto Valdivieso espinosa      **(Vocal)**

## **AGRADECIMIENTO**

Dejo constancia de mi imperecedera gratitud al Área Jurídica, Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja, Escuela de Ciencias Jurídicas, y a sus distinguidos catedráticos, y en especial al Dr. Mario Enrique Sánchez Armijos, Director de la Tesis, supervisor principal y eje fundamental para la culminación del presente trabajo.

Expreso también mi gratitud y reconocimiento por los sabios conocimientos impartidos a todos los docentes del Área Jurídica Social y Administrativa, que me supieron guiar para la consecución del presente trabajo investigativo.

El Autor

# DEDICATORIA

El presente trabajo de investigación jurídica, lo dedico:

Al creador de todas las cosas, el que me ha dado fortaleza para continuar cuando a punto de caer he estado; por ello, con toda la humildad que de mi corazón puede emanar, dedico primeramente mi trabajo a Dios.

De igual forma, dedico esta tesis a mi madre que ha sabido formarme con buenos sentimientos, hábitos y valores, lo cual me ha ayudado a salir adelante en los momentos más difíciles.

A mis hermanos que siempre han estado junto a mí y brindándome su apoyo, muchas veces poniéndose en el papel de padre.

Al hombre que me dio la vida, el cual a pesar de haberlo perdido, ha estado siempre cuidándome y guiándome desde el cielo.

A mi familia en general, porque me han brindado su apoyo incondicional y por compartir conmigo buenos y malos momentos.

El Autor

# TABLA DE CONTENIDOS

Caratula

Certificación

Autoría

Carta de Autorización de Tesis

Agradecimiento

Dedicatoria

Índice de Contenidos

**1. TÍTULO**

**2. RESUMEN**

**2.1. ABSTRACT**

**3. INTRODUCCIÓN**

**4. REVISIÓN DE LITERATURA**

**4.1. MARCO CONCEPTUAL**

4.1.1. El Estado

4.1.2. Gobernabilidad

4.1.3. Sistema Administrativo Gubernamental

4.1.4. La Administración Pública

4.1.5. Servidores Públicos

4.1.6. Procedimiento Administrativo

4.1.7. Sumario Administrativo

**4.2. MARCO DOCTRINARIO**

- 4.2.1. La Administración Pública en el Ecuador
- 4.2.2. Los Servidores Públicos en la Administración Ecuatoriana
- 4.2.3. Derechos y Garantías de los Servidores Públicos en el Ecuador
- 4.2.4. El Sumario Administrativo en el Ecuador
- 4.3. MARCO JURÍDICO**
- 4.3.1. La Constitución de la República del Ecuador, Garantías a los Servidores Públicos
- 4.3.2. La Ley Orgánica de Servicio Público, Derechos de los Servidores Públicos
- 4.3.3. Garantías Legales al Sumario Administrativo
- 4.3.4. Análisis Jurídico del Procedimiento General del Sumario Administrativo en la Administración Pública
- 4.3.5. Legislación Comparada
- 4.3.5.1. Sumario Administrativo en Chile
- 4.3.5.2. Sumario Administrativo en Colombia
- 4.3.5.3. Sumario Administrativo en Uruguay
- 5. MATERIALES Y MÉTODOS**
- 5.1 Metodología
- 5.2. Fases
- 5.3. Técnicas
- 6. RESULTADOS**
- 6.1. Presentación y Análisis de los resultados de las Entrevistas
- 6.2. Presentación y Análisis de los resultados de las Encuestas



## **7. DISCUSIÓN**

7.1. Verificación De Objetivos

7.1.1. Objetivo General

7.1.2. Objetivos Específicos

7.2. Contrastación De La Hipótesis.

7.3. Fundamentación Jurídica para la Propuesta de Reforma Legal

## **8. CONCLUSIONES**

## **9. RECOMENDACIONES**

9.1. Propuesta de Reforma Legal a la Ley Orgánica de Servicio Público

10. BIBLIOGRAFIA

11. ANEXOS

INDICE

1. TÍTULO

**“EL PROCEDIMIENTO GENERAL  
DEL SUMARIO  
ADMINISTRATIVO”**

## **2. RESUMEN**

El Procedimiento Disciplinario es una garantía fundamental en el Estado de Derecho, se materializa en una serie de actos y tareas que tienden a determinar la existencia de faltas de servicio e incumplimientos de parte de los funcionarios públicos, también obra, como se dijo, como una garantía fundamental para que los empleados estatales no sean perseguidos con arbitrariedad por los jefes.

El Procedimiento Administrativo ha sido definido diciendo que es el conjunto de trámites que debe observar la Administración al desarrollar su actividad, por lo expuesto, no parece sustancial si el procedimiento se documenta de manera tradicional o si se registra electrónicamente, salvo las particularidades que emanan del soporte utilizado; se observa en los diferentes medios, la realización de una investigación sumaria o sumario administrativo y, en algunos casos, se condena por la opinión pública antes de la finalización del procedimiento, el sumariado es inocente, hasta que se demuestre lo contrario, y en este trabajo intentamos destacar esas características fundamentales.

Si bien el objeto del presente es el procedimiento disciplinario, es un procedimiento administrativo al que le son aplicables los principios que corresponde a la administración pública, que el procedimiento disciplinario se regulará por las normas de la Ley Orgánica de Servicio Público, sin perjuicio de

la aplicación de los derechos de las servidoras y servidores públicos en el Ecuador.

Las servidoras y servidores públicos de la administración del Estado están sujetos a determinados deberes y obligaciones que derivan directamente de su cargo; en este contexto, es donde el sumario administrativo 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 constituyes en efectivamente una infracción o falta punible.

## **2.1. ABSTRACT**

The disciplinary procedure is a fundamental guarantee in the rule of law, materializes in a series of events and tasks that tend to determine the existence of service failures and shortcomings on the part of public officials, also work, as stated, as a fundamental guarantee that State employees are not pursued with arbitrariness by the heads.

The Administrative Procedure has been defined by saying that is the set of procedures to be observed by the Administration to develop their activity, above, does not appear to be substantial if the procedure is documented traditionally or electronically recorded, unless the particular emanating from carrier used; shown in the various media, the preparation of a summary investigation or administrative proceedings and, in some cases, is condemned by the public before the end of the procedure, the sumariado is innocent, until proven otherwise, and in this paper we try to highlight these fundamental characteristics.

While the purpose of this is the disciplinary procedure is an administrative procedure that the principles applicable to public administration, disciplinary proceedings shall be governed by the rules of the Law on Public Service, without prejudice are applicable implementation of the rights of public servants in Ecuador.

The servants and public servants of the State administration are subject to certain duties and obligations deriving directly from his office; in this context, is where the administrative proceedings is transformed into a tool to investigate and establish the facts that could constitute a violation or failure to these obligations and duties, along with applying a disciplinary measure, if the facts under investigation effectively constitute an infringement or non-punishable.

### **3. INTRODUCCIÓN**

La presente investigación jurídica sobre la temática: “EL PROCEDIMIENTO GENERAL DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO”, se reviste de gran trascendencia e importancia jurídica en garantías de los derechos de los servidores y servidoras públicos cuando éstos han sido objeto de una investigación de Sumario Administrativo; que el procedimiento aplicable, genera inconvenientes de orden procesal y que es la institución nominadora la que genera dicho trámite en su totalidad; por lo tanto considero que los derechos de las servidoras y servidores públicos debe ser equitativo y justo para las partes procesales; y debe dotársele de mecanismos más eficaces en el Procedimiento Administrativo por la defensa de los derechos de las servidoras y servidores públicos en el Ecuador.

El estudio y desarrollo en la presente investigación, se establecen dentro de su contenido, en forma literaria los aspectos conceptuales, doctrinarios y jurisprudenciales en cuanto a los derechos de las servidoras y servidores públicos en cuanto al Procedimiento del Sumario Administrativo en el país; en cuanto a determinar la eficacia jurídica y la tutela efectiva; para lo cual describo su contenido: REVISIÓN DE LITERATURA, MARCO CONCEPTUAL: que contiene temáticas sobre conceptos relevantes sobre el Procedimiento de Sumario Administrativo; un MARCO DOCTRINARIO en el cual se realizó un estudio al pensamiento de autores en derecho relacionados con la importancia

de la temática en estudio; y un MARCO JURÍDICO que contiene, aspectos relevantes relacionados con el aspecto jurídico y legal contenidos en la Constitución de la República del Ecuador y de la Ley Orgánica de Servicio Público, en especial se Garantice el Procedimiento Administrativo del Sumario Administrativo.

Con todas estas consideraciones, una vez desarrollada la investigación socio-jurídica, la revisión de literatura, la investigación de campo; así como del estudio de los conceptos, doctrina y normativa estudiada respecto de la temática y problemática, analizados éstos, respecto de los objetivos e hipótesis planteadas; me llevaron a realizar un estudio para la fundamentación jurídica de la propuesta de reforma legal, con ello he arribado a las conclusiones y recomendaciones, como al proyecto de reforma legal ala Ley Orgánica de Servicio Público.



## **4. REVISIÓN DE LITERATURA**

### **4.1. MARCO CONCEPTUAL**

#### **4.1.1. El Estado**

“Es la sociedad política y jurídicamente organizada capaz de imponer la autoridad de la ley en el interior y afirmar su personalidad y responsabilidad frente a las similares del exterior. Los Estados pasan, las naciones, quedan; ya que hubo Estado esclavista, feudal, etc., en una misma Nación. En un Estado puede haber varias naciones, pero no se concibe una nación que contenga varios Estados”<sup>1</sup>.

El Estado, se construye en la parte sustancial de una nación en la que intervienen el pueblo, territorio y la soberanía a través de un ordenamiento jurídico para el ejercicio del poder y la administración gubernamental en un territorio determinado.

“El Estado es la forma en la que se organiza la sociedad para poder funcionar mejor, es la unión de nuestra población, las instituciones públicas que nos organizan y nuestra cultura, la Constitución establece dentro de los fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad, garantizar los derechos y deberes de los ciudadanos, facilitar la participación

---

<sup>1</sup> <http://jorgemachicado.blogspot.com/2009/12/estado>

del pueblo en los asuntos de la Nación, defender la independencia y la integridad territorial, y asegurar la convivencia pacífica así como un orden justo, entre otros; para que el Estado pueda alcanzar estos fines y logre cumplir con las funciones que le corresponden se han creado cinco ramas del poder público: El Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Participación Ciudadana y Control Social; y Electoral; estas ramas están integradas por diversos órganos con funciones diferentes, pero que siempre deben coordinarse y colaborar para poder trabajar mejor y lograr dichos fines”<sup>2</sup>.

Además, considero que un Estado es la organización política y jurídica de una nación y de una Sociedad que la representa el pueblo, en un determinado territorio, y que se encuentra bajo el poder de una autoridad que la gobierna a través del Presidente quien está obligado a gobernar dicho territorio, y que se encuentra al servicio de la sociedad, y del interés general de los ciudadanos.

“El Estado es una realidad, estamos en el estado desde que nacemos nos tenemos que inscribir hacer constar que nacimos en una oficina estatal, hasta que morimos levantando una partida de función, es una sociedad humana asentada en un territorio que le corresponde, que tiene su sede en un territorio, no va de un lugar a otro, estructurada y regida, regulada por un orden jurídico, para regular la conductas, y este orden jurídico”<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> MUÑOZ de Bustillo, R., “Estado y Bienestar Social”, Madrid: Alianza Editorial Alianza, Madrid-España, 1989, Pág. 34.

<sup>3</sup> ANBAR, Diccionario Jurídico, con Legislación Ecuatoriana, Fondo De Cultura Ecuatoriana, Segunda Edición, Año 2004, Pág. 22.

Si decimos que el estado es una sociedad humana decimos que es un hecho, una realidad, el hombre se junta en sociedad para satisfacer necesidades y se establecen relaciones con los demás y es más fácil satisfacer las necesidades a través de los demás, y existe una gama de hechos y del concepto social se deriva el hecho político, pues la política se refiere a la tendencia del hombre a reunirse y organizarse para alcanzar un fin y para alcanzarlo se necesita del poder. El hecho social político se caracteriza por estar basado en una comunidad humana, formada para la obtención del bien más importante que pueda tener esa comunidad como lo es el bien de todos sus miembros.

#### **4.1.2. Gobernabilidad**

“Es la estructura del poder con el fin de mantener el orden interno y externo, su ejercicio está designado por la constitución, también lo denominan como la autoridad o el poder, sus mandatos poseen sanciones coercitivas o el ejercicio de la fuerza, definición de poder ha confrontado tres teorías de acuerdo a lo que dice Bobbio, la una es la sustancialista, entendida como algo que sirve para alcanzar ciertos fines; la subjetivista, la capacidad del sujeto de obtener ciertos efectos y, la racional, la relación entre dos sujetos que posibilita que uno obtenga de otro un comportamiento determinado que de otra manera no habría realizado”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> *KELSEN Hans, Estado y Nación, Editorial, Argentina, Editorial Félix, Año 2010, Pág. 256*

Dentro del poder se distingue tres especies: económico, ideológico y el político, teniendo en común el que posibilitan la unidad de la sociedad, así también se señalan límites que pueden ser internos y externos, los límites internos persiguen someter la autoridad a la ley, la separación de poderes y el respeto a los derechos fundamentales de la persona y del ciudadano(a), se imponen mediante la formulación de leyes positivas, leyes que son impuestas por los mismos gobernados por medio de sus representantes para regular internamente las actividades de una colectividad, los límites externos tienen relación con las normas del derecho internacional mediante convenios o acuerdos internacionales.

La gobernabilidad se la entiende como la capacidad que tiene una nación, el pueblo como lo es la sociedad en definir y establecer políticas y resolver sus conflictos de manera pacífica dentro de un orden jurídico vigente, es una obligación dentro del sistema democrático, y se convierte en una condición necesaria de un Estado de derecho que se sustenta en la independencia de poderes y un sistema legal que garantice los derechos y garantías de la sociedad para las personas, para ello se requiere de instituciones basadas en los principios de equidad, libertad, participación en la toma de decisiones, rendición de cuentas y, promoviendo la inclusión de los sectores más vulnerables.

Además la gobernabilidad es el sustento de la democracia como de la estabilidad social y política como de las relaciones entre el Estado y la

población, en el equilibrio dinámico entre demandas sociales y respuestas gubernamentales, del ejercicio de la gobernanza por las acciones que tome el gobierno en el ejercicio de sus funciones, que su misión es el establecer incentivos a la sociedad, y por el desarrollo de la nación.

#### **4.1.3. Sistema Administrativo Gubernamental**

“A la forma como cada república o monarquía constitucional integra su representación política y establece relaciones entre sus instituciones gubernamentales se le denomina sistema de gobierno. Los sistemas de gobierno conforman, junto con los sistemas electorales, de partidos y cultural, lo que se conoce como sistema político. A los sistemas de gobierno dependiendo de la óptica con la que se les mire, se les puede catalogar como de variable dependiente o independiente dentro del proceso político, en al menos dos dimensiones: 1) si se considera que determinan o que están determinados por el sistema electoral o de partidos; y 2) si se les entiende como causa o efecto de los cambios en el sistema social. De acuerdo con esta clasificación, si a los gobiernos se les considera como de variable independiente, éstos asumirían un carácter autoritario o totalitario; en tanto que si son vistos como de variable dependiente, serán gobiernos pluralistas y democráticos”<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> *Lijphart, Arendt, Las democracias contemporáneas, Editorial Ariel-Ciencia Política, Barcelona, 1991.*

Un sistema de gobierno, es la forma como se encuentra constituido un Estado, y que le corresponden facultades propias del Gobierno, que permite la existencia de interacciones mutuamente determinadas entre los sistemas de partidos, electoral, cultural, social y el propio sistema de gobierno, haciendo que el funcionamiento del sistema democrático por la función del interés público.

“Sistema de gobierno es aquel por el cual las autoridades de un estado gobierna las instituciones. Algunas de las formas de clasificar a los gobiernos es: según la época, el número de gobernantes, según la forma de ejercer el poder o la estructuración de un órgano”<sup>6</sup>.

La administración pública, en tanto estructura orgánica, es una creación del Estado, regulada por el derecho positivo y como actividad constituye una función pública establecida por el ordenamiento jurídico nacional. Pero tanto la organización como la función o actividad reúnen, además, caracteres técnico políticos, correspondientes a otros campos de estudio no jurídicos, como los de la teoría de la organización administrativa y la ciencia política. Por lo tanto la noción de la administración pública dependerá de la disciplina o enfoques principales de estudio (el jurídico, el técnico o el político), en virtud de no existir, como ya lo hemos señalado, una ciencia general de la administración pública

---

<sup>6</sup> <http://daprose.net/bitacoras/ecuador/sistema-de-gobierno-abierto/>

capaz de armonizar y fundir todos los elementos y enfoques de este complejo objeto del conocimiento.

El gobierno se define como una instancia de dirección suprema y de máximo control de la administración del Estado. Estas labores son cumplidas por un conjunto de funcionarios públicos. Los primeros estudios sobre las formas de gobierno los realizaron los griegos. De hecho, una de las más antiguas clasificaciones la formuló Aristóteles, quien planteaba que los gobiernos podían ser de formas puras e impuras. Dentro de las primeras se encontraban la monarquía, la aristocracia y la democracia, y en las segundas, estaban la tiranía, la oligarquía y la demagogia. En la actualidad, los gobiernos se dividen en monarquía, autocracia y democracia.

#### **4.1.4. La Administración Pública**

“Administración.- Es la acción y efecto de gobernar, es decir de ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio, bien, o cualquier ente susceptible de ser administrado; así mismo también es, la casa u oficina donde el administrador ejerce su cargo”<sup>7</sup>.

“Administración Pública.- Administración pública es la organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política

---

<sup>7</sup> ROJAS L. Enrique O., Dr., *DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO*, Vol. II, Editorial Moran, Quito-Ecuador, Año 2009, Pág. 56.

determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial”<sup>8</sup>. Así mismo al ser pública, se refiere al gobierno de los diferentes órganos pertenecientes al Estado. Por lo tanto la administración pública es una actividad racional, técnica jurídica y permanente, ejecutada por el Estado, que tiene por objeto planificar, organizar, dirigir coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos, de estos criterios puedo deducir que la Administración Pública en si es una actividad permanente, la cual es irrenunciable y concreta, actividad que es realizada por el Estado, con un propósito que es el bien común, a través de la estructura orgánica sometida al ordenamiento jurídico.

"La administración pública es una ciencia y arte, a la vez, que tiene por objeto el conocimiento y práctica de múltiples actividades, o servicios, ejercidos consciente e intencionalmente por los órganos administrativos y servidores públicos, en general, en razón del mandato o representación del Estado, para lograr diferentes fines a favor de la colectividad"<sup>9</sup>.

En el Glosario de términos del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva se define a la Administración Pública como "la organización con personalidad jurídica, que desarrolla su actividad para satisfacer el interés general; y se declara que la Administración Pública Central

---

<sup>8</sup> *Ibídem*, Pág. 56.

<sup>9</sup> GRANJA Galindo, Nicolás, Dr., "Régimen Jurídico de la Administración Pública", *Obra citada*. Editorial Ediciones Legales, Quito-Ecuador, Año 2008, Pág. 91.



tendrá personalidad jurídica única para el cumplimiento de sus fines”<sup>10</sup>.  
Corresponde al Presidente de la República dirigir la Administración Pública y responder por ella.

La Administración Pública, en resumen, es la actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas y jerarquías, sus actividades son las que regula el Derecho Administrativo, por lo tanto la administración pública regula la función pública, entendida ésta como todo tipo de manifestación de las actividades que cumplen, ejercen y generan los servidores públicos. Considero, que corresponde a la administración pública optimizar los recursos públicos en la prestación de los servicios que corresponden a cada institución.

#### **4.1.5. Servidores Públicos**

“La Administración Pública, para cumplir con sus fines establecidos en la Constitución y en la Ley, cuenta en su organización interna con el elemento humano que desarrolla funciones administrativas y técnicas, denominado Servidor Público, a través de los cuales se cumplen funciones primordiales en aras de precautelar el interés público. De conformidad con lo prescrito en la Constitución de la República del Ecuador, las relaciones de las instituciones del Estado con sus servidores se regulan por el derecho administrativo y las leyes de la administración pública y en el caso de los obreros, éstas se rigen por el

---

<sup>10</sup> OSSORIO, Manuel. "DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES, Año 2000, Pág. 45.

Código del Trabajo. Por lo tanto la Ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos y regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación”<sup>11</sup>.

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

Así mismo son servidores públicos las personas que prestan sus servicios en la administración pública del Estado en una nación, en el conjunto de competencias atribuidas a dichos órganos constituyen la variedad de funciones públicas que deben ser desarrolladas por las personas naturales vinculadas mediante una relación de servicio, es decir, los servidores públicos; los cuales, están al servicio de la comunidad y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”<sup>12</sup>.

Considero que, un servidor público es aquel servidor que desempeña funciones en un organismo del Estado, que puede representar a cualquier poder público que exista, ya sea el legislativo, el ejecutivo o el judicial, habitualmente estos organismos son el Gobierno, la Asamblea Nacional, la Corte Nacional de Justicia, Organismos de Control, Ministerios, etc.; la Administración pública y, en general, todos aquellos organismos que no pertenezcan al sector privado.

---

<sup>11</sup> PAREJA Carlos Humberto, Ab., *“Derecho Administrativo”, Universidad Central del Ecuador, Editorial UCE, Año 2006, Pág. 51.*

<sup>12</sup> BARCOS, J. Santiago, Dr., *“Conociendo a la Administración Pública”, Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002.*

El Estado desarrolla su actividad en un sistema democrático, dividiendo sus funciones en cinco funciones del Estado, el Ejecutivo; Legislativo, Judicial, De Transparencia y Control Social, y Electoral; con participación Ciudadana, con poder político administrativo, el Poder Legislativo con funciones de crear las leyes, y el Poder Judicial con la misión de aplicar esas leyes elaboradas por el Poder Legislativo, en los casos concretos. Estos poderes necesitan de personas para que se lleven a cabo esas tareas. En cualquiera de los poderes en que esos ejerzan su actividad, se llamarán servidores públicos del Estado y serán retribuidos en sus funciones con dinero que surja del tesoro nacional, previsto en el presupuesto correspondiente.

Para que el Estado dentro de sus competencias y como así lo dispone el orden jurídico estatuido en el país; pueda desempeñar a cabalidad las funciones que la Constitución y las leyes le encomiendan, necesita contratar personas que ejecuten las labores adscritas a los distintos servicios que presta; para poder realizar esto tiene que convertirse en empleador, y contratar trabajadores de la misma manera como lo hacen los empresarios particulares, lo que garantizará el efectivo desarrollo por las relaciones entre el sistema gubernativo y los servidores y trabajadores públicos.

Los Recursos Humanos, constituye el factor fundamental del desarrollo personal y profesional de los servidores públicos, por la importancia de administrar bajo la denominación de la Unidad del Talento Humano; es decir,

las personas que sirven a los administrados en la atención de los servicios públicos, y ellos son los que integran la Administración Pública y su deber es prestar una atención óptima con las cualidades que deben ser viables día a día, como lo son la eficiencia; pues los recursos humanos están centrados especialmente en los servidores públicos, que no son servidores públicos sujetos al Código del Trabajo, sino a la Ley Orgánica de Servicio Público, la que determina sus deberes, derechos y sus prohibiciones.

#### **4.1.6. Procedimiento Administrativo**

“Se conoce como procedimiento administrativo a uno de los ejes fundamentales del Derecho Administrativo; gracias a él los ciudadanos de una determinada comunidad tienen la seguridad de que los trámites administrativos desarrollados frente a un organismo público se realizarán de forma rigurosa en base a las leyes pactadas por dicha comunidad, y no de forma aleatoria. Consiste en una serie de pasos que permitirán que los ciudadanos puedan sentirse al amparo de la ley de su país y ante cualquier duda puedan reclamar al organismo del Estado”<sup>13</sup>.

El procedimiento administrativo involucra dentro del sistema administrativo gubernamental, el desarrollo formal de las acciones por las cuales el Estado

---

<sup>13</sup> <http://definicion.de/procedimiento-administrativo/>

interviene en la administración pública, y establecer el marco jurídico y normativo en las normas administrativas vigentes en el Ecuador.

Un procedimiento administrativo está relacionado directamente con la tutela efectiva en la administración pública, como de la protección a todo tipo de circunstancia jurídica de los administrados, y que tiene como finalidad el controlar la legalidad de los actos y hechos administrativos, a través de quienes están al frente de las instituciones, organismos, entidades y empresas públicas; y en cumplimiento de una función estatal que están englobados dentro del concepto genérico de procedimiento, que son subsiguientes a un acto administrativo.

“La idea jurídica de proceso puede ser concebida en sentido amplio, como una secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente, con el objeto de llegar a un acto estatal determinado, destacando entonces en el concepto la unidad de los actos que constituyen el proceso, y su carácter teleológico; es decir, que éstos se caracterizan por estar encaminados en su conjunto a un determinado fin”<sup>14</sup>.

Otro aspecto de relevancia del procedimiento administrativo, es el que se considera como la serie de actos en y la actuación administrativa para la realización de un trámite administrativo específico y que su emisión nace de un

---

<sup>14</sup> *Sobre estos aspectos de la idea de proceso, por otra parte bastante difundidos y generalizados, Couture, Eduardo J., Fundamentos del Derecho Procesal Civil, Buenos Aires, 1958, 3ª ed., Pág. 121 y 122.*

acto administrativo en la actividad pública, y que requiere ser efectiva y formalista dispuesta por la ley, además contempla la garantía que protege al ciudadano, impidiendo que la Administración actúe de un modo arbitrario y discrecional, sino siguiendo las reglas estrictas del procedimiento administrativo, procedimiento que por otra parte el administrado puede conocer y que por tanto no va a generar un estado de indefensión.

#### **4.1.7. Sumario Administrativo**

“Los funcionarios de la Administración del Estado están sujetos a determinados deberes y obligaciones que derivan directamente de su cargo. En este contexto, es donde el sumario administrativo 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 se constituyen efectivamente una infracción o falta punible”<sup>15</sup>.

El Sumario Administrativo, es la institución jurídica que tiene por objeto la regulación de los actos y hechos administrativos en la administración pública, que tiene vigencia, validez y eficacia jurídica por las normas que constan en todo el Régimen Jurídico de un Estado, por lo tanto, una institución jurídica que

---

<sup>15</sup> *Ob. Cit. Pincheira Barros, 2007.*

contiene en sí misma varias normas legales que se refieren al mismo tema y pueden estar o no en el mismo cuerpo legal.

Un sumario administrativo, se convierte en una investigación que da inicio con la resolución administrativa que se fundamenta y la direcciona la unidad ejecutora, y que es competencia exclusiva de la administración pública a través de sus instituciones, entidades, organismos y empresas públicas, el desarrollo de un sumario administrativo tiene por objeto establecer la existencia de hechos que constituyan infracción, transgresión y desacato a las normas legales en el ámbito administrativo, como de los deberes y obligaciones estatutarios que determinarán responsabilidad administrativa en la administración del Estado.

## **4.2. MARCO DOCTRINARIO**

### **4.2.1. La Administración Pública en el Ecuador**

La Administración Pública, es una de las ramas del derecho que se concentra en el análisis, organización y clasificación de las diferentes normativas relacionadas con la administración pública, es decir, con los diferentes organismos que forman parte del Estado. El derecho administrativo no es tan conocido o tan amplio como otros tipos de derecho ya que hace principalmente a organismos e instituciones específicas y no al funcionamiento de la sociedad como un todo. Sin embargo, la importancia del derecho administrativo radica en

la capacidad que este tiene para organizar y establecer un orden en el funcionamiento de diversos tipos de cargos y funciones que, en definitiva, afectan la calidad de vida de la población.

"La administración pública es una ciencia y arte, a la vez, que tiene por objeto el conocimiento y práctica de múltiples actividades, o servicios, ejercidos consciente e intencionalmente por los órganos administrativos y servidores públicos, en general, en razón del mandato o representación del Estado, para lograr diferentes fines a favor de la colectividad"<sup>16</sup>.

Mi criterio personal, la administración pública es la actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas y jerarquías, sus actividades son las que regula el Derecho Administrativo, así como la actividad racional, técnica, jurídica y permanente, ejecutada por el Estado, que tiene por objeto planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos; el fin de la administración es prestar servicios eficientes y eficaces para satisfacer necesidades generales y lograr el desarrollo económico, social y cultural del País. Para obtener estos resultados la administración tiene que formular objetivos, trazar políticas, elegir procedimientos, decidir correctamente, ejecutar las resoluciones y controlar las acciones de los servidores.

---

<sup>16</sup> GRANJA Galindo, Nicolás, *"Sistema Administrativo Latinoamericano"*, Editorial Grijalbo, Buenos Aires – Argentina, Año 2009, Pág. 91.



La Administración Pública es la acción del poder público al aplicar las leyes y cuidar de los intereses públicos; resulta, por lo tanto, un conjunto de órganos de que se sirve para tal finalidad, la administración pública constituye un complejo de entramados de organismos e instituciones que engloba desde ministerios, a entes nacionales, autonómicos y provinciales pasando, claro está, por los ayuntamientos que aquí van a ser objeto de estudio.

Por lo tanto, la administración pública es la relación entre el Estado con el ciudadano y la interrelación las demás instituciones, organismos y entidades gubernamentales y privadas y que se sustenta en el desarrollo de la disciplina, práctica y el conjunto de destrezas que se ejecutan en beneficio de la sociedad, cuyo propósito es impulsar el desarrollo del país, la sociedad, la misma que cumple con tareas extensivas a todos los ciudadanos, que es el gobierno en acción y que constituye la actividad organizadora del Estado en la sociedad.

“La administración pública es la vida misma de la sociedad, todavía se encuentra inmersa en un ambiente de incompreensión académica y debilidad conceptual. Se reconoce como la actividad inherente a la vida del Estado, pero en ocasiones se omite que es a la vez una institución pública, sin desconocer su misión como actividad del Estado, también es responsable de salvaguardar, impulsar y desarrollar la vida pública de la cual el último forma parte; y, es frecuente que no se analicen los fundamentos sociales, políticos y públicos para entenderla en toda su complejidad institucional; esto es, como instrumento

común, lo cual significa que atiende y da respuesta a problemas públicos y necesidades sociales”<sup>17</sup>.

En efecto, la Administración Pública está compuesta por un conjunto de elementos como son el de las demandas sociales, recursos humanos, económicos, materiales, tecnológicos, entre otros, que constituyen la fuerza de arranque del sistema; que transforman los elementos de entrada en resultados observables como son el de producción de bienes, prestación de servicios, y expedición de regulaciones; unos y otros en acción dinámica e incesante con un amplio y complejo mundo interior y exterior, participando de una difusa red de interrelaciones, en la cual destaca la sociedad como una globalidad y dentro de ella, la economía, la legislación, la política, la tecnología, la ciencia, la competencia, etc.

Uno de los elementos a tener en cuenta es que hoy en día el derecho administrativo ejerce su esfera de poder sobre todas aquellas instituciones y entidades que forman, justamente, la administración pública. Así, aquellas entidades responsables de temáticas tales como la salud, la educación, la seguridad, la sociedad civil, empresas públicas, las secretarías y ministerios, los diferentes cargos públicos, son ejemplos de los espacios en los cuales el derecho administrativo ejerce control y legisla jurídicamente para determinar funciones, responsabilidades, limitaciones, capacidades, etc.

---

<sup>17</sup> JARAMILLO Ordóñez, Herman, *“Manual de Derecho Administrativo”, Universidad Nacional de Loja, Facultad de Jurisprudencia, 2008.*

Considero que, el sistema de administración pública, es el conjunto de normas jurídicas que regula la organización, funcionamiento y atribuciones de la Administración pública en sus relaciones con los particulares. En realidad todo el Sistema jurídico administrativo está regulado por el Derecho Administrativo, sea este público y privado en forma ordenada y sistemática, relacionadas con otras ciencias; y de la consecuencia de las relaciones entre los órganos del Estado con particulares o entre órganos estatales para atender o requerir las necesidades colectivas referentes a servicios públicos de acuerdo con la ley.

“La administración pública, es un derecho fundamental del Estado, por la facultad que reviste, el que permite obedecer las competencias de los órganos estatales; su equilibrio con las personas que las cumplen, la sociedad, y la aplicación de la norma sustancial del derecho administrativo”<sup>18</sup>.

“La Administración Pública, respecto del sistema administrativo, es la ejecución y la observancia de la política gubernamental, según ha sido delineada para autoridades competentes, y por lo tanto, a ella conciernen los problemas, poderes, organización y técnicas que lleva implícita de las leyes y políticas formuladas por las dependencias gubernamentales encargadas de ellos. La administración pública es la ley en acción: es la parte ejecutiva del gobierno”<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> CARLOS H. PAREJA Carlos Humberto, Ab., *“Derecho Administrativo”, Universidad Central del Ecuador, Editorial UCE, Año 2006, Pág. 62.*

<sup>19</sup> Barcos, J. Santiago, Dr., *“Conociendo a la Administración Pública”, Ob. Cit., Pág. 63.*

En consecuencia, la Administración Pública, significa primordialmente las labores de las empresas estatales que se encarga, por mandato legal de tramitar los trabajos públicos que se les han asignado, sin embargo, los negocios públicos pueden abarcar ámbitos políticos distintos y en esa forma la administración pública puede ser de carácter internacional o nacional; puede ser de tipo central, estatal o departamental, municipal o urbana.

Puede abarcar también las actividades de tipo legislativo, puesto que existe mucho de administración en la elaboración de las leyes, abarca así mismo las funciones de las cortes en su papel de administradores de la justicia; a las oficinas civiles y militares que dependen directamente o no del ejecutivo etc. En esta forma la administración pública puede ser de la rama ejecutiva, legislativa, y judicial; y, de otras que intervengan directamente con la organización del Estado.

Dada la importancia de la función pública, en muchos países se ha optado por otorgar la máxima exigencia a la selección y admisión de los postulantes a un cargo público, en este sentido, los nuevos servidores públicos son sometidos a rigurosos exámenes de competencia, y una vez llegados a integrar el aparato burocrático del Estado, son conscientes de que forman parte de la marcha del país, y de un cuerpo de servidores públicos que consolidan y permiten la misma continuidad de la nación, al mismo tiempo, dichos elegidos reciben una formación sólida y exigente que les permita el mejor ejercicio de las tareas que

les toque desempeñar. En el Ecuador, sin embargo, la administración pública nunca constituyó un verdadero motor de la constitución y consolidación del Estado, ni de la formación de la nación; la razón es simple: la administración pública no es vista como un servicio a la nación, sino como un simple reparto de favores en función del color partidario de los gobiernos de turno, a ello se debe sumar la cadena de recomendaciones o palanqueos para acceder a cargos públicos en el gobierno y en los regímenes seccionales; así, poco a poco se va constituyendo una administración pública con altos índices de ineficiencia e incluso en muchos casos en grave perjuicio de las propias autoridades nominadoras.

Considero, que en el Ecuador, la administración pública constituye un verdadero eje en la constitución y consolidación del Estado, como de la formación de la nación, además de ser un proceso continuo ligado íntimamente a los objetivos del desarrollo integral, que facilita el cumplimiento de metas permanentes y la aplicación de reformas administrativas integradas en el marco político de la acción gubernamental, que se encuentra integrada por conjuntos de actividades, cuyo comportamiento es impredecible y que responde a las exigencias de la sociedad ecuatoriana.

#### **4.2.2. Los Servidores Públicos en la Administración Ecuatoriana**

Los valores en la administración pública son fundamentales porque forman parte de la cultura organizativa, la cual es necesaria para la conducta del

personal al ayudarle a crecer y a desarrollarse en armonía, los valores éticos están presentes en cada actuación laboral y orientan el comportamiento de la administración pública, que es responsable de los servicios que brinda, como la salud, educación, vivienda, transporte, alumbrado eléctrico público, alcantarillado, asistencia social, mercados, espectáculos públicos, seguridad pública, protección civil, parques y jardines, turismo, acciones culturales, recolección de basura, promoción de la participación, lucha contra la corrupción, etc., para lo cual debe tener en cuenta el ejercicio de las funciones y desempeño de los servidores públicos, basados en principios fundamentales como el de continuidad, suficiencia, oportunidad, rapidez, seguridad, economía, calidad, innovación, eficiencia, con el objeto de hacer de los servicios públicos “instrumentos satisfactorios de la sociedad.

El concepto de servicio público nació y floreció en Francia, como una actividad de determinado tipo realizada por la administración pública en forma directa o indirectamente a través de concesionarios y fue la noción que sirvió de base para la construcción del viejo Derecho Administrativo, posteriormente, este concepto fue perdiendo importancia, hasta quedar restringido al mostrarse como un régimen jurídico especial en determinado tipo de actividad.

Actualmente la tendencia conceptual de servicio público tiende a definirlo como toda actividad directa o indirecta de la administración pública, cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por el propio Estado y

cuyo objetivo es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público; es decir, un régimen a través del cual se satisfacen las necesidades colectivas que se caracteriza por la subordinación de los intereses privados al interés general.

“El servicio público es una actividad amplia por sus características, organización y forma, es un interés general que está por encima de cualquier otra circunstancia, en donde el Estado tiene la obligación de asegurar la prestación del mismo con eficiencia y eficacia, en síntesis son los servicios prestados por el gobierno a sus ciudadanos; algunos servicios, como agua, salud y educación se consideran tan esencial para la supervivencia humana que constituye un derecho fundamental”<sup>20</sup>.

La prestación efectiva de servicios públicos, es crucial para la reducción de la pobreza y las metas de desarrollo, los servicios públicos pueden ser provistos por el Estado directamente, o a través de intermediarios, ONG´s o empresa privada incluso; hay un reconocimiento creciente de que para mejorar la prestación de servicios públicos, no es suficiente concentrarse únicamente en los mecanismos de oferta, también hay una necesidad de capacitar y evaluará la demanda de la prestación de servicios, garantizando que los usuarios de los servicios públicos sean informados de sus derechos y prerrogativas; y están habilitados para ejercer sus derechos mediante el control de la calidad de los

---

<sup>20</sup> GORDILLO A. Agustín, Ab., *“Tratado de Derecho Administrativo”*, Editorial De la Plata, Buenos Aires, Argentina FDA, Año 2009, Pág. 23.

servicios públicos y hacer que el gobierno y el servicio proveedores responsables.

“Constitucionalmente toda administración forma parte del Estado; a su vez, por estar sujetos a lo que la constitución establece, los servidores públicos deben lealtad a la dependencia para la que trabajan, en que, los servidores públicos deben administrar sus organizaciones tomando en cuenta: la rendición de cuentas de los servidores públicos ante el ministro; el deber de todo servidor público de desempeñar las funciones públicas de manera razonable y con apego a la ley; el deber de apegarse a la ley, incluyendo las obligaciones que establecen la ley y los tratados internacionales, y la defensa de la administración de justicia, y las normas éticas que rigen a las diferentes profesiones”<sup>21</sup>.

Por lo tanto, considero que los servidores públicos deben conducirse con integridad, imparcialidad y honestidad, y manejar los asuntos del público con simpatía, eficiencia, rapidez, y sin prejuicios ni malos manejos, deben así mismo esforzarse por garantizar el uso apropiado, eficaz y eficiente de los fondos públicos, al mismo tiempo, los servidores públicos deben estar siempre conscientes de que sus ministros también tienen deberes y son responsables de diversas maneras: los ministros deben rendir cuentas ante los

---

<sup>21</sup> *ESPINOZA M. Galo, Dr., “La Administración Gubernamental al Servicio Social”, Enciclopedia Jurídica”, Instituto de Información Legal, Quito-Ecuador, Tomos I, Año 2010, Pág. 86.*



representantes electos del pueblo a través de la Legislatura; los ministros tienen el deber de proporcionar tanto a la Legislatura como al público en general la información lo más detallada posible sobre sus políticas, decisiones y acciones, y no deben ni engañarlos ni defraudarlos.

El Servicio público en el Ecuador, desde que en el Ecuador se ofrecen los diferentes tipos de servicio, como el de energía eléctrica, telefonía, agua, salud, educación, hospitalización, medicina, etc., en consecuencia, el objeto o finalidad del servicio público es satisfacer una necesidad pública, o necesidad de interés público que significa la suma de las necesidades individuales; no presupone necesariamente que todos los individuos de la sociedad ecuatoriana deben tenerla, sino que sólo una mayoría de ellos la tiene.

“La Administración Pública al ser un arte; hay quien la concibe como un conjunto de técnicas empíricas para obtener resultados inmediatos; para otros es una filosofía que debe promover los más altos valores humanos y hay quien la considera sólo como una profesión; y por todo esto, la administración pública es el servicio a la sociedad, que, el servidor público constituye una creación social que emerge junto con el Estado moderno; que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público con eficiencia y servicio de vocación a la sociedad”<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> *ESPINOZA M. Galo, Dr., “La Administración Gubernamental al Servicio Social”, Ob. Cit., Pág.76.*

En nuestro país se consideran como servidores públicos a quienes laboran para la administración pública y cuya función es la de brindar servicios públicos a todos los ecuatorianos, el servicio público es una actividad amplia por sus características, organización y forma; es un interés general que está por encima de cualquier otra circunstancia, en donde el Estado tiene la obligación de asegurar la prestación del mismo con eficiencia y eficacia; todo servidor público está al servicio del Estado y de la comunidad y debe ejercer funciones en la formas prevista por la Constitución, la ley o el reglamento, estando su responsabilidad y la manera de hacerla efectiva determinadas por la ley, sin importar la forma o manera en que se encuentre vinculado ese servidor público, deben asistirlo compromisos mayores consigo mismo, la comunidad, la institución a la que presta sus servicios y por ende con el estado, lo que importa y le impone por encima de cualquier circunstancia, lealtad, entrega, vocación, sacrificio, capacidad, disciplina, honorabilidad, voluntad y honradez, entre otras muchas consideraciones y convicciones, mismas que deben ofrecerse en beneficio de la sociedad; y, no en menoscabo de las instituciones, la ciudadanía y el estado, reflejando en ello la esencia fundante y fundamental de lo que es y debe ser el Estado en el más alto concepto de la gestión administrativa pública y gubernamental.

Las dimensiones máximas en cuanto a nuestro orden Constitucional de derecho (con forma unitaria y gobierno republicano) cuya configuración jurídico - política se halla inspirada en el propósito cierto y eficaz de brindar a la

actividad estatal el más amplio de los despliegues posibles dentro del ámbito de las realidades sociales, con el fin que ella, la actividad estatal, pueda hacer cabal y efectiva la igualdad entre los gobernados, en la procura incesante de lograr con ello la síntesis entre la democracia y los fines sociales de toda estructura institucionalizada de poder.

Estoy seguro que podemos afirmar que cada acción de cada servidor público repercute en diferente profundidad y en diferentes niveles a cada empresa, familia o individuo; sin embargo esta relación solo parece cumplirse en un sentido, porque difícilmente las acciones de los individuos o de las empresas afectan el comportamiento de los organismos públicos; espero que cada servidor público, desde el conserje, la secretaria menos conocida hasta el presidente de la república entiendan que sus acciones afectan a todos los demás ciudadanos, y que su ocupación del cargo público se halle motivado por fines nobles de enriquecer al país y mejorar la calidad de vida de sus habitantes y no de enriquecerse a ellos mismos.

#### **4.2.3. Derechos y Garantías de los Servidores Públicos en el Ecuador**

El Ecuador, se rige por garantías eminentemente Constitucionalistas, por lo tanto, se convive en un Estado de derechos, que son creaciones y reivindicaciones de la sociedad ecuatoriana, derechos que tienen importancia en el cumplimiento de las normas constitucionales, y por los órganos estatales

de garantizar los derechos de las personas, y que son reconocidos en la Constitución; además, el servicio público se ha constituido en una de las ramas del derecho público.

La concepción orgánica de servicio público define o conceptualiza al servicio público en función del ente o persona que lo presta o realiza; y obviamente, esta corriente doctrinaria ha tenido una clara evolución, pues en un principio únicamente se consideraba que los órganos estatales estaban en capacidad de satisfacer servicios públicos, más la evolución conceptual de esta corriente ha concluido en que el servicio público puede ser también atendido por entes o personas privadas como así ocurre en el caso de los concesionarios. Al respecto, el tratadista Miguel S. Marienhoff señala: “Cuando en esta materia se habla de criterio orgánico se entiende referir al que solo considera servicio público la actividad satisfecha por la Administración Pública directamente por sí o indirectamente por intermedio de concesionarios”<sup>23</sup>.

Considero que, es indispensable respetar el derecho constitucional de la igualdad de oportunidades, sin discriminación de ninguna naturaleza a través de una verdadera acción gubernamental en cumplimiento del respeto a los servidores y servidoras públicas en la administración pública, por el desempeño de los servidores públicos en el desempeño de sus cargos, y por el servicio que prestan a la sociedad en beneficio del desarrollo económico y social.

---

<sup>23</sup> *Marienhoff Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Tercera Edición Actualizada, AbeledoPerrot, Buenos Aires, Pág. 20.*

Las ramas del poder público traducen una manifestación del poder y de la actividad estatal, en desarrollo del principio de la separación de los poderes y de la necesaria especialización en la observancia de las funciones públicas, las cuales se concretan en el cumplimiento de las funciones legislativa, ejecutiva, electoral y de participación ciudadana, como la judicial, a través de los diferentes órganos que las integran; pero igualmente dicho poder y actividad se sectorizan en otros órganos autónomos e independientes que han sido instituidos para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

“El Gobierno de la República, los poderes que lo conforman y los funcionarios que integran éstos, son responsables por la forma en que ejercen su función, así como por los actos que realizan en el ejercicio de ésta, dicha responsabilidad trasciende al ámbito patrimonial, disciplinario, penal y civil; la Administración Pública está obligada a respetar los principios fundamentales del servicio público, para asegurar la continuidad, eficiencia y adaptación a todo cambio en el régimen legal o en las necesidades sociales que satisfagan, así como la igualdad de trato a los usuarios; y garantizar los derechos de los servidores públicos con apego a la ley”<sup>24</sup>.

Uno de los aspectos de relevancia en la administración pública, es crear una función pública profesionalizada, es imprescindible que se proceda a la ordenación de la administración pública por el derecho de los servidoras y

---

<sup>24</sup> GABARDO, Eduardo, *Principio Constitucional da Eficiencia Administrativa*, Editorial Dialéctica. San Pablo, 2002. Pág. 89.

servidores públicos en el Ecuador, dotándoles de un adecuado ordenamiento legal y jurídico, en especial en los niveles de mayor responsabilidad que comprenda la asignación de funciones y sus retribuciones justas y equitativas, que conlleva a la motivación laboral, contando con un ambiente favorable para el desempeño diario de servicios públicos.

El sistema administrativo del Estrado, se determina por los principios de la administración pública, y la situación por la cual los servidores y servidoras públicas han de ser objeto de garantías y derechos normados en la Constitución de la República del Ecuador, como de la Ley Orgánica de Servicio Público, en especial con la garantía de estabilidad laboral, el mantenimiento en el empleo y puesto, la seguridad retributiva, la protección asistencial y la de promocionarse a través del trabajo, desarrollando una auténtica carrera administrativa en el seno de la Administración, entre otros factores que configurarían un estado de cosas que podría considerarse como de privilegio; y que los servidores públicos, son los primeros interesados en conocer el ámbito de sus derechos, los instrumentos establecidos para garantizarlos y ponerlos en práctica.

Miguel S. Marienhoff, en su obra tratado de Derecho Administrativo, sostiene que la estabilidad es “El derecho a no ser privado o separado del empleo o cargo, privación o separación que se concreta en la “cesantía del funcionario o

empleado” afirmando que la estabilidad se trata de un derecho fundamental del agente público<sup>25</sup>.

Considero que, la administración pública, en garantía de los derechos de los servidores y servidoras públicas ha de propender a desarrollar sistemas eficaces para un desarrollo eficaz del sistema como de quienes son parte de la administración pública, bajo un verdadero sistema de desarrollo de Recursos Humanos, es decir con normas, métodos y procedimientos orientados a validar, impulsar las habilidades y conocimientos de los servidores públicos a fin de lograr eficiencia, eficacia y oportunidad del servicio; de acuerdo con el puesto que desempeñan, de conformidad con el manual de funciones y demás instrumentos legales, previamente establecidos, dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador, como de la Ley Orgánica de Servicio Público, y demás leyes en favor de la reciprocidad de las relaciones en la administración pública estatal.

#### **4.2.4. El Sumario Administrativo en el Ecuador**

“El Sumario Administrativo es aquel procedimiento que corresponde incoar en todos aquellos casos en que es necesario, investigar una infracción administrativa y no corresponde instruir una investigación sumaria en atención a la naturaleza y/o gravedad de ella”<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> MARIENHOFF, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Ob. Cit., Pág. 281

<sup>26</sup> BARCOS, J. Santiago, Dr., *"Conociendo a la Administración Pública"*, Ob. Cit., Pág. 98.

El proceso de sumario es documentar un hecho o acto definido como reñido con la ley y la moral, es un procedimiento cuya tramitación por r regla general no debe exceder de treinta días, corridos, contados desde que se toma conocimiento de la resolución que lo norma, por excepción, sin embargo, pueden solicitarse prórrogas este plazo a la misma autoridad que dispuso la instrucción del Sumario.

“La capacidad que tiene el Estado de sancionar, castigar o reprimir el incumplimiento de los deberes que cada individuo, grupo o en general cualquier acto administrativo, que incumpla las normas preestablecidas en el ordenamiento jurídico. Es en este sentido que no se concibe una sociedad moderna, políticamente organizada, sin capacidad para prohibir y sancionar aquellas conductas que atenten contra los principios y normas que procuren el bienestar general”<sup>27</sup>.

La aceptación, adopción y ejecución de un nuevo estado, requiere que se lidere un proceso de cambio en la administración pública; que el sumario administrativo es el procedimiento de investigación que se utiliza para establecer responsabilidades derivadas del accionar de un servidor público que hafaltado a sus deberes y obligaciones emanados del cargo que ostenta, y que todo cambio emite un proceso que asegure el éxito organizacional de acción

---

<sup>27</sup> *IUS PUNIENDI, DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Editorial Tecnos, 1993. Madrid, España.*



gubernamental, en el avance acelerado de la eficacia administrativa y gubernamental.

La Constitución de la República del Ecuador, en el Art. 34 dispone: “El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado... El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo”<sup>28</sup>.

El Estado Ecuatoriano, a través de las instituciones correspondientes debe proteger la parte débil de la relación laboral, la cual siempre son los trabajadores o empleados, estoy seguro que la intención no es violentar y atacar los derechos laborales de estas clases, pero considero que las normas y resoluciones dictadas, deben respetar los derechos constitucionales tanto de los trabajadores como de los servidores públicos.

En el Ecuador se evidencian básicamente dos cuerpos normativos que rigen la relación laboral siendo estos La Ley Orgánica de Servicio Público y el Código de Trabajo, sin perjuicio de las leyes que especiales que rigen a cada Institución Pública; por lo tanto, el servicio público es una actividad amplia por sus

---

<sup>28</sup> *CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, 2012, Pág. 22.*

características, organización y forma, es un interés general que está por encima de cualquier otra circunstancia, en donde el Estado tiene la obligación de asegurar la prestación del mismo con eficiencia y eficacia.

La gobernabilidad ha sido conceptualizada como un elemento tanto resultante del desarrollo económico como favorecedor del mismo, a su vez, si bien la gobernabilidad requiere de condiciones socioeconómicas básicas para su emergencia, la propia gobernabilidad también fomenta, vía mayor credibilidad y confianza institucional una mayor inversión y un mayor desarrollo económico y, por supuesto social, en cuanto protege más a las minorías, permite la libertad de expresión y, en general, establece las libertades civiles.

“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 pormenorizado de antecedentes, conclusiones y recomendaciones con el señalamiento de las disposiciones violadas por el incumplimiento de deberes y prohibiciones puntualizadas en las leyes y reglamentos”<sup>29</sup>.

El sumario administrativo es una Institución Jurídica ya que, es el procedimiento establecido en la ley mediante el que se sanciona a los funcionarios del sector público que han incurrido en alguna falta sea acorde a lo

---

<sup>29</sup> LOPEZ Jácome, Ob. Cit., *Tratado de Derecho Administrativo*, 2006, pág. 56.

previsto en el Art. 48 de la Ley Orgánica del Servicio Público y que irá de acuerdo con el Reglamento General de la LOSEP y al Estatuto interno de cada Institución Pública.

Por lo tanto, considero que el Sumario Administrativo, una verdadera institución jurídica, porque interesa de tal manera al derecho, que la ha reconocido y consagrado como una verdadera garantía, no sólo para la Administración del Estado en cuanto a poder hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios que actúen al margen de la legalidad, sino también para ellos mismos, puesto que les asegura que su responsabilidad, en caso que se origine, se perseguirá con arreglo a derecho y con las más amplias seguridades de defensa en un proceso justo.

### **4.3. MARCO JURÍDICO**

#### **4.3.1. La Constitución de la República del Ecuador, Garantías a los Servidores Públicos**

“Instituir el órgano que ha de crear la esfera superior del Derecho positivo, equivale a disponer que sea norma jurídica lo que preceptúe aquel a quien inviste de la calidad de órgano estatal. La norma fundamental hipotética del Orden estatal es una norma general que se remite en cuanto a la determinación

de lo antisocial que antecede a la sanción, y en cuanto a ésta, a lo que disponga aquel a quién da la calidad de órgano del Estado”<sup>30</sup>.

“No hay un acto de creación que lo sea sólo de la norma suprema hipotética del Orden jurídico. La hipótesis en que ella consiste, se construye al producirse el grado superior del Derecho positivo, ya que quién dicta la regulación ocupante de ese grado, para hacerlo parte de un supuesto según el que es competente para ello, y al partir de ese supuesto lo crea, es decir, crea la norma hipotética que lo designa para elaborar el Derecho positivo en su más alto grado. Quién así produce a la vez la norma suprema hipotética y el más alto deber del Derecho positivo, es un órgano del Estado. A este órgano le puede corresponder la calidad de simple o la de compuesto”<sup>31</sup>.

La Constitución ocupa el grado más alto dentro del Derecho positivo, es la norma general o conjunto de normas generales a través del que el Derecho positivo se conecta con la norma fundamental hipotética, a la Constitución se la puede designar con propiedad como norma, o como conjunto o cuerpo de normas, sin atentar contra la índole de ella ni contra la de la norma general. Así como un código puede llamarse norma, siendo conjunto de normas; puede llamarse por abstracción norma fundamental al conjunto de normas fundamentales en qué consiste la Constitución.

---

<sup>30</sup> *Borja y Borja, Ramiro, Ob. Cit. Pág. 54.*

<sup>31</sup> *Borja y Borja, Ramiro, Ob. Cit. Pág. 55.*

El grado más alto del derecho positivo, es el conjunto predeterminado de normas generales, que deja la posibilidad de que se dicten nuevas normas que ocupen ese grado además de aquella o el conjunto preciso de reglas con que la insta; el orden jurídico del Estado corresponde a la caracterización del conjunto de normas que garantizan el derecho a la jerarquía normativa de carecer Constitucional, como norma suprema esencial para el Estado.

“El derecho administrativo,... constituye la creación más importante del derecho constitucional. La relación que existe entre el derecho constitucional y el administrativo es, en efecto, la que va de lo general a lo particular,... mientras el derecho constitucional es la estática del Estado, el derecho administrativo constituye su dinámica”<sup>32</sup>.

La Administración Pública, comprende una actividad eminentemente social, con sujeción a las actividades de carácter científico, técnico y jurídico, que para lograr sus fines y obtener que todos los servicios públicos sean atendidos de manera eficiente, enmarcados dentro del derecho social público; y que desde el punto de vista constitucional, es el asegurar las prestaciones públicas necesarias para el desarrollo de la vida en común. La administración se encuentra regulada por la Constitución de la República, leyes, reglamentos, estatutos, ordenanzas, decretos, acuerdos, resoluciones, instructivos, circulares y manuales administrativos.

---

<sup>32</sup> BARCOS, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Ob. Cit., Pág. 22.

“La función pública constituye parte de la organización administrativa, siendo la actividad que ejerce un órgano de la administración para alcanzar los fines del Estado, que al ser una institución jurídica, clara y precisa, es la que indicará los deberes y atribuciones del funcionario con principio de autoridad, que ha de ejercerla, cumplirla y ejecutarla; tiene sus atribuciones estrictamente regladas, es decir sujetas a la Ley, pero también puede darse por necesidad, la facultad discrecional que le permite en algunos casos al administrador, una limitada libertad, en criterios que en todo caso siempre deben estar encuadrados en la normatividad jurídica aplicable. La función pública es parte de la autoridad pública que tiene a su cargo el cuidado de las personas y de sus bienes en relación con el Estado, observando las leyes de la materia, y aquellas del interés general, específicamente de la sociedad, la cual se manifiesta dentro del Estado, fundamentalmente en el crecimiento de las necesidades colectivas, para un desarrollo científico y dinámico, que va acompañado de la función pública con el fin de atender el interés general para desarrollar este aspecto, entrega todas las facultades a los órganos que abarcan la totalidad de poderes de decisión, propias del Estado”<sup>33</sup>.

La responsabilidad a que se enfrenta la administración pública, tiene una relación directa en la responsabilidad de los actos que realizan las personas a través de las instituciones tanto naturales como jurídicas, constituye entonces, una de las mejores garantías del Derecho, será el garantizar a los ciudadanos

---

<sup>33</sup> *BARCOS, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002, Pág. 33.*

el respeto recíproco de sus derechos a través del cumplimiento de las leyes, en beneficio de la sociedad, por el desarrollo del sistema administrativo, el cual generará que la administración pública cumpla con su rol, el cual es el satisfacer las necesidades de la colectividad.

Es de fundamental importancia, que un análisis del modelo de Estado en el Ecuador, sea menester su análisis político, jurídico y social, que partir del Art. 1 de la Constitución de la República del Ecuador en vigencia, define de forma puntual y coherente al Estado, de la siguiente manera:

#### “TITULO I

#### DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Art. 1.- El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es Republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución. ...<sup>34</sup>.

Como se puede observar el Derecho Administrativo del Ecuador, permite colegir que la inclusión del carácter descentralizado del Estado en la

---

<sup>34</sup> *CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, Año 2009, Pág. 1.*

constitución actual obedece a una anterior evolución de la Administración Pública; que al ser un Estado social de Derecho, es la administración pública parte fundamental, y que se encuentra concebido en la Constitución, conlleva a una creación jurídica que permite mayor participación privada en la actividad pública y en la propiedad del Estado, lo cual pretende una mayor participación social y mejor distribución de la riqueza, y por otro lado a la reducción del tamaño del Estado, para lo cual se requiere del crecimiento del Estado en su ámbito controlador y regulador, como una protección para los ciudadanos, no solo respecto de la calidad del servicio o actividad pública delegada, sino como un medio para hacer efectivas las garantías sociales establecidas en la Constitución. Por lo tanto, el modelo del Estado social de derecho, presenta una modificación en la actividad de la Administración Pública, y por lo tanto, en la ámbito del Derecho Administrativo.

En otras palabras, y de mi criterio personal, considero que se reduce el tamaño del Estado en cuanto a su participación directa y propiedad sobre los bienes públicos, pero por otro lado, el Estado crece en el ámbito de la regulación de los mercados abiertos y delegados al sector privado. Actualmente, la situación del Estado nos lleva a concluir que nos encontramos frente a un importante crecimiento del Derecho Administrativo ocasionado por la explosión de la actividad de los órganos reguladores y controladores de la actividad privada o delegada a la iniciativa privada. Esto, podría producir, lo que se ha denominado últimamente la aplicación del orden jurídico vigente, en regular



todas las actividades de la administración pública, para darle mayor objetividad, y cumplir con el rol para la cual ha sido creada, es decir, brindar a la comunidad el apoyo al servicio público, satisfaciendo las necesidades tanto individuales, familiares, comunitarias, y de la sociedad civil, por llevar de la mano con el Estado, el crecimiento social, político y económico de la nación, en pro de fundamentar su actividad Estatal, en lograr acelerar nuestro desarrollo en el contexto latinoamericano, como mundial.

Se observa que, los servicios públicos en nuestro país, la administración pública gubernamental, debe comprenderse desde su organización administrativa, desde el punto de vista estructural, como fuente directa de todos los servicios para con la comunidad, y que para conseguir este objetivo, es menester que nuestra administración está enmarcada dentro de un organigrama establecido por el Estado, en que todo sujeto jurídico que recibe dicho ordenamiento, está dotado de un poder administrativo, y que este se establece en la administración pública.

Se establece en la administración pública; el intervenir directamente o por interpuesta persona en la suscripción de contratos con el Estado, obtención de concesiones o cualquier beneficio que implique privilegios de este, a favor de empresas, sociedades o personas particulares en que el servidor, su cónyuge o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, sean interesados; solicitar regalos o contribuciones para sus superiores o recibirlos

de sus subalternos; y realizar hechos inmorales de cualquier naturaleza en ejercicio de sus funciones; quien viole éstas y las otras prohibiciones establecidas en la ley están sujetas a sanciones disciplinarias que pueden consistir en la destitución.

La Constitución de la República del Ecuador, hace referencia a los servidores públicos en la administración pública:

“Art. 229.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

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

Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo.

La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia”<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> *CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, Año 2009, Pág. 28.*

La Constitución de la República del Ecuador, garantiza el trabajo en el Ecuador, y de forma específica a las servidoras y servidores públicos, quienes son parte sustancial en el desarrollo social, económico del Estado, y que uno de sus principales objetivos es el servicio a la colectividad, que su desempeño se fundamenta en principios básicos de la administración pública gubernamental.

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

1. Desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria siempre que su horario lo permita.
2. El nepotismo.
3. Las acciones de discriminación de cualquier tipo”<sup>36</sup>..

Las servidoras y servidores públicos, tienen un compromiso moral, ético, y profesional para con el Estado, como es el desempeñar su labor de forma eficaz, con honestidad y responsabilidad, del cual se establece la eficiencia administrativa en la administración gubernamental.

“Art. 231.- Las servidoras y servidores públicos sin excepción presentarán, al iniciar y al finalizar su gestión y con la periodicidad que determine la ley, una declaración patrimonial jurada que incluirá activos y pasivos, así como la

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, Pág. 28.

autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias; quienes incumplan este deberno podrán posesionarse en sus cargos. Los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional harán una declaración patrimonial adicional, de forma previa a la obtención de ascensos y a su retiro.

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

Cuando existan graves indicios de testaferrismo, la Contraloría podrá solicitar declaraciones similares a terceras personas vinculadas con quien ejerza o haya ejercido una función pública”<sup>37</sup>.

Todo servidor y servidora pública al ejercer su cargo, deberá antes del ingreso a la administración pública, realizar una declaración juramentada de su patrimonio, lo que determinará la transparencia al ingreso administrativo público, lo que también demostrará por parte del funcionario público el acogerse a los preceptos legales, como de los reglamentos y requisitos indispensables para ejercer su cargo.

“Art. 234.- El Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público; y la coordinación

---

<sup>37</sup> *CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, Año 2009, Pág. 28.*

con instituciones nacionales e internacionales que operen bajo acuerdos con el Estado”<sup>38</sup>.

El contenido de la norma suprema del orden estatal se reduce a instituir el órgano que ha de crear la esfera superior del Derecho positivo: es el supuesto en el que se basa esta esfera superior, supuesto que se refiere a quién es competente para crearla: el órgano que dicta la norma o las normas que ocupan el grado superior del derecho administrativo, parte del competente para formular reflexiones que sirvan de ideas primarias para un profundo análisis de los derechos de los servidores públicos en la prestación de servicios de los servidores del Estado, entendiéndose como tales, a los servidores y trabajadores que laboran bajo la regulación del Derecho Administrativo y del Derecho del Trabajo.

Lo que debemos hacer todos como ecuatorianos, es denunciar los actos de corrupción en la administración pública, porque la evidencia de vacíos jurídicos en las leyes, o ausencia de decisión política de los estratos superiores y de los poderes del Estado, se verifica y es evidente la falta de control jurídico para minimizar actos de corrupción, en que se vea afectados intereses gubernamentales como de la sociedad. Finalmente, cabe señalar, que la Ley Anticorrupción no es sino la concentración en un solo cuerpo legal de las

---

<sup>38</sup> *CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, Año 2009, Pág. 28.*

disposiciones dispersas en otras leyes; y, que buscan agilizar los procedimientos y endurecer las penas.

El derecho administrativo jamás puede apartarse de la constitución vigente, y este se contempla en la Constitución de la República del Ecuador, en la Sección Segunda, Administración Pública, artículos 227 y 228:

“Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, y Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora”<sup>39</sup>.

Considero que el prestar los servicios a la administración pública por parte de las servidoras y servidores públicos, deben acogerse a los principios de eficacia, eficiencia, planificación, y por sobre todo transparencia en el desempeño de las funciones, y lograr un desarrollo sustentable, por el bienestar de la colectividad, del Estado y del sistema económico y social.

---

<sup>39</sup> *CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, Año 2009, Pág. 28.*

“La administración pública en nuestro país, se refiere específicamente a la administración de nuestro Estado, a la organización de nuestra administración local; y a la organización institucional; es decir toda esta organización se enmarca dentro de los servicios públicos del país, que han sido creados tanto por el Estado, así como por las Municipalidades, los Consejos Provinciales y otras entidades autónomas creadas por la ley. Todo esto ha dado lugar a la distinción entre servicios públicos generales, servicios públicos locales y servicios públicos institucionales. Por lo mismo, el propósito de la administración pública, es darle a la comunidad una mayor visión del aparato Estatal, su organización administrativa, considerando su estructura como una fuente directa de servicios públicos que tiene la obligación el Estado y las instituciones de brindar a la comunidad, para un desarrollo sostenible de la vida en comunidad, así como de priorizar todos los servicios, con eficacia y eficiencia”<sup>40</sup>.

La importancia, como del significado de que un Estado se considere de garantías y derechos constitucionales, le da esa jerarquía de Estado garantista, que es una superación a nuestra construcción como un Estado liberal de derecho y como Estado soberano; desde la teoría general del derecho, la fuerza normativa de la Constitución, determinante de la validez de las leyes, descansa más que en las demás normas o en el poder coercitivo del estado, en

---

<sup>40</sup> PAREJA Carlos Humberto, Ab., *“Derecho Administrativo”*, Universidad Central del Ecuador, Editorial UCE, Año 2006, Pág. 66.

el consentimiento de la sociedad, es decir en la aceptación y el reconocimiento, que responden a la necesidad de justificación y legitimación del derecho de que la Constitución es el instrumento de ordenamiento jurídico-político.

Los derechos constitucionales, desde una concepción de derechos fundamentales, son presupuestos éticos con componentes jurídicos, el componente ético tiene relación con la dignidad humana y la autonomía moral y el componente jurídico convierte a los derechos en norma básica material del ordenamiento. A partir de esto, se entiende que los derechos expresan tanto una moralidad básica como una juridicidad básica.

#### **4.3.2. La Ley Orgánica de Servicio Público, Derechos de los Servidores Públicos.**

La estructura ocupacional en el sector público, se concibe en la actualidad en el permanente mejoramiento de la eficiencia, eficacia y productividad del Estado y sus Instituciones, y está obligado a crear las condiciones necesarias para garantizar a los seres humanos la posibilidad de trabajar para su propio beneficio, el de su familia y de la sociedad en su conjunto; y la Ley Orgánica de Servicio Público, fue promulgada para el sustento de los fundamentos de la administración pública, basada en los principios de: calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y



universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación.

El cuerpo legal antes mencionado establece en el Artículo 23 los siguientes derechos de las servidoras y los servidores públicos:

“Art. 23.- Derechos de las servidoras y servidores públicos.- Son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos:

- a) Gozar de estabilidad en su puesto;
- b) Percibir una remuneración justa, que será proporcional a su función, eficiencia, profesionalización y responsabilidad. Los derechos y las acciones que por este concepto correspondan a la servidora o servidor, son irrenunciables;
- c) Gozar de prestaciones legales y de jubilación de conformidad con la Ley;
- d) Ser restituidos a sus puestos luego de cumplir el servicio cívico militar; este derecho podrá ejercitarse hasta treinta días después de haber sido licenciados de las Fuerzas Armadas;
- e) Recibir indemnización por supresión de puestos o partidas, o por retiro voluntario para acogerse a la jubilación, por el monto fijado en esta Ley;
- f) Asociarse y designar a sus directivas en forma libre y voluntaria;
- g) Gozar de vacaciones, licencias, comisiones y permisos de acuerdo con lo prescrito en esta Ley;

- h) Ser restituidos en forma obligatoria, a sus cargos dentro del término de cinco días posteriores a la ejecutoria de la sentencia o resolución, en caso de que la autoridad competente haya fallado a favor del servidor suspendido o destituido; y, recibir de haber sido declarado nulo el acto administrativo impugnado, las remuneraciones que dejó de percibir, más los respectivos intereses durante el tiempo que duró el proceso judicial respectivo si el juez hubiere dispuesto el pago de remuneraciones, en el respectivo auto o sentencia se establecerá que deberán computarse y descontarse los valores percibidos durante el tiempo que hubiere prestado servicios en otra institución de la administración pública durante dicho periodo;
- i) Demandar ante los organismos y tribunales competentes el reconocimiento o la reparación de los derechos que consagra esta Ley;
- j) Recibir un trato preferente para reingresar en las mismas condiciones de empleo a la institución pública, a la que hubiere renunciado, para emigrar al exterior en busca de trabajo, en forma debidamente comprobada;
- k) Gozar de las protecciones y garantías en los casos en que la servidora o el servidor denuncie, en forma motivada, el incumplimiento de la ley, así como la comisión de actos de corrupción;
- l) Desarrollar sus labores en un entorno adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar;

- m) Reintegrarse a sus funciones después de un accidente de trabajo o enfermedad, contemplando el período de recuperación necesaria, según prescripción médica debidamente certificada;
- n) No ser discriminada o discriminado, ni sufrir menoscabo ni anulación del reconocimiento o goce en el ejercicio de sus derechos;
- o) Ejercer el derecho de la potencialización integral de sus capacidades humanas e intelectuales;
- p) Mantener su puesto de trabajo cuando se hubiere disminuido sus capacidades por enfermedades catastróficas y/o mientras dure su tratamiento y en caso de verse imposibilitado para seguir ejerciendo efectivamente su cargo podrá pasar a desempeñar otro sin que sea disminuida su remuneración salvo el caso de que se acogiera a los mecanismos de la seguridad social previstos para el efecto. En caso de que se produjere tal evento se acogerá al procedimiento de la jubilación por invalidez y a los beneficios establecidos en esta ley y en las de seguridad social;
- q) Mantener a sus hijos e hijas, hasta los cuatro años de edad, en un centro de cuidado infantil pagado y elegido por la entidad pública;
- r) Recibir formación y capacitación continua por parte del Estado, para lo cual las instituciones prestarán las facilidades; y,
- s) Los demás que establezca la Constitución y la ley<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Ediciones Legales, Quito-Ecuador, 2013, Pág. 23.

Por lo tanto, considero que para las actividades ejercidas por las instituciones del Estado y que pueden ser asumidas por delegación total o parcial por el sector privado, las relaciones con los servidores públicos se regularán por el derecho del trabajo, las que se sujetarán al derecho administrativo.

“El reconocimiento, promoción y garantía de los derechos es la finalidad primordial del nuevo modelo de Estado constitucional de derechos y justicia, pues la relación Estado-sociedad, son las personas, los trabajadores, los pueblos y las nacionalidades deciden sus destinos, y la autoridad estatal define los mecanismos de cohesión para que dichas decisiones aporten a la construcción de un proyecto colectivo”<sup>42</sup>.

La norma constitucional es el instrumento por excelencia para la garantía de los derechos. Determina el contenido de la ley, consagra mecanismos de garantía de los derechos, establece los límites al ejercicio de la autoridad y la estructura del poder, y es de directa aplicación por cualquier persona, autoridad o juez. En este contexto, los derechos constitucionales, en particular los del buen vivir, son a la vez límites del poder y vínculos impuestos a la autoridad pública, por tanto para asegurar su ejercicio, someten y limitan a todos los poderes, inclusive al constituyente.

El Estado debe reforzar los controles sobre la utilización de los recursos y sobre la gestión de los servicios a través de los órganos gubernamentales,

---

<sup>42</sup> JARAMILLO Ordoñez, Herman, *Manual de Derecho Administrativo, Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador, 2002, Pág. 34.*

como son las instituciones, entidades y organismos, para la eficacia del control y regulación, es el Estado ecuatoriano el que se encuentra entre, por un lado, la debilidad constitucional que afecta la operatividad y efectividad de la Administración pública y, por otro lado, la rigidez de un ordenamiento jurídico supranacional, que le ha obligado a ser un sujeto activo del Derecho Internacional Público. Sin embargo, el principal eslabón de esta cadena jurídica es la fortaleza constitucional.

El Dr. Aníbal Guzmán Lara, sostiene que "La Administración Pública es la acción del gobierno encaminada en forma ordenada y técnica al cumplimiento y aplicación de leyes y reglamentos, a promover el bien público en todas sus manifestaciones, económica, de seguridad, de protección, de integridad territorial, educación, vialidad, etc., como a dar resoluciones oportunas a las reclamaciones y peticiones que se susciten o presentaren"<sup>43</sup>.

Se argumenta también que es un conjunto de órganos e instituciones jerárquicas, o funcionalmente subordinados y coordinados de acuerdo con la Ley, que está contenida en la Ley Orgánica de Servicio Público, manifiesta:

---

<sup>43</sup> GUZMÁN Lara Aníbal, Dr., "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR", Vol. I, Editorial Edino, Quito-Ecuador, Año 2007.

## “CAPÍTULO ÚNICO

### DISPOSICIONES GENERALES

Art. 1.- Principios.- La presente Ley se sustenta en los principios de calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación”<sup>44</sup>.

Los principios que rigen la administración pública, se considera importantes en cuanto a la eficiencia del servicio público para con el desarrollo social del Estado, que son de jerarquía e importancia absoluta, por tratarse de las actividades que deban desempeñar las servidoras y servidores públicos, que la calidad de establecer en las labores, como de la calidez una forma por la cual se fundamenta en la personalidad que conlleva su competitividad del interés en el desempeño de las funciones como de las labores; además de la lealtad, oportunidad y participación; es decir, toda servidora y servidor público, cumplirá cada una de sus labores con esmero y lealtad, para que la administración cumpla con su cometido y se vea reflejado en una armonía entre el Estado y la sociedad.

“Art. 2.- Objetivo.- El servicio público y la carrera administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y

---

<sup>44</sup> LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Ediciones Legales, Año 2010, Pág. 2.

los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia y productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación.

Art. 3.- **Ámbito.**- Las disposiciones de la presente ley son de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública, que comprende:

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

Todos los organismos previstos en el artículo 225 de la Constitución de la República y este artículo se sujetarán obligatoriamente a lo establecido por el Ministerio de Relaciones Laborales en lo atinente a remuneraciones e ingresos complementarios.

Las escalas remunerativas de las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales, se sujetarán a su real capacidad económica y no excederán los techos y pisos para cada puesto o grupo ocupacional establecidos por el Ministerio de Relaciones Laborales, en ningún caso el piso será inferior a un salario básico unificado del trabajador privado en general.

De conformidad con lo establecido en los artículos 160, 170 y 181 numeral 3 de la Constitución de la República, los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y el personal de carrera judicial se regirán en lo previsto en dichas disposiciones por sus leyes específicas y subsidiariamente por esta ley en lo que fuere aplicable.

En razón de las especificidades propias de la naturaleza de sus actividades, y la implementación de regímenes particulares que su actividad implica, el Ministerio de Relaciones Laborales establecerá y regulará lo atinente a remuneraciones y supervisará y controlará la aplicación de los regímenes especiales de administración de personal establecidos en las leyes que regulan a la Función Legislativa, Magisterio, Servicio Exterior y a los miembros activos de la Comisión de Tránsito del Guayas; en lo relacionado con el personal ocasional la Función Legislativa observará lo previsto en su ley específica; los docentes del Magisterio y docentes universitarios se regularán en lo atinente a ascensos, evaluaciones y promociones por sus leyes específicas, excluyéndose de dichos procesos al personal técnico docente y administrativo que se regulará por esta ley al igual que se regulará por las disposiciones de



este cuerpo normativo el personal administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y de la Comisión de Tránsito del Guayas. Estarán comprendidos en el ámbito de esta ley a efecto de remuneraciones, derechos y obligaciones en lo que fuere aplicable, nepotismo y procedimientos disciplinarios en lo que fuere aplicable, las corporaciones, fundaciones, sociedades civiles o mercantiles, con o sin fines de lucro, con o sin finalidad social o pública, cuya participación en el capital o patrimonio esté compuesto por más del cincuenta por ciento por aporte de las instituciones del Estado, de los gobiernos autónomos descentralizados o de recursos públicos. Respecto de los organismos establecidos en la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación se observará lo previsto en la misma y esta ley en lo que fuere aplicable.

En las empresas públicas, sus filiales, subsidiarias o unidades de negocio, se aplicará lo dispuesto en el Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.<sup>45</sup>

La Administración Pública, se define también como la actividad del Estado, encaminada al cumplimiento de las leyes y fomento de los intereses públicos, es decir de toda la sociedad que demanda del servicio público eficiencia y calidez, así como de equidad y transparencia pública, que en el escenario jurídico, manifiesta que el Derecho proporciona, a la administración, la estructura jurídica indispensable para que cualquier organismo social pueda ser

---

<sup>45</sup> LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Ob. Cit., Pág. 2.

administrado. La administración, a su vez da al Derecho la eficacia jurídica de sus normas, sobre todas aquellas que directamente tienden a la organización de la sociedad. Lo que importa principalmente al Derecho son los derechos; a la Administración de los resultados; el derecho a la libertad y la seguridad, en tanto que la Administración fomenta la eficacia y rapidez.

Este objetivo busca además el fortalecimiento del pluralismo jurídico y la institucionalización de los principios de eficiencia, oportunidad, transparencia, honestidad e imparcialidad en el sistema judicial; sobre todo, contribuye a garantizar el acceso igualitario a la administración de justicia, en particular de las personas que necesitan atención prioritaria. A través de él, se enfatiza igualmente en la erradicación de toda forma de violencia que vulnere los derechos de las personas, incluyendo los trabajadores, comunidades, pueblos y nacionalidades; se establece, también, especial atención a los derechos de las personas privadas de la libertad y de sus familias, y se busca garantizarlos y protegerlos, a través de la acción pública orientada a la reforma integral de un sistema de rehabilitación social, que permita generar oportunidades de integración social y económica en este sector.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) está consagrada a promover la justicia social y los derechos humanos y laborales reconocidos a nivel internacional, la Organización, prosiguiendo su misión fundadora: la paz laboral esencial para la prosperidad, en la actualidad la OIT favorece la

creación de trabajo decente y las condiciones laborales y económicas que permitan a trabajadores y a empleadores su participación en la paz duradera, la prosperidad y el progreso, su estructura tripartita ofrece una plataforma desde la cual promover trabajo decente para todos los hombres y mujeres.

Los principales objetivos de la administración pública son: fomentar los derechos laborales, ampliar las oportunidades de acceder a un empleo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar temas relacionados con el trabajo; ante ello, el servicio público y la carrera administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión de talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación.

#### **4.3.3. Garantías Legales al Sumario Administrativo**

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; y, 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.

La Ley Orgánica de Servicio Público, manifiesta, que el servidor público es toda persona natural legalmente nombrada para prestar servicios remunerados en instituciones de Derecho Público o de instituciones del Derecho Privado, con finalidad social o pública, por lo que, considero que el primer principio para sustentar esta ley debe ser la prioridad de los derechos de los ciudadanos, el mismo que indica que los procesos de trabajo tendrán como prioridad la plena vigencia de los derechos consagrados en la Constitución y la satisfacción de los ciudadanos y su buen vivir; la responsabilidad es otro principio; las empresas, instituciones y organismos que otorguen bienes y servicios públicos responderán civil o penalmente por los daños o perjuicios causados a las personas por negligencia o descuido en la atención.

“El Derecho Público es el derecho aplicable a todas las relaciones humanas y sociales en las cuales el Estado entra en juego, de esta apreciación, se identifica el Derecho Administrativo, que es una rama del Derecho Público Interno, éste es público porque no existe lucro, e interno porque es diferente del

internacional y está compuesto por normas jurídicas que regulan la actividad administrativa del Poder Ejecutivo y la actividad materialmente administrativa del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y de los entes públicos no estatales”<sup>46</sup>.

El comportamiento humano en las entidades, instituciones y organismos del sector público, son empresas públicas, de servicios, que en un sistema gubernamental y Estatal, su objetivo es el mejoramiento continuo de los procesos y su racionalización de operaciones, en especial con los servidores públicos, como lo son los empleados y funcionarios públicos, que como seres humanos, hacen que una organización triunfe o fracase y por tanto el objetivo principal de la Administración básica de personal es potenciar la concepción del recurso humano como función directiva, facilitando a los interesados herramientas específicas que permitan identificar las diferentes dimensiones de gestión en el área de recursos humanos.

La Función de los Recursos Humanos, es muy conocido que para formular todo proyecto de contenido técnico, jurídico, social, económico, o de cualquier otro carácter, empieza por un diagnóstico de la Organización, es fijarse objetivos concisos, medibles hacia dónde quiere llegar su organización, es planificar; es decir, fijarse metas cuantificables, formularse estrategias y aplicar correctamente las operaciones administrativas a través del recurso más valioso

---

<sup>46</sup> JARAMILLO Ordóñez Hernán, Dr., *“EL DERECHO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, GARANTÍAS SUSTANCIALES”*, Vol. II, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2009, Pág. 23.

que tiene una organización "el Recurso Humano", que ayude a proyectar políticas de personal que permitan el desarrollo, la transformación, el crecimiento y en especial el cambio de actitudes en el manejo del personal de tu organización.

“El Sumario Administrativo es aquel procedimiento que corresponde incoar en todos aquellos casos en que es necesario, investigar una infracción administrativa y no corresponde instruir una Investigación Sumaria en atención a la naturaleza y/o gravedad de ella; el vocablo sumario tiene acepción como sustantivo y como adjetivo, como sustantivo, se define como extracto, proceso, compendio, recopilación, síntesis, esquema, expediente, actuación, causa; y como adjetivo, la palabra sumario tiene estos sinónimos: conciso, sucinto, breve, resumido, reducido. Cuando un individuo comete una acción u omisión que vulnera las leyes dictadas para regular su conducta, se pone en funcionamiento un proceso con el propósito de reparar el orden jurídico alterado, identificar y castigar a su autor”<sup>47</sup>.

Este proceso se materializa a través de varios actos o procedimientos escritos que se reúnen en un expediente denominado sumario, refiriéndonos al significado de la palabra como adjetivo, podemos decir que el sumario es el resumido relato de un hecho investigado; por lo tanto, la aplicación de sanciones correctivas requiere inexcusablemente de base legal, como

---

<sup>47</sup> *TOSCANO Soria, Luis, Procedimientos Administrativos y Contenciosos, Pudeleco Editores S.A., Ecuador 2006, página 50.*

consecuencia del principio *nullum crimen poenasinelegem*, que recoge la Constitución; que la imposición de la sanción requiere el respeto a las garantías del debido proceso, aunque no solo por su naturaleza punitiva, sino por aplicación de las normas reguladoras del procedimiento administrativo; y que la analogía en la imposición de sanciones no es admisible.

“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, portanto, supone la preparación del juicio”<sup>48</sup>.

Considero, que la administración gubernamental, aplica sanciones, reclamará la reparación integral del acto o hecho administrativo, ello se fundamenta en que el daño se compensa con el valor equivalente a la pérdida sufrida, por lo tanto, la administración pública consta con todas las entidades necesarias para el desarrollo de la sociedad en el ámbito jurídico y social; y es el Estado que está en la obligación de velar por las necesidades de su pueblo, por las necesidades de crear un sistema que cumpla con garantizar el desarrollo de la población ecuatoriana; por lo que las normas se dictan con el fin de buscar y encontrar el bien común de las personas, que llegue a tener la dependencia de administrar según las necesidades requeridas.

---

<sup>48</sup> [www.sumario administrativo](http://www.sumarioadministrativo)

“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>49</sup>.

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.

Además es evidente que la estabilidad de las relaciones aseguradas por estos vínculos permite que los actos del Estado en la esfera administrativa, sean previsibles para los funcionarios públicos por parte del ámbito administrativo gubernamental, posibilidad de prever los actos no solo es un elemento de estabilidad sino que deben constituir para el Estado un elemento fundamental del derecho, de confianza mutua, de orden y, por lo tanto de paz.

---

<sup>49</sup> GRANJA GALINDO, Nicolás, “FUNDAMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO”. Publicada por la Universidad Central en 1992.



Como consolidación de esa paz, aparecen hoy muchos puntos de base para construir un Estado mundial dominado por el principio de la legalidad del ejecutivo, un Estado constitucional que prueba, que el principio de la legalización del derecho administrativo, es más que una simple máxima jurídica formal, y que la legalidad está sujeta a lo imperativo de la normativa constitucional ecuatoriana, sin el arbitrio administrativo.

#### **4.3.4. Análisis Jurídico del Procedimiento General del Sumario Administrativo en la Administración Pública**

El Sumario Administrativo es una Institución Jurídica, por ser el procedimiento establecido en la ley mediante el que se sanciona a los funcionarios del sector público que han incurrido en alguna falta sea acorde a lo previsto en el Art. 48 de la Ley Orgánica del Servicio Público y que irá de acuerdo con el Reglamento General de la LOSEP y al Estatuto interno de cada Institución Pública.

Constituye entonces, el Sumario Administrativo, una verdadera institución jurídica, porque interesa de tal manera al derecho, que la ha reconocido y consagrado como una verdadera garantía, no sólo para la Administración del Estado en cuanto a poder hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios que actúen al margen de la legalidad, sino también para ellos mismos, puesto que les asegura que su responsabilidad, en caso que se origine, se perseguirá con arreglo a derecho y con las más amplias seguridades de defensa en un proceso justo.

“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 pormenorizado de antecedentes, conclusiones y recomendaciones con el señalamiento de las disposiciones violadas por el incumplimiento de deberes y prohibiciones puntualizadas en las leyes y reglamentos”<sup>50</sup>.

La responsabilidad administrativa es sancionada disciplinariamente, por la inobservancia que cometen los funcionarios y empleados estatales a las Leyes, Reglamentos, Estatutos, Ordenanzas, Acuerdos, Resoluciones, etc. que rijan la vida jurídica de la institución y básicamente, por el incumplimiento de los deberes y el mal uso de las atribuciones que el personal comete en razón de sus funciones y del cargo que desempeñan.

Entonces, el sumario administrativo es la institución jurídica en la que se establece el debido proceso que la Administración debe seguir, para establecer si un funcionario público ha incurrido en alguna falta que después de haber sido debidamente establecida, apegada al principio de legalidad, pueda ser sancionado, estableciendo equilibrio entre la falta y la sanción.

En sí, el Art. 44 de la Ley Orgánica del Servicio Público establece del Sumario Administrativo lo siguiente: “Art. 44.- Es el proceso administrativo, oral y

---

<sup>50</sup> LÓPEZ Jácome, *Ob. Cit.*, Pág.56.

motivado por el cual la administración pública determinará o no el cometimiento, de las faltas administrativas establecidas en la presente Ley, por parte de una servidora o servidor público. Su procedimiento se normará en el Reglamento General de esta Ley. El sumario administrativo se ejecutará en aplicación de las garantías al debido proceso, respeto al derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable a la servidora o servidor. De determinarse responsabilidades administrativas, se impondrán las sanciones señaladas en la presente Ley. De establecerse responsabilidades civiles o penales, la autoridad nominadora correrá traslado a los órganos de justicia competentes”<sup>51</sup>.

Este proceso establece que, a pesar de la renuncia del funcionario sumariado este proceso continúa aún en su ausencia. Debe tenerse muy en cuenta que este procedimiento, a pesar de llamarse Sumario establece la oralidad como un componente básico en su acción, además de que, como toda resolución del ámbito del Derecho Público debe estar debidamente motivada, es decir razonada y basada en los preceptos constitucionales y legales del ordenamiento legal.

“Antes de dar inicio al sumario administrativo se deberán cumplir con las siguientes acciones previas:

---

<sup>51</sup> LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Ediciones Legales, 2013, Pág. 36.

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;
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.
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<sup>52</sup>.

El Derecho Administrativo, que lo regenta la administración pública, es aquel en el cual recae la responsabilidad de regular a todas las instituciones públicas, definiendo así su competencia, los sistemas y en lo principal el procedimiento que se basa en actos disciplinarios a los que se debe someter a los funcionarios o servidores que laboran en estos entes, los mismos que al abusar o violentar sus funciones o atribuciones pueden ser sometidos a acciones civiles, penales y administrativas, que serán sancionadas de acuerdo a la

---

<sup>52</sup> [www.derechoecuador/sumarioadministrativo/org.com](http://www.derechoecuador/sumarioadministrativo/org.com)

gravedad del caso.

“Luego del 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:

- La enunciación de los hechos materia del sumario administrativo y los fundamentos de la providencia expedida por la autoridad nominadora;
- La disposición de incorporación de los documentos que sustentan el sumario administrativo;
- El señalamiento de 3 días para que el servidor dé contestación a los hechos planteados que sustentan el sumario administrativo;
- 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;
- La designación de secretario ad hoc, quien deberá posesionarse en un término máximo de 3 días a partir de la fecha de su designación<sup>53</sup>.

Considero que, los funcionarios públicos se encuentran sujetos a un régimen disciplinario que tiene por objeto velar el adecuado funcionamiento de las

---

<sup>53</sup> [www.derechoecuador/sumarioadministrativo/org.com](http://www.derechoecuador/sumarioadministrativo/org.com)

instituciones públicas, en virtud del régimen disciplinario, los funcionarios pueden ser sancionados por la comisión de faltas, con sanciones leves como el simple apercibimiento, hasta sanciones graves que pueden llegar a la destitución del funcionario en el cargo; estas sanciones son administrativas y no de carácter judicial, pues son determinadas y aplicadas por órganos de la administración pública y no por órganos del poder judicial en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales; no obstante el carácter administrativo de las sanciones, el ejercicio de esa potestad disciplinaria se encuentra sometida a reglas y procedimientos de observancia ineludible, que, en efecto, las autoridades administrativas no pueden imponer ni aplicar las sanciones a su libre voluntad, sino por el contrario, deben cumplir con las normas de procedimiento que se establezcan en el ordenamiento jurídico y por medio del órgano competente; ese procedimiento administrativo, que tiene por objeto determinar las responsabilidades del funcionario público por la comisión de hechos tipificados como faltas administrativas graves en el ejercicio de sus funciones públicas, es denominado sumario administrativo.

“El Sumario Administrativo es una investigación sumaria que están en la capacidad de aplicar, si se da el caso de que los funcionarios de las instituciones públicas cometan errores o hechos de carácter irregular, lo principal que las entidades quieren rescatar es el hecho de que la integridad de la administración sea aquella en la que la sociedad pueda confiar, ya que es necesario que las potestades regulatorias sean aplicadas de forma consistente

y eficaz, con el único fin de mantener la disciplina laboral en los parámetros de las funciones administrativas”<sup>54</sup>.

Todo acto administrativo, en el que se vea afectado la institución, y más quienes son beneficiarios del servicio público, se acogerán a los reglamentos y requisitos del procedimiento administrativo; así mismo manda que, en el caso de que se demuestre el cometimiento deliberado de una falta que acarrea responsabilidades de otra índole distinta a la administrativa, es decir civil o penal, la autoridad nominadora está en la obligación de informar a los órganos judiciales competentes para su trámite, y posterior sanción con arreglo al Código Penal u otros que contengan normas punitivas.

Dentro del término previsto en el inciso segundo del artículo 92 de la Ley Orgánica de Servicio Público, 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; por lo tanto el sumario administrativo puede ser definido como el procedimiento necesario para la acreditación de la existencia de conductas irregulares de los administrados con la finalidad de singularizar a los responsables, es una investigación a fin de verificar la existencia de responsabilidades patrimoniales o disciplinarias, y es lícito decidir la averiguación liminar del hecho sancionable, siempre la información sumaria

---

<sup>54</sup> GRANJA Galindo, Nicolás, “FUNDAMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO”. Ob. Cit., Pág. 77.

servirá para comprobar, si están dados los supuestos que permitan ordenar posteriormente el sumario.

Considero que, el tema constituye una de las figuras de mayor debate y polémica, dentro de la esfera del Derecho Constitucional, el propósito fundamental del constitucionalismo moderno, es la limitación del poder del Estado, siendo este mecanismo, la principal garantía de los derechos de las personas y de la sociedad; que la dignidad y la libertad de la persona son inviolables, respetarlos y protegerlos es deber primordial del Estado. Si la democracia es el sostén de las garantías constitucionales, debemos propender a que estas garantías constitucionales se orienten a una justicia integral.

“Es principio de derecho público, que las sentencias y las resoluciones, convierten al derecho administrativo en brazo ejecutor y las resoluciones, y convierten al derecho administrativo en brazo ejecutor de la Carta Fundamental y, en consecuencia, también, complementan a aquella, por ello es menester que el Juez para alcanzar como objetivo la constitucionalidad, recurra al conocimiento de la doctrina, y a la interpretación general que contienen las normas constitucionales, en consecuencia garantizar el debido proceso por el que se sustancia los Sumarios Administrativos en el Ecuador”<sup>55</sup>.

La Administración está sujeta al principio de legalidad en todas sus actuaciones, que la ley ha de regular el procedimiento a través del cual deben

---

<sup>55</sup> Ob. Cit. John Rawls, *El Debido Proceso*. TEMIS. 1996, Página 4.



producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado, lo que no es sino una garantía de los particulares en su relación con la Administración; otro aspecto a resaltar del procedimiento es la actuación de la propia Administración; la defensa de los intereses generales obliga a que su actuación no sea pasiva, sino que realice cuantos trámites sean necesarios para llegar al pronunciamiento o resolución del asunto iniciado, no obstante, el propio interesado puede intervenir en determinados actos de instrucción, proponiendo pruebas o haciendo alegaciones que habrán de tenerse en cuenta en la resolución.

Otro aspecto de importancia es lo que hace referencia a la Seguridad Jurídica, que "...si bien la garantía constitucional de la seguridad jurídica prevista en la Constitución, debe entenderse extendida a todos los aspectos de la vida de las personas, en ese sentido, deben entenderse que los principios empiecen a considerarse como razones sociológicas para apuntalar posiciones meta jurídicas que no menoscaben este derecho fundamental"<sup>56</sup>.

El procedimiento administrativo es el cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin. Es, en definitiva, la forma en que han de producirse los actos administrativos que deberán ajustarse al procedimiento establecido, como consecuencia de los pasos y resultados obtenidos en las distintas fases del procedimiento se forma un expediente, en el que figuran los diferentes documentos generados, que

---

<sup>56</sup> Mario Madrid-Malo Garizabala, *"Derechos Fundamentales"*, Segunda Edición, Bogotá-Colombia, 2002, Editores 3R, Página 146.

normalmente serán escritos; y, el expediente será la base que permitirá llegar a una resolución.

Considero que la calidad de lo proporcional en un procedimiento administrativo, está ligada a la razonabilidad, es decir el guardar una adecuada relación no sólo con la falta, sino con quien la cometió, y no siempre a tal incumplimiento, tal sanción; y no puede tratarse por igual a quienes registran antecedentes disciplinarios y a quienes no han merecido ningún reproche por su comportamiento laboral; y porque, el sumario administrativo se da básicamente porque las personas que trabajan como servidores públicos 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; por lo que considero que el procedimiento debe sustentarse en uno de los principios básicos y fundamentales como es el Debido Proceso.

#### **4.3.5. Legislación Comparada**

Es necesario realizar un análisis a la legislación comparada, respecto de su doctrina, en la que toda administración pública gubernamental hace referencia

en su normativa jurídica lo relacionado a las sanciones administrativas y del sumario administrativo; de la cual me permito exponer los contenidos de los siguientes países:

#### **4.3.5.1. Sumario Administrativo en Chile**

##### **Ley Orgánica Constitucional de Base General de la Administración del Estado.**

“Artículo 7.- Los funcionarios de la Administración del Estado estarán sujetos a un régimen jerarquizado y disciplinado deberán cumplir fiel y esmeradamente sus obligaciones para el servicio y obedecer las órdenes que les imparta el superior jerárquico.

“Art. 8.- El personal gozará de estabilidad en el empleo y solo podrá cesar en él por renuncia voluntaria debidamente aceptada, por jubilación o por otra causal, basada en el desempeño deficiente, en el incumplimiento de sus obligaciones, en la pérdida de requisitos para ejercer la función, en el término del período legal por el cual se es designado o en la supresión del empleo (...) el desempeño deficiente y el incumplimiento de las obligaciones deberá acreditarse en las calificaciones correspondientes o mediante investigación o sumario administrativo”<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Ley Orgánica Constitucional de Base General de la Administración del Estado, Art. 7.

### **Análisis:**

En la República de Chile, los sumarios administrativos son 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, como es el investigar la ocurrencia de ciertos hechos determinados, contrastarlos con la normativa funcionaria y calificarlos jurídicamente, e imponer una medida disciplinaria, si éstos constituyesen infracción o falta; pero lo importante es que la misión de las entidades al incorporar en su normativa controles disciplinarios; una vez que se ha incurrido en una falta de tipo disciplinario que vaya en contra de los ideales de las entidades públicas será debidamente sometido a una investigación administrativa, y cumplir con un procedimiento que garantice dicho proceso de investigación, y concluido el mismo, se emitirá la resolución que corresponda.

#### **4.3.5.2. Sumario Administrativo en Colombia**

##### **Constitución de la República de Colombia.**

“Artículo 278.- “El Procurador General de la Nación ejercerá las funciones de: desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada al funcionario público que incurra en alguna de esas faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la Ley, derivar evidente e indebido provecho

patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones, obstaculizar en forma grave las investigaciones (...) obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia o en la denuncia de los hechos que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo<sup>58</sup>.

### **Análisis:**

En la legislación colombiana se manifiesta al Sumario Administrativo como un poder disciplinario el cual es la facultad de la Administración para aplicar sanciones, mediante un procedimiento especialmente establecido a esos efectos, con el fin de mantener el orden y correcto funcionamiento del servicio a su cargo, además se destaca el poder disciplinario de los funcionarios públicos en garantía de la función Pública; que 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, 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.

### **4.3.5.3. Sumario Administrativo en Uruguay**

LEY DE LA FUNCION PÚBLICA (Decreto 400/91)

---

<sup>58</sup> [www.constitucional/administracionpublica.col](http://www.constitucional/administracionpublica.col)

Art. 168.- Se regulará por las normas del presente libro (dos) sin perjuicio de la aplicación, en lo pertinente, la investigación administrativa es el procedimiento tendiente a determinar o comprobar la existencia de actos y hechos irregulares o ilícitos dentro del servicio o que lo afecten directamente aun siendo extraños a él, y a la individualización de los responsables”<sup>59</sup>.

### **Análisis:**

El objeto del procedimiento disciplinario, resulta imprescindible el procedimiento administrativo común, como objetivo principal de las autoridades administrativas en cuanto a promover el control de las faltas disciplinarias es reconocido en esta legislación, pues todo sumario o investigación administrativa se iniciará con resolución fundada del jerarca de la respectiva Unidad Ejecutora que lo disponga, la que formará cabeza del proceso, conjuntamente se designará al funcionario encargado de la investigación, esta competencia es sin perjuicio de la que corresponde a los Ministros dentro de cualquiera de los servicios jerarquizados de su Secretaría de Estado.

### **Análisis de la legislación comparada con la legislación Ecuatoriana.**

La Ley estable para los servidores públicos en el caso de los Sumarios Administrativos en nuestro país, señala que a través de las mismas se

---

<sup>59</sup> [www.decreto400/91/uruguay/com.ur](http://www.decreto400/91/uruguay/com.ur)

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, y tienen preceptuada la garantía del Debido Proceso, porque nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo, entre otras.

El proceso administrativo se desarrolla al igual que en el resto de países, mismo que es de oficio y regula el ejercicio 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; que en su afán primordial, es mantener la legalidad y preservar el orden público, debe contar con reglas precisas que permitan ejercer su autoridad de una manera razonable

## **5. MATERIALES Y MÉTODOS**

Para la realización de la presente Tesis, me he servido de los distintos materiales, métodos, procedimientos y técnicas que la investigación científica proporciona, que permiten descubrir, sistematizar, enseñar y ampliar nuevos conocimientos.

### **5.1. METODOLOGIA**

El método científico es el instrumento adecuado que permite llegar al conocimiento de los fenómenos que se producen en la naturaleza y en la sociedad, en el contacto directo con la realidad objetiva y real, es por ello que en el presente trabajo investigativo me apoyé en el método científico, como el método general del conocimiento, y otros. El método Inductivo y Deductivo; me permitieron conocer la realidad del problema a investigar partiendo desde lo particular para llegar a lo general; y segundo, partiendo de lo general para lo particular y singular del problema.

La realidad en la cual vivimos los seres humanos en todos los ámbitos del desenvolvimiento de la sociedad, en la intervención profesional, y que lo apliqué en el desenvolvimiento de la doctrina y la normativa legal, además de nuestra vida como seres humanos frente al sistema social de la administración gubernamental en nuestro país, y es más con los sumarios administrativos, el



que se entiende por el procedimiento de la investigación a un servidor público de los servidores y funcionarios públicos en cuanto a los hechos y actos administrativos, y la incidencia en sus actividades laborales en el desempeño de sus funciones, y que debe garantizar la eficiencia de la administración pública.

Este método lo utilicé, haciendo hincapié y sustentándolo en la realidad en la cual nos desenvolvemos como nación, y que es el Estado el actor principal del desarrollo de la nación, por lo tanto el estar inmerso dentro de las apreciaciones y realidades de las instituciones gubernamentales. Considero que la realidad contemporánea de la administración estatal, juntamente con sus empleados y funcionarios públicos, deben estar a lo dispuesto en la Ley, y se deben respetar las garantías sociales, políticas, y gubernamentales a lo interno de la administración pública de sus empleadores y servidores públicos, normados en la Constitución de la República del Ecuador, como de las demás Leyes.

Métodos utilizados en el desarrollo de la investigación, especialmente con el aporte de la conceptualización, y la doctrina analizada respecto de la importancia de mantener una administración pública eficaz, como del ámbito jurídico, que de la legislación ha servido para determinar la importancia de los procedimientos a seguirse en cuanto a una verdadera justicia en cuanto a los sumarios administrativos, y de las garantías de los procedimientos utilizados

por la legislación, y que deba aportarse de forma sustancial derechos y garantías sustanciales a este tipo de procedimientos.

Concretando el proyecto de tesis en la temática planteada, lo que significa que el problema surgió de la intervención de los sujetos con la realidad frente a los sumarios administrativos y su procedimiento en la administración pública, y la ineficacia de la aplicación de la norma; y, con este método que se lo aplico con la relación directa entre la sociedad, los jurisconsultos, como de los funcionarios y empleados de la administración pública, pude lograr realizar el proyecto de tesis, con la aplicación de sus fases, niveles y técnicas, que las detallo a continuación.

## **5.2. FASES**

Fases Sensitiva.- Me permitió palpar la realidad en el primer abordaje que ayudó a realizar el diagnóstico de la situación objeto de estudio; Fases de Información Técnica.- Se obtuvo valiosa información mediante las encuestas realizadas a treinta Abogados en libre ejercicio de su profesión en la ciudad de Loja. Posteriormente el nivel de conocimiento conceptual, específicamente en la fase de investigación participativa, con ella se determinó la Problemática de mi tesis mediante la encuesta, la entrevista, y del diálogo, involucrándome en busca de alternativas de solución.

Fase de Determinación.- Se delimito el problema de investigación, para descomponer la problemática en partes con la finalidad de darle un mejor tratamiento, y llegar al centro de los hechos mediante el razonamiento, y obtener una visión global de la realidad de estudio.

El nivel de conocimiento racional o lógico, es decir la Fase de elaboración de modelos de acción, fue donde establecí las alternativas para coadyuvar al problema investigado, jerarquizando los problemas tanto inmediatos como mediatos, y luego organicé, y planifiqué la alternativa de solución bajo una propuesta de reforma que me permitió tener una mejor visión real y objetiva sobre los sumarios a administrativos en la administración pública de los funcionarios y empleados públicos, como servidores gubernamentales, con referencia a la problemática que estoy investigando.

### **5.3. TECNICAS**

Técnica de la Observación.- Esta técnica la aplique en el estudio de la doctrina jurídica, como de la revisión a la normativa legal correspondiente, y de las acciones y actividades de los funcionarios públicos, lo que permitió obtener información correcta del objeto a investigar, la lectura científica, análisis de contenidos que permitieron la información necesaria para la estructura de la investigación.

Técnica del Diálogo.- A través del cual, pude lograr interrelacionarme con los abogados y profesionales en libre ejercicio de su profesión.

Técnica de la Entrevista.- La cual se la desarrolló de una manera directa con la colaboración de cinco profesionales Abogados y Doctores en libre ejercicio profesional, así como de funcionarios y empleados de la administración pública en la ciudad de Loja, para obtener información sobre aspectos importantes del sistema de traslados de puestos, y se garantice los derechos de los funcionarios y servidores públicos, y su incidencia en la eficiencia administrativa.

Técnica de la Encuesta.- Con ella se diseñó el formulario de preguntas, que luego se aplicó a treinta profesionales del derecho, así como de los funcionarios y empleados de la administración pública de la ciudad de Loja, mismas que me proporcionaron información precisa de la problemática como objeto de estudio.

## **6. RESULTADOS**

### **6.1. Presentación y Análisis de los resultados de las Entrevistas.**

La presente investigación jurídica, desarrollada en su marco teórico adecuado en el campo jurídico y doctrinario; así como de la investigación de campo planteada, estuvo dirigida mediante la aplicación de treinta encuestas y cinco entrevistas, estructurada sobre los principales aspectos de la problemática en estudio; que tiene relación con los Sumarios Administrativos en la Administración Pública, y específicamente la importancia de garantizar un procedimiento eficaz que garantice la tutela efectiva del Debido Proceso por los derechos de los servidores y servidoras pública en la administración estatal ecuatoriana; preguntas que fueron contestadas por profesionales del derecho, y personas vinculadas al sector público, respecto de los sumarios administrativos y su procedimiento para con los funcionarios y empleados en la administración pública en el Ecuador.

Cumpliendo con la metodología de trabajo trazada en el proyecto de investigación, al aplicar este tipo de metodología aplicables en las realidad jurídica, social y de la administración pública; han sido considerados los profesionales del Derecho en el Distrito Judicial de Loja, a funcionarios y empleados de la Administración Pública de la ciudad de Loja; a través de las preguntas planteadas, ésta se desarrollo de la siguiente forma:

1. ¿Considera Ud., que el marco legal y jurídico vigente en el Ecuador, que contempla a los servidores y servidoras públicos, respecto de las garantías en la administración pública, es el adecuado?

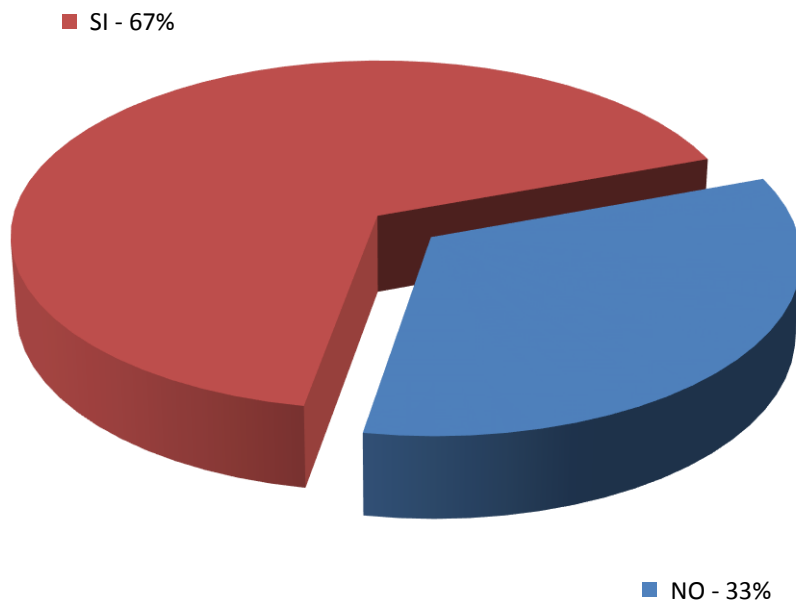
**CUADRO N°1**

**EL PROCEDIMIENTO GENERAL DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO**

<b>INDICADORES</b>	<b>FRECUENCIA</b>	<b>PORCENTAJE</b>
SI	20	67 %
NO	10	33 %
TOTAL	30	100%

Fuente: Doctores y Abogados, Funcionarios y Servidores Públicos.  
Elaboración: Alex Javier Soto Carrión

**GRAFICO N° 1**



## **INTERPRETACIÓN:**

A la primera pregunta, de los treinta encuestados, veinte de ellos responden que el marco legal y jurídico vigente en el Ecuador, que contempla a los servidores y servidoras públicos, respecto de las garantías en la administración pública, Si es el adecuado, lo que representa el 67%; y diez de ellos, dicen que no se garantiza este derecho contenido en la legislación vigente, lo que representa el 33%; del total de la muestra.

## **ANÁLISIS:**

De las consideraciones expuestas, nos llevan a reflexionar que el sistema Administrativo, en relación al personal como lo son los funcionarios y empleados públicos en el Ecuador, no se cumple de forma sustancial respecto a la normativa contenida en la Constitución de la República del Ecuador, como de la Ley Orgánica de Servicio Público, en cuanto al manejo del personal y sus funciones a estos encomendadas, pues el servicio a la comunidad debe enmarcarse dentro de lo ético, moral y profesional, acatando la normativa legal, como de sus reglamentos internos, en cuanto a un buen desempeño, así como de la administración central en relación a un manejo adecuado de las políticas de la administración de personal de las distintas entidades gubernamentales, las cuales han de reflejar el esquema gubernativo, para desarrollar de forma eficaz con el fin de la administración pública, el cual es brindar un servicio de

calidad y excelencia a la sociedad en cuanto a sus requerimientos sociales y comunitarios.

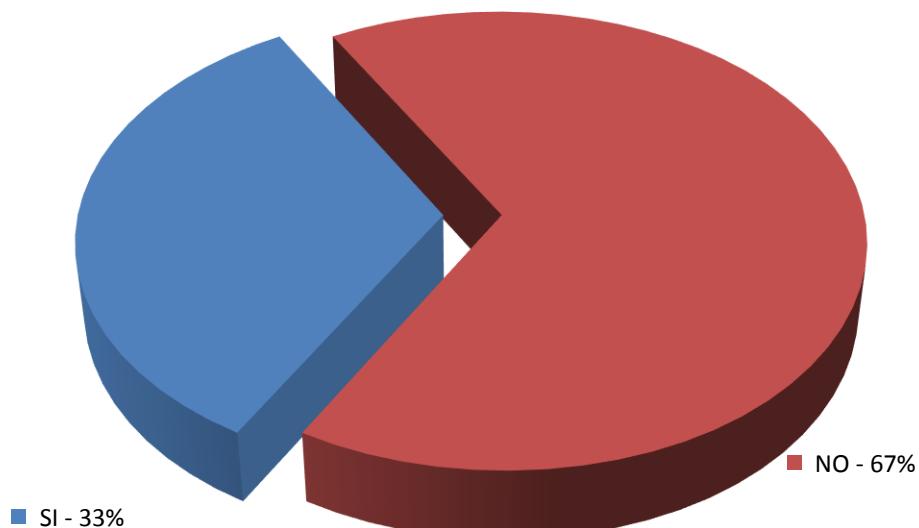
2.- ¿Considera Ud., que las garantías de los derechos de las servidoras y servidores públicos, son concordantes a sus garantías Constitucionales, y en relación al desempeño de sus funciones en sus cargos asignados?

**CUADRO Nº 2**  
**EL PROCEDIMIENTO GENERAL DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	10	33 %
NO	20	67 %
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

Fuente: Doctores y Abogados, Funcionarios y Servidores Públicos.  
Elaboración: Alex Javier Soto Carrión

**GRAFICO Nº 2**





### **INTERPRETACIÓN:**

A la segunda pregunta, de los treinta encuestados, veinte de ellos manifiestan que las garantías de los derechos de los empleados y funcionarios públicos, no son concordantes a sus garantías Constitucionales, y en relación al desempeño de sus funciones en sus cargos asignados, lo que representa el 67%; mientras que diez de ellos, consideran que si se cumple con la norma contenida en la Ley, lo que representa el 33% del total de la muestra.

### **ANÁLISIS:**

De lo expresado, considero que los problemas de la realidad social, en referencia a la administración pública, que al considerar los principios y fundamentos de la Ley Orgánica de Servicio Público, no son concordantes a las garantías Constitucionales, y en relación al desempeño de sus funciones en sus cargos asignados, que muchas de las veces la arbitrariedad del empleador, en cuanto al traslado, traspaso o cambio de las funciones de los servidores públicos de un puesto a otro, atenta contra el buen desempeño de sus funciones como de la eficacia y eficiencia administrativa, además de la estabilidad en cuanto a la función que desempeña y el ocupar un puesto que no es de su competencia, lo que demanda que las autoridades gubernamentales, cumplan con las normas que trae consigo la Ley, para optimizar el servicio público en el orden económico, político y estructural al sistema por lo que se produce la corrupción, tan venida al caso de nuestro país, en lo relacionado al orden público y Estatal.

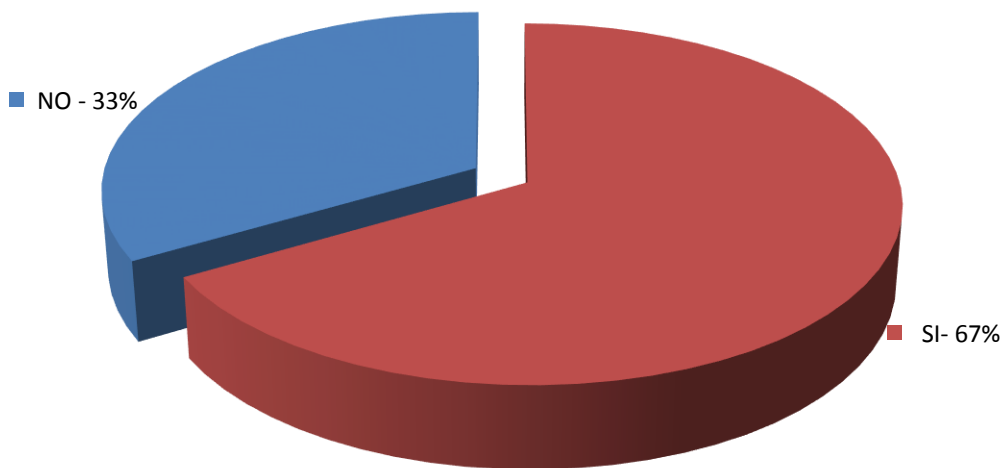
3.- ¿Considera Ud., que es necesario se garantice a las servidoras y servidores públicos su integridad jurídica en la administración pública, en cuanto a su cargo y a sus labores, y se respete su autonomía administrativa?

**CUADRO N°3**  
**EL PROCEDIMIENTO GENERAL DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO**

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

Fuente: Doctores y Abogados, Funcionarios y Servidores Públicos.  
Elaboración: Alex Javier Soto Carrión

**GRAFICO N° 3**



### **INTERPRETACIÓN:**

A la tercera pregunta, de los treinta encuestados, veinte de ellos manifiestan que es necesario se garantice a las servidoras y servidores públicos su integridad jurídica en la administración pública, en cuanto a su cargo y a sus labores, y se respete su autonomía administrativa, lo que el 67%; mientras que diez de ellos, consideran que se cumple con la normativa legal vigente en la Ley, lo que representa el 33% del total de la muestra.

### **ANÁLISIS:**

De lo expresado, se puede considerar, que la Administración Pública, su fin y objetivo primordial es el servicio a la comunidad ecuatoriana, a los sectores que necesitan y requieren de la eficiencia administrativa, por ser ésta la que ha de cumplir con el objetivo del Estado, en que se cumplen los deberes y obligaciones y derechos en la administración pública por parte de las servidoras y servidores públicos en el país, que es necesario el que se garantice su integridad jurídica en la administración pública por la tutela efectiva al ser parte del desarrollo gubernamental y estatal del país, relacionado con el cargo y sus labores, así como de su autonomía administrativa de forma coherente con los preceptos jurídicos y los reglamentos internos en cada una de las instituciones que el gobierno nacional tiene dispuesto el crear espacios de consenso para el desarrollo y adelanto tanto estructural como humano de la nación, incluida la comunidad ecuatoriana, en

especial con lo que establece la actual Constitución, como lo es el buen vivir de todos los ecuatorianos.

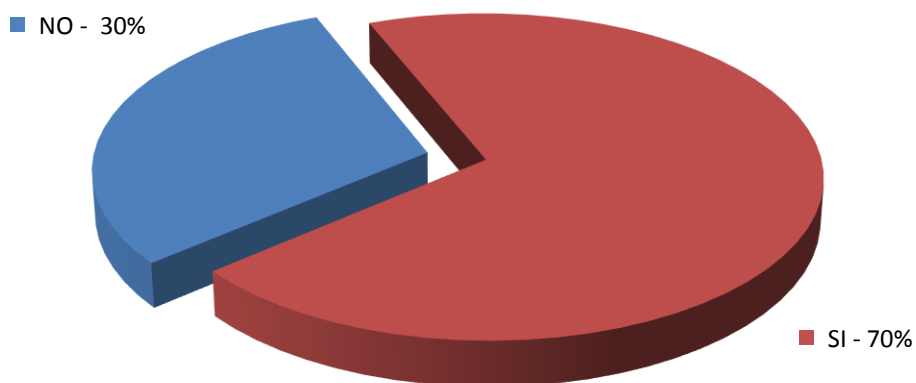
4.- ¿Considera Usted, que el Sumario Administrativo en la administración pública, trae consigo falencias en el momento de su investigación y procedimiento, afectando los derechos y garantías de las servidoras y servidores públicos en el Ecuador?

**CUADRO N° 4**  
**EL PROCEDIMIENTO GENERAL DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	21	70 %
NO	9	30 %
<b>TOTAL</b>	<b>30</b>	<b>100%</b>

Fuente: Doctores y Abogados, Funcionarios y Servidores Públicos.  
Elaboración: Alex Javier Soto Carrión

**GRAFICO N° 4**



### **INTERPRETACIÓN:**

A la cuarta pregunta, de los treinta encuestados, veintiuno de ellos manifiestan que el Sumario Administrativo en la administración pública, trae consigo falencias en el momento de su investigación y procedimiento, afectando los derechos y garantías de las servidoras y servidores públicos en el Ecuador, lo que representa al 70%; mientras que nueve de ellos, consideran se cumple de conformidad al requerimiento institucional, lo que representa el 30% del total de la muestra.

### **ANÁLISIS:**

De lo expresado, se puede considerar, que en la Administración Pública, las servidoras y servidores públicos se encuentran garantizados por la Constitución de la República del Ecuador, en cuanto a su desarrollo profesional en la administración pública; que el Sumario Administrativo en la administración pública, trae consigo falencias en el momento de su investigación y procedimiento, afectan los derechos y garantías de las servidoras y servidores públicos en el Ecuador, lo que trae consigo inobservancias al momento de instaurarse un sumario administrativo en su contra, y que las garantías a este procedimiento no son claras y precisas en la Ley Orgánica de Servicio Público, mas es un acto administrativo unilateral y arbitrario la norma, lo que causa inconvenientes tanto en el desempeño de las funciones como en su estabilidad laboral, lo que no se cumple de forma imperativa con la norma Constitucional, y su cumplimiento debe ser eficaz en beneficio de la sociedad ecuatoriana.

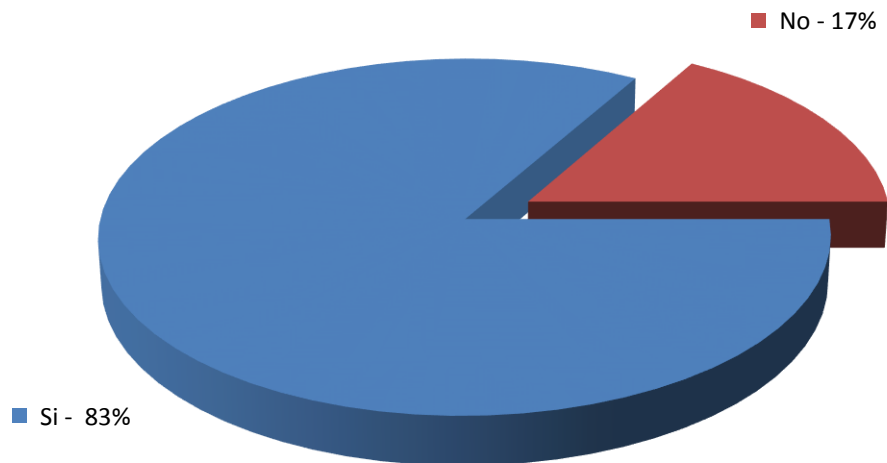
- 5.- Considera Ud., que el Estado, debe garantizar el Procedimiento al Sumario Administrativo en garantía del Debido Proceso de las servidoras y servidores públicos, respecto de un proceso transparente, eficaz y por la tutela efectiva jurídica?

**CUADRO N° 5**  
**EL PROCEDIMIENTO GENERAL DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO**

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

Fuente: Doctores y Abogados, Funcionarios y Servidores Públicos.  
Elaboración: Alex Javier Soto Carrión

**GRAFICO N° 5**



### **INTERPRETACIÓN:**

A la cuarta pregunta, de los treinta encuestados, veinticinco de ellos manifiestan que el Estado, debe garantizar el Procedimiento al Sumario Administrativo en garantía del Debido Proceso de las servidoras y servidores públicos, respecto de un proceso transparente, eficaz y por la tutela efectiva jurídica, lo que representa al 83%; mientras que cinco de ellos, consideran que se cumple con el requerimiento institucional, lo que representa el 17% del total de la muestra.

### **ANÁLISIS:**

De lo expresado, se puede considerar, que el Estado, debe garantizar al Procedimiento al Sumario Administrativo garantías sustanciales al Debido Proceso de las servidoras y servidores públicos, respecto de un proceso transparente, eficaz y por la tutela efectiva jurídica, en este sentido no se concibe un procedimiento organizado, que tenga capacidad para interpretar los principios y normas que procuren el bienestar general de las servidoras y servidores públicos, por la igualdad y la necesidad de un procedimiento establecido por los principios que lo establece la Convención Americana de Derechos Humanos, respecto a que toda persona inculpada tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad, y que durante el proceso de sumario administrativo, toda servidora y servidor público, este en plena igualdad, y se garantice la eficacia administrativa; que contribuya a la oportunidad de un procedimiento reglado en

el cual debe actuar con pleno respeto a los principios de legalidad, discreción, rapidez, imparcialidad y precisión.

6.- ¿Considera Usted, que es necesario reformarla Ley Orgánica de Servicio Público, en relación a un Procedimiento expedito, eficaz, imparcial respecto de los sumarios administrativos instaurados a los servidores y servidoras públicas en el Ecuador?

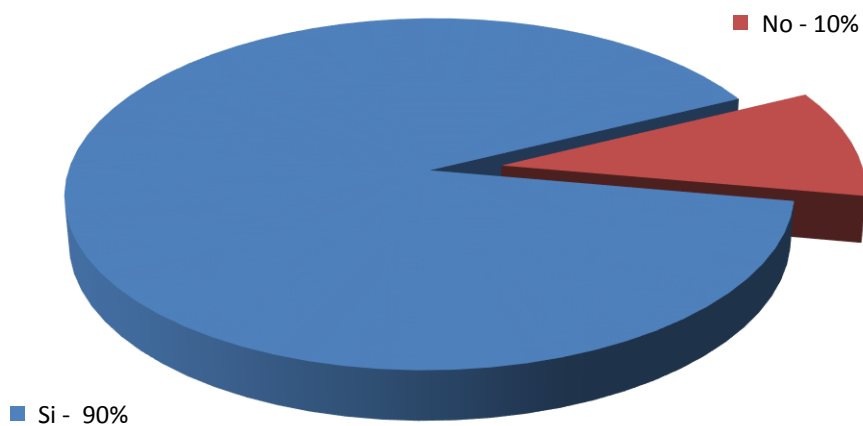
**CUADRO N° 6**  
**EL PROCEDIMIENTO GENERAL DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO**

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

Fuente: Doctores y Abogados, Funcionarios y Servidores Públicos.

Elaboración: Alex Javier Soto Carrión

**GRAFICO N° 6**





### **INTERPRETACIÓN:**

A la cuarta pregunta, de los treinta encuestados, veintisiete de ellos manifiestan que es necesario reformarla Ley Orgánica de Servicio Público, en relación a un Procedimiento expedito, eficaz, imparcial respecto de los sumarios administrativos instaurados a los servidores y servidoras públicas en el Ecuador, lo que representa al 90%; mientras que tres de ellos, consideran que no es necesario, por los requerimientos institucionales y gubernamentales, lo que representa el 10% del total de la muestra.

### **ANÁLISIS:**

De lo expresado, se puede considerar, que la normativa legal contenida para los fines y objetivos como del ámbito de la administración pública regida por la Ley Orgánica de Servicio Público, en cuanto es necesario reformar la Ley, en relación a que se garantice y se observe el procedimiento administrativo en la instauración de los Sumarios Administrativos, es necesario reformarla Ley Orgánica de Servicio Público, en relación a un Procedimiento expedito, eficaz, imparcial respecto de los sumarios administrativos instaurados a los servidores y servidoras públicas en el Ecuador, que el procedimiento está destinado a establecer la efectividad de los hechos materia del mismo y a determinar la participación que los funcionarios pueden haber tenido en ellos y a precisar, cuando corresponda, la consiguiente responsabilidad, pero que se aplique las garantías Constitucionales y legales, y se evite pretender hacer uso y mal uso

de la administración pública, y establecer políticas y normas jurídicas más eficaces.

## **6.2. RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS**

Continuando con el cronograma establecido para el desarrollo de mi tesis de grado, procedí a realizar cinco entrevistas a Abogados y Doctores en Jurisprudencia en libre ejercicio de su profesión, a funcionarios y empleados de los Juzgados de la Corte Provincial de Justicia de Loja, así como a empleados y funcionarios de la Administración Pública, las mismas que se contienen un tres interrogantes, debidamente elaboradas, quienes respondieron de acuerdo a su conocimiento, y todas relacionadas el tema y la problemática propuesta en el proyecto de investigación, de los cuales realizare el análisis que corresponde:

### **PRIMERA PREGUNTA**

¿Considera Usted, que el Sumario Administrativo en la administración pública, trae consigo falencias en el momento de su investigación y procedimiento, afectando los derechos y garantías de las servidoras y servidores públicos en el Ecuador?

#### **Análisis:**

En cuanto se refiere a la aplicación de políticas administrativas en la administración pública, que el Sumario Administrativo en la administración

pública, trae consigo falencias en el momento de su investigación y procedimiento, afectando los derechos y garantías de las servidoras y servidores públicos en el Ecuador, más cuando en el Ecuador, convivimos en un Estado de Derecho Constitucional, donde se aplica la Constitución cuyas normas no deben ser violentadas, lo que significa que el control constitucional es efectivo, conformándose un verdadero sistema de protección jurídica en especial a la instauración de los sumarios administrativos en la administración de justicia.

## **SEGUNDA PREGUNTA**

¿Considera Ud., que el Estado, debe garantizar el Procedimiento al Sumario Administrativo en garantía del Debido Proceso de las servidoras y servidores públicos, respecto de un proceso transparente, eficaz y por la tutela efectiva jurídica?

### **Análisis**

Los efectos jurídicos, como de los mecanismos en los cuales debe establecerse la administración pública, en cuanto se hace referencia a los sumarios administrativos a los servidores y servidoras públicas, en que el procedimiento debe entenderse el que se garantice el Debido Proceso, que la sustanciación de un sumario contenga un procedimiento eficaz, imparcial y garantizando la tutela jurídica efectiva, lo que implica que la acción administrativa debe necesariamente, adecuarse la legalidad que requiere de

una habilitación normativa que justifique y autorice la conducta del contenido que busca garantizar la legalidad de la función administrativa; y que debe ser analizado con detalle, toda vez en que este tiene un régimen de control del Debido Proceso.

### **TERCERA PREGUNTA**

¿Considera Usted, que es necesario reformar la Ley Orgánica de Servicio Público, en relación a un Procedimiento expedito, eficaz, imparcial respecto de los sumarios administrativos instaurados a los servidores y servidoras públicas en el Ecuador?

### **Análisis**

Del criterio vertido por los entrevistados, se considera que es necesario el que se adopten políticas más eficaces en cuanto a garantizar la eficacia administrativa en cuanto a los Sumarios Administrativos en la administración pública, de conformidad al periodo que lo dispone la ley, por lo que es necesario reformar la Ley Orgánica de Servicio Público, en relación a un Procedimiento expedito, eficaz, imparcial respecto de los sumarios administrativos instaurados a los servidores y servidoras públicas en el Ecuador, a través del Debido Proceso se generan una serie de requisitos que deben seguirse en todo proceso o procedimiento que tenga por finalidad la imposición de algún tipo de sanción, que su aplicación en asuntos donde la Administración haga uso de sus potestades de imperio para ejercer el derecho

sancionatorio, por lo que debe imponerse en la ley administrativa un procedimiento eficaz que se refiera a la existencia y disponibilidad de un sistema de administración de la justicia; es decir, que todo servidor y servidora pública, se le brinde apoyo sostenido al desarrollo y a la profundización de un orden jurídico justo y eficiente, basado en el principio de Estado de Derecho.

## **7. DISCUSIÓN**

### **7.1. Verificación de Objetivos**

Una vez que se ha concluido el presente trabajo de investigación, tanto bibliográfico, marco teórico, y de campo, con la aplicación de las encuestas y entrevistas, aplicadas a distinguidos Abogados, podemos llegar a establecer y determinar la verificación y el cumplimiento de los siguientes objetivos tanto generales como específicos, planteados y propuestos en el presente proyecto investigativo, así como de la contrastación de la hipótesis, y la fundamentación jurídica a la propuesta de reforma legal.

#### **7.1.1. Objetivo General**

*“Realizar un estudio teórico, jurídico, y crítico, respecto al Procedimiento General de la sustanciación de los Sumarios Administrativos, en garantía de los servidores públicos”.*

En lo relacionado a este objetivo, su verificación ha sido determinada de conformidad a la revisión de la literatura, recogiendo los aspectos más importantes respecto de la doctrina, conceptos y normativa contenida en los ítems transcritos, así como de los resultados de las encuestas, podemos determinar que el objetivo general se cumple, una vez realizado el estudio

jurídico doctrinario a la Ley Orgánica de Servicio Público, en relación a los sumarios administrativos, sobre los actos administrativos que son objeto de imposiciones de sanciones administrativas a través de la institución del sumario administrativo, que respecto a su procedimiento, la importancia es el pronunciamiento de la procedencia del sumario administrativo y la sustanciación del mismo, se garantice los derechos de los servidores y servidoras públicos en el Ecuador.

#### **7.1.2. Objetivos Específicos**

*“Analizar jurídicamente los derechos y garantías que tienen los servidores públicos en la Administración Pública, respecto a los Sumarios Administrativos y su legítima defensa de sus cargos”*

De conformidad al desarrollo de la investigación, y puntualizando los resultados de la investigación de campo en las respuestas a los encuestados y entrevistados, en especial con la sexta pregunta planteada, en que los encuestados manifiestan la importancia de la Ley Orgánica de Servicio Público, en garantizar los derechos que tienen los servidores y servidoras públicos de la Administración Pública, respecto de su estabilidad y desempeño en sus cargos, de la primacía de los deberes y obligaciones en el régimen administrativo por parte del Estado, a fin de cumplir con su cometido, como es la eficiencia administrativa, que ha de recogerse los principios y fundamentos de la

administración pública de conformidad a la Ley Orgánica de Servicio Público, que debe ser cumplida por parte del empleador, en este caso el Estado, así como de quienes ingresan al servicio público, que uno de sus fines es el servicio a la comunidad, por lo tanto, se cumple con este objetivo.

*“Determinar las garantías Constitucionales del Debido Proceso, que son violentadas en los Sumarios Administrativos”*

En el desarrollo de la investigación, y de los resultados de la investigación de campo en la cuarta y quinta interrogante, las respuestas a los encuestados y entrevistados, se revela que en el Ecuador, la incidencia personal, economía, profesional y familiar de los servidores y servidoras públicos, en cuanto a los sumarios administrativos en el sector público, es directa, por lo cual los principios del derecho se aplican en consagración a las garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada y se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo, y para controlar la potestad sancionadora del Estado.

*“Proponer una reforma legal a la Ley Orgánica de Servicio Público, en cuanto a un procedimiento eficaz en la sustanciación de los Sumarios Administrativos en el Ecuador”*

El proponer una reforma jurídica, es necesario y acertado, así lo contiene el resultados de los encuestados y entrevistados, que su criterio nace de la



necesidad jurídica de reformar y garantizar los derechos de las servidoras y servidores públicos, así como del servicio a la sociedad ecuatoriana, en cuanto a un manejo eficaz de la administración pública, y de los recursos humanos, por el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, pues si la Constitución y la Ley garantizan el respeto a los derechos individuales de las personas, también incluirá el respecto de los derechos de los servidores y servidoras públicos en mejorar eficazmente el desempeño de la administración pública.

## **7.2. Contrastación de la Hipótesis.**

*“El Sumario Administrativo, conlleva un procedimiento lógico y jurídico a través de un proceso independiente, autónomo e interdisciplinario que se sustente por la legislación que corresponda el resolverlos problemas jurídicos de la administración pública en especial los Sumarios Administrativos”*

La presente hipótesis planteada, ha sido verificada positivamente con el desarrollo de la investigación, que los criterios vertidos por los estudiosos del derecho en la doctrina expuesta, así como de la normativa legal analizada, y del comentario acertado de los encuestados y entrevistados, específicamente con las respuestas a la sexta y tercera pregunta; se puede determinar la importancia del régimen administrativo público en nuestro país; por lo tanto, es

imperativo la necesidad de reformar en forma sustancial y dentro del contenido de la Ley Orgánica de Servicio Público, en relación a que garantizar el que, las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, actúen en virtud de una potestad estatal y ejercerán las facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley, y se norme bajo un procedimiento adecuado, para que se cumpla con dicho objetivo, como lo es la eficiencia administrativa procedimental en el Ecuador.

### **7.3. Fundamentación jurídica y social, a la Propuesta de Reforma Legal**

El tema que es objeto de estudio, respecto de la Administración Pública, la Constitución de la República del Ecuador, contiene normas relacionadas con la función pública, así: CAPÍTULO SÉPTIMO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SECCIÓN PRIMERA, SECTOR PÚBLICO: “Art. 225.-El sector público comprende: 1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social; 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado; 3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y, 4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.; Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus

organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”<sup>60</sup>.

La Función Pública, se determina por los Servidores Públicos, en que ésta como toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos, es importante el que se establezca que el funcionario público, es cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado.

Los servidores y servidoras públicos que están en actual ejercicio de sus funciones, es indudable la importancia de precisar la eficacia administrativa, que en el Ecuador, el sector público está determinado en el CAPÍTULO SÉPTIMO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SECCIÓN PRIMERA, SECTOR PÚBLICO, así como de la Administración Pública, manifiesta así: SECCIÓN SEGUNDA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

---

<sup>60</sup> *Constitución de la República del Ecuador, Ediciones Legales, Año 2009, Pág. 28.*

“Art. 227.-La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”<sup>61</sup>.

“Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora”<sup>62</sup>.

La importancia de la administración pública, en un Estado democrático moderno, que dentro de la estructura de gobierno, las funciones administrativas se desprenden de las acciones que al final de un período de gobierno determinan el éxito o fracaso alcanzados; que con el trabajo ético, moral y profesional de los diversos tipos de funcionarios, desde los que tienen diversos grados de preparación, nombramiento y obedecen a un escalafón de antigüedad, hasta los que son contratados para diseñar, ejecutar o evaluar proyectos específicos. Otra posible distinción de los funcionarios públicos puede ser de acuerdo a su nombramiento, en este sentido hay funcionarios públicos de carrera, escogidos en base a concursos de merecimientos y experiencia; y funcionarios públicos escogidos por designación o delegación,

---

<sup>61</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, Año 2009.

<sup>62</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, Año 2009.

que son aquellos que cumplen con las funciones encargadas por autoridades elegidas a través del voto popular.

Es ese el basamento jurídico de normas contenidas en la Ley Orgánica de Servicio Público, que según la cual, la sociedad tiene derecho a conocer el estado de situación de la administración pública como de los empleados y funcionarios de la misma, no obstante, es importante puntualizar que el ejercicio de la administración pública ha de basarse en el principio de la transparencia, y por ende el interés público, que en la práctica no deben contradecir el derecho constitucional al ejercicio de la función pública.

El Servicio Administrativo, tienen por objetivo propender al desarrollo profesional y personal de los servidores públicos, en búsqueda de lograr el permanente mejoramiento de la eficiencia, eficacia y productividad del Estado y sus Instituciones, mediante el establecimiento, funcionamiento y desarrollo de un Sistema Técnico de Administración de Recursos Humanos, el que debe sustentarse en los principios de unicidad, transparencia, igualdad, equidad, lealtad, racionalidad, descentralización y desconcentración, productividad, eficiencia, competitividad, así como la responsabilidad, en la aplicación obligatoria de la norma que corresponde a la eficacia de los instrumentos por los cuales debe garantizarse la estabilidad de los funcionarios y servidores públicos.

Para el correcto análisis del Sumario Administrativo como Institución Jurídica se debe iniciar por definir a cada uno de los elementos por separado, con la finalidad de llegar a determinar el por qué se le puede catalogar al Sumario Administrativo como una Institución Jurídica; y que se requerirá previamente de un procedimiento denominado sumario administrativo, que permitirá al servidor ejercer la garantía constitucional del derecho a la legítima defensa y debido proceso, respondiendo de esta manera al derecho de los servidores a no ser sancionados disciplinariamente sin antes haberles proporcionado la oportunidad de justificarse, es decir, desvirtuar las presuntas aceptadas en el Código de Procedimiento Civil; y es más que se sustente de forma sustancial, y se garantice la igualdad de las partes ante el procedimiento, que exista una adecuada confrontación de los distintos intereses de las partes procesales, siempre en garantía de los derechos Constitucionales.

Además, del aporte de las encuestas y entrevistas, respecto del problema analizado, la sexta interrogante que hace referencia a la propuesta de reforma legal a la Ley Orgánica de Servicio Público, se afirma el hecho de que es necesario determinar en la ley, que un ente administrativo tenga plenas facultades para que se proceda con el Sumario Administrativo, y por lo que se debería establecer mecanismos y sistemas de procedimiento, a fin de verificar actos y hechos administrativos que conlleven el sumariar a una servidora y servidor público, por lo que la ley debería ser más amplia y concreta, en relación a los procedimientos que se deben realizar para las investigaciones en

los campos públicos de las entidades del Estado, y no solo centrarse en el hecho de que la administración posee el poder para administrar, sino más bien en que existe la norma que regula todo proceso investigativo desde sus inicios hasta la emisión de una resolución que sea lo que se espera por cada acto de malversación que se le dé en la Administración Pública.

## **8. CONCLUSIONES**

Luego de culminado el presente trabajo investigativo, he llegado a establecer las siguientes conclusiones:

**PRIMERA.-** La Administración Pública, entendida como el servicio a la colectividad, guarda armonía con el desarrollo social, y su afán es el mantener la legalidad y preservar el orden público, debe contar con reglas precisas que permitan ejercer su autoridad de una manera razonable.

**SEGUNDA.-** El Derecho Administrativo, es el que regula la responsabilidad del sistema administrativo en las instituciones públicas, definiendo los procedimientos disciplinarios de los servidores y servidoras públicos que laboran en estos entes, sometidos a acciones civiles, penales y administrativas, que serán sancionadas de acuerdo a la gravedad del caso.

**TERCERA.-** Del análisis jurídico y doctrinario, referente al Régimen Constitucional de los servidores públicos, es claro, transparente, y define las relaciones laborales de las actividades ejercidas por las instituciones del Estado y que están sujetas al derecho administrativo, que garantiza los derechos y garantías de los servidores públicos en el Ecuador.

**CUARTA.-** En el Ecuador, la regulación para estructurar de forma adecuada la administración del recurso humano en las instituciones públicas, y en el



ejercicio de los derechos ciudadanos, e incluso de las garantías sociales, son aseguradas por la plena gobernabilidad del Estado.

**QUINTA.-** Las entidades del Estado, de la Administración Pública poseen poder disciplinario, mediante procedimientos especiales como es el Sumario Administrativo, a través de una investigación disciplinaria en la que se determina y se aplica la disciplina a los servidores y servidoras públicos en que pueda estar inmerso.

**SEXTA.-** El Derecho Administrativo contempla el conjunto de normas que rige la acción de la administración, otorgando al Estado la facultad de sancionar a los servidores públicos, por infracciones cometidas, mediante un procedimiento previamente establecido regulado con faltas y sanciones tipificadas en la Ley como es el Sumario Administrativo.

**SÉPTIMA.-** El derecho disciplinario toma en cuenta principios constitucionales, tales como el debido proceso, presunción de inocencia y motivación de las resoluciones, entre otros, para garantizar el cumplimiento de los mismos, en especial con al trámite del Sumario Administrativo de acuerdo a las investigaciones realizadas, que la autoridad nominadora se basa en los documentos y testimonios que fueren necesario para el esclarecimiento de tales hechos.

## **9. RECOMENDACIONES**

Al concluir el presente trabajo, procedo a formular las siguientes recomendaciones:

**PRIMERA.-** La Asamblea Nacional, tome en consideración que la Constitución de la República del Ecuador, al ser la norma suprema y jurídica del Estado; debe mantener corresponsabilidad con las demás leyes, por tanto, debe prevalecer los derechos que garantizan a las servidoras y servidores públicos, bajo el sistema de gobernabilidad social.

**SEGUNDA.-** Que la Administración Pública al estar limitada por las reglas estatales, con la finalidad de controlar las facultades exorbitantes públicas, no es suficiente, lo que debe proponerse es lograr la eficacia del control del talento humano, que no extralimite la discrecionalidad, y más se garantice la eficacia administrativas, con respeto a la moral, las buenas costumbres y a la Ley.

**TERCERA.-** Que las instituciones gubernamentales, los organismos y entidades públicos, que administran el Estado, unan sus esfuerzos en salvaguardar los requerimientos de la sociedad, que se establezca mecanismos de protección a los intereses de la población, por parte de la administración pública, en especial de los servidores públicos.

**CUARTA.-** Que los principios que guían a la Administración Pública normados en la Constitución del Ecuador, sus objetivos que persigue como es el bien común, conjugado con la eficacia y la eficiencia jurídica, cuerpo normativo que contenga en forma ordenada, sistemática y efectiva, las disposiciones idóneas que guíen a la administración pública y es especial sus procedimientos.

**QUINTA.-** Que la Administración Pública, establezca mecanismos y procedimientos más eficaces de conformidad a la norma jurídica, en que se respeten los principios, preceptos y normas, para garantizar a las servidoras y servidores públicos la idoneidad del procedimiento ante un Sumario Administrativo, reglado por el Debido Proceso.

**SEXTA.-** Que las Unidades de Administración de Talento Humano de las distintas entidades, organismos e instituciones, y empresas públicas diseñen y ejecuten políticas o buenas prácticas de administración del talento humano, a fin de evitar la desigualdad de trato entre los servidores públicos, garantizando la plena igualdad en ejercicio de los derechos de todos los servidores públicos.

**SÉPTIMA.-** Que el Ecuador, al margen de la ausencia de normas específicas, de acuerdo al mismo texto: la enunciación de los derechos y garantías contenidas en la Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos sociales, no debe entenderse como negación de otros que siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos, específicamente con la estabilidad en sus puestos de trabajo de los servidores y funcionarios públicos.

## **9.1. PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO**

### **ASAMBLEA NACIONAL**

#### **CONSIDERANDO:**

Que es indispensable armonizar las normas jurídicas que se consagran en el ejercicio del derecho administrativo, como lo es la Ley Orgánica de Servicio Público, el actualizar y mejorar sus disposiciones legales, para que se respeten sus derechos en el ámbito social;

Que, la Constitución de la República del Ecuador, es el conjunto de reglas fundamentales que organizan la sociedad política, estableciendo la autorizada y garantizando la eficiencia administrativa;

Que la actual Ley Orgánica de Servicio Público, regule de forma específica un procedimiento eficaz, idóneo y con equidad jurídica en el procedimiento de los Sumarios Administrativos;

Que, el procedimiento de un Sumario Administrativo, se garantice el derecho a la legítima defensa, por la tutela jurídica efectiva, para con las servidoras y servidores públicos;

De conformidad a la Constitución de la República del Ecuador, en su Art. 120, numeral 6, en su calidad de máximo órgano de decisión, de la

## **E X P I D E:**

### **LA SIGUIENTE LEY REFORMATORIA A LA: LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO:**

**Art.1. En el artículo 44:**

**Incorpórese dos incisos, que digan:**

- \* *Crease la Unidad Ejecutora del Procedimiento de Sumario Administrativo, la que estará formará por un representante de los Servidores Públicos, una representante de las Unidades Administrativas de Talento Humano, y un Funcionario de Investigación; que tendrá competencia administrativa y de procedimiento.*
- \* *Todo procedimiento administrativo del Sumario Administrativo, será sustanciado por la autoridad nominadora, la que garantizará el debido proceso; y, se sustanciará la instrucción del sumario administrativo, en relación de las cuestiones de hecho y de derecho que constituyen el objeto del sumario, el análisis de las argumentaciones, un examen y valoración de las pruebas y diligencias; y, motivará la decisión, citando expresa y precisamente la norma infringida, así como la sanción legal aplicada.*

Artículo Final.

Esta Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial. Dado en el distrito metropolitano de la ciudad de Quito, en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los ..... días del mes de ..... del 2015.

.....  
**Presidente de la Asamblea Nacional**

.....  
**Secretario General**

## 10. BIBLIOGRAFÍA:

1. ANBAR, Diccionario Jurídico, con Legislación Ecuatoriana, Fondo De Cultura Ecuatoriana, Segunda Edición, Año 2004.
2. BARCOS, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002.
3. CARLOS H. PAREJA Carlos Humberto, Ab., "Derecho Administrativo", Universidad Central del Ecuador, Editorial UCE, Año 2006.
4. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, Año 2009.
5. ESPINOZA M. Galo, Dr., "La Administración Gubernamental al Servicio Social", Enciclopedia Jurídica", Instituto de Información Legal, Quito-Ecuador, Tomos I, Año 2010.
6. GRANJA Galindo, Nicolás, Dr., "Régimen Jurídico de la Administración Pública", Obra citada. Editorial Ediciones Legales, Quito-Ecuador, Año 2008.
7. GORDILLO A. Agustín, Ab., "Tratado de Derecho Administrativo", Editorial De la Plata, Buenos Aires, Argentina FDA, Año 2009.
8. GABARDO, Eduardo, Principio Constitucional da Eficiencia Administrativa, Editorial Dialéctica. San Pablo, 2002.
9. GUZMÁN Lara Aníbal, Dr., "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR", Vol. I, Editorial Edino, Quito-Ecuador, Año 2007.

10. GRANJA Galindo, Nicolás, "FUNDAMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO". Publicada por la Universidad Central en 1992.
11. IUS PUNIENDI, DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Editorial Tecnos, 1993. Madrid, España.
12. JARAMILLO Ordóñez, Herman, "Manual de Derecho Administrativo", Universidad Nacional de Loja, Facultad de Jurisprudencia, 2008.
13. KELSEN, Hans, Estado y Nación, Editorial, Argentina, Editorial Felix, Año 2010.
14. LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Ediciones Legales, Año 2010.
15. LIJPHART, Arendt, Las democracias contemporáneas, Editorial Ariel-Ciencia Política, Barcelona, 1991.
16. MUÑOZ de Bustillo, R., "Estado y Bienestar Social", Madrid: Alianza Editorial Alianza, Madrid-España, 1989.
17. MARIENHOFF Miguel, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Tercera Edición Actualizada, Abeledo Perrot, Buenos Aires.
18. MARIOMalo Garizabala, "Derechos Fundamentales", Segunda Edición, Bogotá-Colombia, 2002, Editores 3R.
19. PAREJA Carlos Humberto, Ab., "Derecho Administrativo", Universidad Central del Ecuador, Editorial UCE, Año 2006.
20. ROJAS L. Enrique O., Dr., DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO", Vol. II, Editorial Moran, Quito-Ecuador, Año 2009.

21. TOSCANO Soria, Luis, Procedimientos Administrativos y Contenciosos, Pudeleco Editores S.A., Ecuador 2006.
22. [www.sumario administrativo.](#)
23. [www.constitucional/administracionpublica.col.](#)
24. [www.decreto500/91/uruguay/com.ur.](#)
25. <http://jorgemachicado.blogspot.com/2009/12/estado>
26. <http://daprose.net/bitacoras/ecuador/sistema-de-gobierno-abierto/>
27. <http://definicion.de/procedimiento-administrativo/>



11. ANEXOS



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

**ENCUESTA**

Señor Abogado, mucho agradeceré se sirva contestar la presente encuesta, emitiendo su valioso criterio, lo que me permitirá obtener información, sobre el tema “EL PROCEDIMIENTO GENERAL DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO”.

1. ¿Considera Ud., que el marco legal y jurídico vigente en el Ecuador, que contempla a los servidores y servidoras públicos, respecto de las garantías en la administración pública, es el adecuado?

SI ( ) NO ( )  
Porqué?.....  
.....  
.....

2.- ¿Considera Ud., que las garantías de los derechos de las servidoras y servidores públicos, son concordantes a sus garantías Constitucionales, y en relación al desempeño de sus funciones en sus cargos asignados?

SI ( ) NO ( )  
Porqué?.....  
.....  
.....

3.- ¿Considera Ud., que es necesario se garantice a las servidoras y servidores públicos su integridad jurídica en la administración pública, en cuanto a su cargo y a sus labores, y se respete su autonomía administrativa?

SI ( ) NO ( )  
Porqué?.....  
.....

.....

4.- ¿Considera Usted, que el Sumario Administrativo en la administración pública, trae consigo falencias en el momento de su investigación y procedimiento, afectando los derechos y garantías de las servidoras y servidores públicos en el Ecuador?

SI ( ) NO ( )  
Porqué?.....  
.....  
.....

5.- Considera Ud., que el Estado, debe garantizar el Procedimiento al Sumario Administrativo en garantía del Debido Proceso de las servidoras y servidores públicos, respecto de un proceso transparente, eficaz y por la tutela efectiva jurídica?

SI ( ) NO ( )  
Porqué?.....  
.....  
.....

6.- ¿Considera Usted, que es necesario reformarla Ley Orgánica de Servicio Público, en relación a un Procedimiento expedito, eficaz, imparcial respecto de los sumarios administrativos instaurados a los servidores y servidoras públicas en el Ecuador?

SI ( ) NO ( )  
Porqué?.....  
.....  
.....

Gracias por su Colaboración.



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

**ENTREVISTA**

Señor Abogado, mucho agradeceré se sirva contestar la presente encuesta, emitiendo su valioso criterio, lo que me permitirá obtener información, sobre el tema “EL PROCEDIMIENTO GENERAL DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO”.

- 1.- ¿Considera Usted, que el Sumario Administrativo en la administración pública, trae consigo falencias en el momento de su investigación y procedimiento, afectando los derechos y garantías de las servidoras y servidores públicos en el Ecuador?

Su criterio personal:

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

- 2.- Considera Ud., que el Estado, debe garantizar el Procedimiento al Sumario Administrativo en garantía del Debido Proceso de las servidoras y servidores públicos, respecto de un proceso transparente, eficaz y por la tutela efectiva jurídica?

Su criterio personal:

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

- 3.- ¿Considera Usted, que es necesario reformarla Ley Orgánica de Servicio Público, en relación a un Procedimiento expedito, eficaz, imparcial respecto de los sumarios administrativos instaurados a los servidores y servidoras públicas en el Ecuador?

Su criterio personal:

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

Gracias por su Colaboración.



# **UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**

**AREA JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA**

## **CARRERA DE DERECHO**

### **TEMA:**

## **“EL PROCEDIMIENTO GENERAL DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO”**

Proyecto de Tesis, previa la obtención del título de Abogado.

**Postulante:** Alex Javier Soto Carrión

Loja - Ecuador

2014

**1. TEMA:**

**“EL PROCEDIMIENTO GENERAL DEL SUMARIO ADMINISTRATIVO”**

**2. PROBLEMÁTICA:**

El Sumario Administrativo como Institución Jurídica y como vía para la autorregulación de la conducta de las personas que brindan su contingente humano en las entidades estatales, quienes por su condición de servidores públicos están reguladas por la Ley Orgánica de Servicio Público respecto de su contratación, sanción y en el peor de los casos, su destitución, conlleva la necesidad e importancia de un procedimiento eficaz que contribuya a que la entidad nominadora con argumentos válidos, se justifique y motiven un sumario administrativo, que la Ley Orgánica del Servicio Público, en su artículo 44, en garantía del Principio de Legalidad, y que toda autoridad nominadora se convierte en Juez y Parte del proceso, por lo tanto, al garantizar el proceso administrativo, se hace necesario que todo Sumario Administrativo sea a través del procedimiento contencioso administrativo con el que deba resolverse los asuntos de los servidores públicos en el Ecuador; es decir dándole competencia y jurisdicción a las juezas y jueces de lo Contencioso Administrativo, como jueces imparciales, garantizando el derechos de las partes; en la capacidad del Estado para vigilar y supervisar el comportamiento interno de los servidores públicos, y se convalide en garantía del Debido Proceso procesos internos con capacidad reguladora para la sustanciación de un sumario administrativo, y se convierta en un proceso ágil y dinámico que busca investigar, corregir y sancionar a los servidores públicos cuyo comportamiento reprobable se desprenda del uso o abuso de sus funciones; ya que la potestad regulatoria de la Administración, el poder autorregulatorio, la figura del sumario administrativo como institución jurídica, no se ajustan a los principios del debido proceso en el trámite del sumario administrativo, por la autogestión y autonomía de las entidades nominadoras, lo que causa agravio a

los derechos de los servidores públicos, problema que deja en la indefensión procedimental a un servidor sumariado.

### **3. JUSTIFICACIÓN:**

La investigación jurídica de la problemática se inscribe, académicamente, dentro del Área del Derecho Positivo, principalmente en el Derecho Administrativo; por tanto, se justifica, en cuanto cumple la exigencia del Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, que regula la pertinencia del estudio jurídico con aspectos inherentes a las materias de Derecho Positivo, para optar por el grado de Abogado en Jurisprudencia.

Tomando en cuenta la matriz de la problemática del presente trabajo investigativo de tesis, en el que se puede determinar la importancia del derecho administrativo del servicio público y en especial de los servidores públicos, su trascendencia social, la cual se encuentra ampliamente justificada, por el rol primordial que cumple el Estado al velar por el cumplimiento del ordenamiento administrativo en el Ecuador; y es más de lo que se establecen las garantías a los servidores públicos en cuanto a su desempeño y función es encomendadas por sus empleadores en las diferentes instituciones, organismos y entidades del Estado, respecto de la eficacia de la administración gubernamental.

#### **Justificación Académica:**

La investigación jurídica de la problemática se inscribe académicamente dentro del área del Derecho Administrativo, principalmente en relación con a la Ley Orgánica de Servicio Público, en beneficio de los servidores públicos, como de los funcionarios y servidores públicos en sus actividades normales en la administración pública, que a través del Tribunal Contencioso Administrativo; a la vez que se crea una fuente de consulta para los Abogados, Profesionales y Estudiantes de la Carrera de Derecho o ya sea para cualquier persona

particular de manera que sea una guía para desarrollar un estudio semejante sin dificultades.

### **Justificación Socio-Jurídica:**

De otra parte, en lo sociológico, se propone demostrar la necesidad de cambiar el sistema procedimental en cuanto a la solución de los problemas que se generan por los actos y hechos administrativos, como son los servidores públicos en su calidad de profesionales, lo que conlleva el que se mecanice a través de un procedimiento adecuado de quienes son sujetos de un Sumario Administrativo en la administración pública, éstos tengan pleno derecho a la defensa, misma que se lo hará a través del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo como órgano de justicia, y se garantice la legítima defensa de los servidores públicos, en garantía de los derechos constitucionales y demás leyes que rigen en el país, para con los servidores públicos.

Se deduce por tanto que la problemática tiene importancia y trascendencia social y jurídica para ser investigada, en procura de otorgar a la ley un marco jurídico que regule el sistema de resoluciones de la administración pública relacionado con los Sumarios Administrativos, frente muchas de las veces a la arbitrariedad de su empleador público, o a las pruebas que tendrán que ser sustentadas por las partes para la toma de una resolución que evidencie en realidad un acto administrativo que conlleve una destitución del cargo de cualesquier servidor público, que para su ejecución y cumplimiento, es decir de forma proporcional el acceso a la defensa en un proceso netamente administrativo.

Con la aplicación de métodos, procedimientos y técnicas será factible realizar la investigación socio-jurídica de la problemática, en tanto existen las fuentes de investigación bibliográfica, documental y de campo que aporten a su análisis y discusión; pues, se cuenta con el apoyo logístico necesario y con la

orientación metodológica indispensable para su estudio causal explicativo y crítico de lo que son las relaciones del servicio público, y sus efectos socio-jurídicos.

Justificación que amerita, un estudio riguroso al sistema administrativo gubernamental, relacionado con los derechos de los servidores públicos como de las entidades nominadoras públicas,

#### **4. OBJETIVOS:**

##### **4.1. OBJETIVOS GENERAL**

Realizar un estudio teórico, jurídico, y crítico, respecto al Procedimiento General de la sustanciación de los Sumarios Administrativos, engarantíade los servidores públicos.

##### **4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Analizar jurídicamente los derechos y garantías que tienen los servidores públicos en la Administración Pública, respecto a los Sumarios Administrativos y su legítima defensa de sus cargos.
- Determinar las garantías Constitucionales del Debido Proceso, que son violentadas en los Sumarios Administrativos.
- Proponer una reforma legal a la Ley Orgánica de Servicio Público, en cuanto a un procedimiento eficaz en la sustanciación de los Sumarios Administrativos en el Ecuador.

#### **5. HIPOTESIS.**

El Sumario Administrativo, conlleva un procedimiento lógico y jurídico a través de un proceso independiente, autónomo e interdisciplinario que se sustente por



la legislación que corresponda el resolverlos problemas jurídicos de la administración pública en especial los Sumarios Administrativos.

## **7. MARCO TEORICO**

“Es el sistema administrativo de un Estado, y que existe principalmente para, prestar servicios públicos a la comunidad a quien se debe; ejercitar controles públicos a las personas, que sus objetivos se sujetan a las normas y leyes que regulan la administración pública, que deben establecerse de forma adecuada; describiendo el alcance y límite de los mismos, como el proveer de los medios para hacer cumplir las decisiones administrativa hechas en el ejercicio de los poderes; y proporcionar un sistema que brinde seguridad a la sociedad”<sup>63</sup>.

“La palabra administración viene del latín ad (hacia, dirección, tendencia) y minister (subordinación u obediencia), y significa aquel que realiza una función bajo el mando de otro, es decir, aquel que presta un servicio a otro”<sup>64</sup>.

Para la imposición de las sanciones disciplinarias de suspensión temporal o destitución a los servidores públicos, se requerirá previamente de un procedimiento denominado sumario administrativo, que permitirá al servidor ejercer la garantía constitucional del derecho a la legítima defensa y debido proceso, respondiendo de esta manera al derecho de los servidores a no ser sancionados disciplinariamente sin antes haberles proporcionado la oportunidad de justificarse, es decir, desvirtuar las presuntas aceptadas en el Código de Procedimiento Civil”<sup>65</sup>.

De estas definiciones, y teniendo en cuenta las anteriores propuestas, planteo mi criterio personal sobre la definición de administración: La administración es el proceso de planificar, organizar, dirigir y controlar el uso de los recursos y las

---

<sup>63</sup> DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, Lobeto-Armendaris, Editorial Lobeto, Argentina, Año 2008, Pág. 12.

<sup>64</sup> Ibidem

<sup>65</sup> [www.administracionpublica/cienciasadministrativas/com](http://www.administracionpublica/cienciasadministrativas/com)

actividades de trabajo con el propósito de lograr los objetivos o metas de la organización de manera eficiente y eficaz.

La Administración Pública: “comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local”<sup>66</sup>.

Por lo tanto, la Administración Pública pone en contacto directo a la ciudadanía con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata. Se encuentra principalmente por el poder ejecutivo y los organismos que están en contacto permanente con el mismo.

Son empleados o funcionarios públicos las personas que prestan sus servicios en la administración pública del Estado en una nación, en el conjunto de competencias atribuidas a dichos órganos constituyen la variedad de funciones públicas que deben ser desarrolladas por las personas naturales vinculadas mediante una relación de servicio, es decir, los servidores públicos; los cuales, están al servicio de la comunidad y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”<sup>67</sup>.

Por lo tanto, el empleado público, es aquella persona que desempeña funciones dentro de la estructura del Estado, formando parte de su aparato burocrático, a veces suelen distinguirse los funcionarios, del resto de los empleados públicos, para designar a los de mayor jerarquía. Así, un maestro de una escuela estatal, es un empleado público, pero el Ministro de Educación es un funcionario del Estado.

---

<sup>66</sup> [www.administracionpublica/cienciasadministrativas/com](http://www.administracionpublica/cienciasadministrativas/com)

<sup>67</sup> Barcos, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002.

Considero que, un funcionario público es aquel servidor que desempeña funciones en un organismo del Estado, que puede representar a cualquier poder público que exista, ya sea el legislativo, el ejecutivo o el judicial, habitualmente estos organismos son el Gobierno, la Asamblea Nacional, la Corte Nacional de Justicia, Organismos de Control, Ministerios, etc.; la Administración pública y, en general, todos aquellos organismos que no pertenezcan al sector privado.

El Estado desarrolla su actividad en un sistema democrático, dividiendo sus funciones en cinco funciones del Estado, el Ejecutivo; Legislativo, Judicial, Democrático, Participación Ciudadana, con poder político administrativo, el Poder Legislativo con funciones de crear las leyes, y el Poder Judicial con la misión de aplicar esas leyes elaboradas por el Poder Legislativo, en los casos concretos. Estos poderes necesitan de personas para que se lleven a cabo esas tareas. En cualquiera de los poderes en que esos ejerzan su actividad, se llamarán funcionarios del estado y serán retribuidos en sus funciones con dinero que surja del tesoro nacional, previsto en el presupuesto correspondiente.

Para que el Estado pueda desempeñar a cabalidad las funciones que la Constitución y las leyes le encomiendan, necesita contratar personas que ejecuten las labores adscritas a los distintos servicios que presta; para poder realizar esto tiene que convertirse en empleador, y contratar trabajadores de la misma manera como lo hacen los empresarios particulares.

Los Recursos Humanos, constituye el factor fundamental del desarrollo personal y profesional de los servidores públicos, por la importancia de administrar bajo la denominación de Talento Humano; es decir, las personas que sirven a los administrados en la atención de los servicios públicos, y ellos son los que integran la Administración Pública y su deber es prestar una atención óptima con las cualidades que deben ser viables día a día, como lo

son la eficiencia; pues los recursos humanos están centrados especialmente en los servidores públicos, que no son servidores públicos sujetos al Código del Trabajo, sino a la Ley Orgánica de Servicio Público, la que determina sus deberes, derechos y sus prohibiciones.

“Los funcionarios de la Administración del Estado están sujetos a determinados deberes y obligaciones que derivan directamente de su cargo. En este contexto, es donde el sumario administrativo se transforma en una herramienta destinada a investigar y establecer los hechos que podrían constituir un 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>68</sup>.

El sumario administrativo es el procedimiento de investigación que se utiliza para establecer responsabilidades derivadas del accionar de un servidor público que ha faltado a sus deberes y obligaciones emanados del cargo que ostenta; el proceso de sumario es documentar un hecho o acto definido como reñido con la ley y la moral. El propósito de realizar este proceso dentro del campo administrativo es reparar el orden constituido, identificar al culpable y sancionarlo conforme a Derecho; entonces, el sumario administrativo se puede definir como la forma en la que se investiga si un funcionario ha cometido o no una falta, en relación a las obligaciones que por su cargo le han sido encomendadas, o si dicha falta va contra el Régimen Jurídico vigente en el Estado.

## **SUMARIO ADMINISTRATIVO**

“El Sumario Administrativo es aquel procedimiento que corresponde incoar en todos aquellos casos en que es necesario, investigar una infracción

---

<sup>68</sup> BARROS, Pincheira, Ob. Cit., Pág. 45.. 2007.

administrativa y no corresponde instruir una investigación sumaria en atención a la naturaleza y/o gravedad de ella”<sup>69</sup>.

Es un procedimiento cuya tramitación por r regla general no debe exceder de treinta días, corridos, contados desde que se toma conocimiento de la resolución que lo norma, por excepción, sin embargo, pueden solicitarse prórrogas este plazo a la misma autoridad que dispuso la instrucción del Sumario.

Considero que el proveer el soporte necesario para la aceptación, adopción y ejecución de un nuevo estado, hasta llegar al estado deseado, es por ello que existen estrategias y tácticas para manejar transiciones, pero para que estas se lleven a cabo, se requiere de que se: oiga, escuche, responda, inspire y lidere el proceso, el cambio es el proceso de transformación que asegura el éxito organizacional de la empresa reconociendo al cambio humano como una constante ante el avance acelerado de la tecnología de información y los cambios en las empresas.

La jerarquía administrativa, tiene por finalidad el lograr el mejor funcionamiento de la administración pública, entre sus diferentes órganos superiores e inferiores, mediante la supremacía y coordinación jerárquica de funciones. En la esfera jerárquica existe unidad de acción entre los distintos órganos de una rama de la administración, pero al mismo tiempo hay subordinación. El principio de autoridad es piramidal; sólo los órganos superiores pueden dirigir, ejecutar y supervisar la conducta de los órganos inferiores y ordenar actividades de diferente índole.

En la relación jerárquica, permite ejercitar al órgano superior los poderes de mando, vigilancia, disciplina, revisión y solución de los conflictos de

---

<sup>69</sup> BARCOS, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002.

competencia, como lo es el Estado a través de sus instituciones, entidades y organismos gubernamentales; y, consiste en otros términos en un orden de dependencia concatenada de órganos superiores e inferiores, con ciertos poderes y atributos de los primeros sobre los segundos, que se materializan en órdenes, instrucciones o circulares, genéricas o específicas, según los casos, donde se fijan ciertas interpretaciones o se determinan los lineamientos que deben seguir y guiar a los subordinados, en este caso los funcionarios y servidores públicos, en cumplimiento del ordenamiento jurídico contenido en la Ley.

La Administración Pública, comprende una actividad eminentemente social, con sujeción a las actividades de carácter científico, técnico y jurídico, que para lograr sus fines y obtener que todos los servicios públicos sean atendidos de manera eficiente, enmarcados dentro del derecho social público; y que desde el punto de vista constitucional, es el asegurar las prestaciones públicas necesarias para el desarrollo de la vida en común. La administración se encuentra regulada por la Constitución de la República, leyes, reglamentos, estatutos, ordenanzas, decretos, acuerdos, resoluciones, instructivos, circulares y manuales administrativos.

“La función pública constituye parte de la organización administrativa, siendo la actividad que ejerce un órgano de la administración para alcanzar los fines del Estado, que al ser una institución jurídica, clara y precisa, es la que indicará los deberes y atribuciones del funcionario con principio de autoridad, que ha de ejercerla, cumplirla y ejecutarla; tiene sus atribuciones estrictamente regladas, es decir sujetas a la Ley, pero también puede darse por necesidad, la facultad discrecional que le permite en algunos casos al administrador, una limitada libertad, en criterios que en todo caso siempre deben estar encuadrados en la normatividad jurídica aplicable. La función pública es parte de la autoridad pública que tiene a su cargo el cuidado de las personas y de sus bienes en relación con el Estado, observando las leyes de la materia, y aquellas del

interés general, específicamente de la sociedad, la cual se manifiesta dentro del Estado, fundamentalmente en el crecimiento de las necesidades colectivas, para un desarrollo científico y dinámico, que va acompañado de la función pública con el fin de atender el interés general para desarrollar este aspecto, entrega todas las facultades a los órganos que abarcan la totalidad de poderes de decisión, propias del Estado”<sup>70</sup>.

La responsabilidad a que se enfrenta la administración pública, tiene una relación directa en la responsabilidad de los actos que realizan las personas a través de las instituciones tanto naturales como jurídicas, constituye entonces, una de las mejores garantías del Derecho, será el garantizar a los ciudadanos el respeto recíproco de sus derechos a través del cumplimiento de las leyes, en beneficio de la sociedad, por el desarrollo del sistema administrativo, el cual generará que la administración pública cumpla con su rol, el cual es el satisfacer las necesidades de la colectividad.

De otro lado, sostengo que, la responsabilidad en el Derecho público, tiene también mayor importancia, hoy en día, porque vemos la evolución tanto de la jurisprudencia, que ha influido positivamente en la aceptación de responsabilidad del Estado, por las fallas de un sistema que esta cambiando; ya que en razón de la importancia de las relaciones que considera el Derecho en la Administración Pública, entre el Estado y los particulares, o entre los mismos organismos públicos, comprenderá que dicha responsabilidad se fundamente en un riesgo o perjuicio que puede ocasionar daños en las personas o en los bienes de los particulares.

He visto, y como me he referido, que los servicios públicos en nuestro país, la administración pública gubernamental, debe comprenderse desde su organización administrativa, desde el punto de vista estructural, como fuente

---

<sup>70</sup> BARCOS, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002, Pág. 33.

directa de todos los servicios para con la comunidad, y que para conseguir este objetivo, es menester que nuestra administración está enmarcada dentro de un organigrama establecido por el Estado, en que todo sujeto jurídico que recibe dicho ordenamiento, está dotado de un poder administrativo, y que este se establece en la administración pública.

“La administración pública en nuestro país, se refiere específicamente a la administración de nuestro Estado, a la organización de nuestra administración local; y a la organización institucional; es decir toda esta organización se enmarca dentro de los servicios públicos del país, que han sido creados tanto por el Estado, así como por las Municipalidades, los Consejos Provinciales y otras entidades autónomas creadas por la ley. Todo esto ha dado lugar a la distinción entre servicios públicos generales, servicios públicos locales y servicios públicos institucionales. Por lo mismo, el propósito de la administración pública, es darle a la comunidad una mayor visión del aparato Estatal, su organización administrativa, considerando su estructura como una fuente directa de servicios públicos que tiene la obligación el Estado y las instituciones de brindar a la comunidad, para un desarrollo sostenible de la vida en comunidad, así como de priorizar todos los servicios, con eficacia y eficiencia”<sup>71</sup>.

Se establece en la administración pública; el intervenir directamente o por interpuesta persona en la suscripción de contratos con el Estado, obtención de concesiones o cualquier beneficio que implique privilegios de este, a favor de empresas, sociedades o personas particulares en que el servidor, su cónyuge o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, sean interesados; solicitar regalos o contribuciones para sus superiores o recibirlos de sus subalternos; y realizar hechos inmorales de cualquier naturaleza en ejercicio de sus funciones; quien viole éstas y las otras prohibiciones

---

<sup>71</sup> BARCOS, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002, Pág. 41.



establecidas en la ley están sujetas a sanciones disciplinarias que pueden consistir en la destitución.

El Derecho Público es el derecho aplicable a todas las relaciones humanas y sociales en las cuales el Estado entra en juego, de esta apreciación, se identifica el Derecho Administrativo, que es una rama del Derecho Público Interno, éste es público porque no existe lucro, e interno porque es diferente del internacional y está compuesto por normas jurídicas que regulan la actividad administrativa del Poder Ejecutivo y la actividad materialmente administrativa del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y de los entes públicos no estatales.

La tarea del derecho administrativo es arbitrar los cauces jurídicos necesarios para la defensa de los derechos colectivos, asegurando la realización de los intereses comunitarios, como también es el arbitrar los cauces jurídicos necesarios para la defensa de los derechos colectivos, asegurando la realización de los intereses comunitarios por medio de los Servicios Públicos; por lo tanto, en el Estado de Derecho se ubica a la Administración como esencialmente ejecutiva, encontrando en la ley su fundamento y el límite de su acción, es una Administración sometida al Derecho y, aunque está habilitada para dictar reglas generales, éstas están subordinadas a la ley.

En virtud del ejercicio de potestades públicas por parte de la administración pública, se establecen relaciones jurídico-administrativas entre el Estado, quien es el que tiene el poder de imperio, y los administrados, quienes son titulares de derechos subjetivos, en ambos casos una situación iuberelicere; ahora bien, la relación jurídica entre el prestador del servicio público y el administrado depende de quién presta el servicio público que puede ser directamente del Estado por una parte y por otra los particulares en dos situaciones: status libertatis y status activaecivitatís.

En la primera relación jurídica en donde el Estado presta directamente el servicio público en virtud de las potestades atribuidas a un órgano u organismo del Estado evidentemente la relación subjetiva es de carácter administrativo, en donde, el Estado en función de su característica de imperio ejerce su potestad directamente sobre el administrado, exteriorizando su voluntad por medio de actos jurídicos públicos, a los cuales la doctrina administrativa los denomina actos administrativos, cuyas características específicas las regula la ley, y en virtud de las cuales, los derechos subjetivos de los administrados status civitatis son tutelados en virtud de la aplicación del derecho administrativo el cual regula las relaciones de poder que de un lado, son internas a la administración pública por medio de potestades, facultades, atribuciones, funciones o competencias; y de otro externas, es decir, cuando generan relaciones con las personas, generándoles derechos u obligaciones.

Las garantías de la administración pública, ejercidas por el Derecho Administrativo, en cumplimiento del orden jurídico y normativo, que trae la Constitución de la República del Ecuador, como de la Ley Orgánica de Servicio Público, y demás leyes, define el determinar las potestades de derecho público que el Estado puede titularizar en favor de la sociedad por el servicio a la comunidad y al desarrollo del país, y que brinda el Estado, determinando como servicios públicos entre otros: salud, educación, justicia, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, telecomunicaciones, etc.

Constituye entonces, el Sumario Administrativo, una verdadera institución jurídica, porque interesa de tal manera al derecho, que la ha reconocido y consagrado como una verdadera garantía, no sólo para la Administración del Estado en cuanto a poder hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios que actúen al margen de la legalidad, sino también para ellos mismos, puesto que les asegura que su responsabilidad, en caso que se origine, se perseguirá con arreglo a derecho y con las más amplias seguridades de defensa en un

proceso justo.

“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 pormenorizado de antecedentes, conclusiones y recomendaciones con el señalamiento de las disposiciones violadas por el incumplimiento de deberes y prohibiciones puntualizadas en las leyes y reglamentos”<sup>72</sup>.

La responsabilidad administrativa es sancionada disciplinariamente, por la inobservancia que cometen los funcionarios y empleados estatales a las Leyes, Reglamentos, Estatutos, Ordenanzas, Acuerdos, Resoluciones, etc. que rijan la vida jurídica de la institución y básicamente, por el incumplimiento de los deberes y el mal uso de las atribuciones que el personal comete en razón de sus funciones y del cargo que desempeñan.

Entonces, el sumario administrativo es la institución jurídica en la que se establece el debido proceso que la Administración debe seguir, para establecer si un funcionario público ha incurrido en alguna falta que después de haber sido debidamente establecida, apegada al principio de legalidad, pueda ser sancionado, estableciendo equilibrio entre la falta y la sanción.

## **7. METODOLOGÍA**

### **7.1. Métodos**

En el proceso de investigación socio-jurídico se aplicará el método científico, entendido como el camino a seguir para encontrar la verdad acerca de una problemática determinada. Es válida la concreción del método científico

---

<sup>72</sup> JACOME López Manuel, DERCHO ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL, Editorial Jurídica Nacional, Quito-Ecuador, Año 2006, Pág. 67.

hipotético-deductivo, para señalar el camino a seguir en la investigación socio-jurídica propuesta; pues, partiendo de la hipótesis y con la ayuda de ciertas condiciones procedimentales, se procederá al análisis de las manifestaciones objetivas de la realidad de la problemática de la investigación, para luego verificar si se cumplen las conjeturas que subyacen en el contexto de la hipótesis, mediante la argumentación, la reflexión y la demostración.

El método científico aplicado a las ciencias jurídicas implica que determinare el tipo de investigación jurídica que queremos realizar; en el presente caso me propongo realizar una investigación socio-jurídica, que se concreta en una investigación del Derecho Social, tanto en sus caracteres sociológicos como dentro del sistema jurídico, esto, es, relativa al efecto social que cumpla con la norma o el vacío legal de determinadas relaciones sociales o interindividuales, de modo concreto procurare establecer la importancia de que se establezca la garantía a un proceso eficaz que conlleve el que se instauren los Sumarios Administrativos, sea con la garantía a la legítima defensa del funcionario público, lo que se hará a través del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

## **8.2. Procedimientos y Técnicas**

Serán los procedimientos de observación, análisis y síntesis, los que requiere la investigación jurídica propuesta, auxiliados de técnicas de acopio teórico como el fichaje bibliográfico, como el documental, y de técnicas de acopio empírico, como la encuesta y entrevista. El estudio de casos en materia administrativa, reforzada con la búsqueda objetiva sobre la problemática planteada; la investigación de campo se concretará a consultas de opinión a Abogados, así como de los funcionarios y empleados de la administración pública de las instituciones, entidades y organismos gubernamentales de la ciudad de Loja, previo muestreo poblacional de por lo menos treinta servidores públicos para la encuesta y cinco Abogados para la entrevista; en ambas técnicas se plantearán cuestionarios derivados de la hipótesis, cuyo

procedimiento partirá de la determinación de las variables e indicadores; además se realizará el Estudio de Casos que corresponda, para su mejor comprensión y el cumplimiento de los objetivos, tanto general como específicos, la contrastación de la hipótesis, y la fundamentación jurídica de la propuesta de reforma legal.

Los resultados de la investigación empírica se presentarán en tablas, barras o centrogramas y en forma discursiva con deducciones derivadas del análisis de los criterios y datos concretos, que servirán para la verificación de los objetivos e hipótesis, para arribar a las conclusiones y recomendaciones.

## 8. CRONOGRAMA:

<b>AÑO 2014</b>						
<b>Tiempo</b>						
<b>Actividades</b>	<b>MAYO</b>	<b>JUNIO</b>	<b>JULIO</b>	<b>AGOSTO</b>	<b>SEPTIEMBRE</b>	
Selección y Definición del Problema Objeto de Estudio	XX					
Elaboración del Proyecto de Investigación y Aplicación	XXX					
Desarrollo del Marco Teórico De la Tesis		XX	XXXX			
Aplicación de Encuestas y Entrevistas			X	X		
Verificación y Contrastación de Objetivos e Hipótesis				XX		
Planteamiento de Conclusiones y Recomendaciones				XX		
Presentación del Borrador de la Tesis				XX		
Presentación del Informe Final				XX		
Sustentación y Defensa de la Tesis					XX	

## 10. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

### 10.1. Recursos Humanos

- Investigador
- Director de Tesis

- **Entrevistados:** Profesionales del Derecho, Abogados y Doctores en Jurisprudencia; Funcionarios y judiciales, en un total de 5.
- **Encuestados:** Profesionales del Derecho, Abogados y Doctores en Jurisprudencia; Funcionarios Judiciales, en un total de 30.

## 10.2. Recursos Materiales y Costos

<b>Ítems</b>	<b>Valor</b>
Bibliografía – Libros	300,00
Material de Escritorio	200,00
Materiales – Hojas	200,00
Levantamiento de Textos	300,00
Imprevistos	200,00
Movilización y Manutención	400,00
<b>TOTAL:</b>	<b>1.800,00</b>

## 10.3 Financiamiento.

Los gastos presentados en el presente Trabajo de Investigación los Financiare con recursos propios, que equivale a la suma de mil ochocientos dólares americanos (\$ 1.800,00), que serán cubiertos en su totalidad por la postulante o autor.

## 11. BIBLIOGRAFIA BÁSICA

1. Barcos, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002.
2. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Referéndum 2008.

3. Código Civil, Corporación de Estudios y Publicaciones, Año 2007.
4. Dr. Marco Marcelo Cadena Crespo, Las Punitad en el Ecuador, Agosto 2002.
5. CABANELLAS GUILLERMO, Diccionario de Derecho Usual, Tomos I.
6. CARLOS H. PAREJA Carlos Humberto, Ab., “Derecho Administrativo”, Universidad Central del Ecuador, Editorial UCE, Año 2006.
7. FREIRE PATIÑO, Jaime Alfredo, Dr. Eco., “La Administración Pública en el Ecuador, y su Desarrollo en el Siglo XXI” , Universidad Santiago de Guayaquil, Coordinador Académico del Área de Derecho Administrativo – USDG, Año 2009.
8. Diccionario Jurídico Anbar con Legislación Ecuatoriana, Fondo de Cultura Ecuatoriana, Año 1995.
9. LEY ORGÁNICA DEL SERVIDOR PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones. Abril 2.007.
10. Zelaya Marcos Jesús, Dr., Administración Pública Estatal, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Compendio de Administración Pública, Año 2007.
11. [www.derechoecuador.com](http://www.derechoecuador.com)
12. [www.legal.com](http://www.legal.com)
13. [www.edicioneslegales.com](http://www.edicioneslegales.com)
14. [www.transitoecuador.com](http://www.transitoecuador.com)
15. [www.transitolegal.com.ec](http://www.transitolegal.com.ec)
16. [www.dnt.org-ec](http://www.dnt.org-ec)



## ÍNDICE:

CARATULA	I
AUTORIZACIÓN	II
AUTORÍA	III
CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS	IV
AGRADECIMIENTO	V
DEDICATORIA	VI
TABLA DE CONTENIDOS	VII
<b>1. TÍTULO</b>	<b>1</b>
<b>2. RESUMEN</b>	<b>2</b>
<b>2.1. ABSTRACT</b>	<b>4</b>
<b>3. INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>4. REVISIÓN DE LITERATURA</b>	<b>8</b>
<b>4.1. MARCO CONCEPTUAL</b>	<b>8</b>
4.1.1. El Estado	8
4.1.2. Gobernabilidad	10
4.1.3. Sistema Administrativo Gubernamental	12
4.1.4. La Administración Pública	14
4.1.5. Servidores Públicos	16
4.1.6. Procedimiento Administrativo	19
4.1.7. Sumario Administrativo	21
<b>4.2. MARCO DOCTRINARIO</b>	<b>22</b>
4.2.1. La Administración Pública en el Ecuador	22
4.2.2. Los Servidores Públicos en la Administración Ecuatoriana	28

4.2.3.	Derechos y Garantías de los Servidores Públicos en el Ecuador	34
4.2.4.	El Sumario Administrativo en el Ecuador	38
<b>4.3.</b>	<b>MARCO JURÍDICO</b>	<b>42</b>
4.3.1.	La Constitución de la República del Ecuador, Garantías a los Servidores Públicos	42
4.3.2.	La Ley Orgánica de Servicio Público, Derechos de los Servidores Públicos	55
4.3.3.	Garantías Legales al Sumario Administrativo	66
4.3.4.	Análisis Jurídico del Procedimiento General del Sumario Administrativo en la Administración Pública	72
4.3.5.	Legislación Comparada	81
4.3.5.1.	Sumario Administrativo en Chile	82
4.3.5.2.	Sumario Administrativo en Colombia	83
4.3.5.3.	Sumario Administrativo en Uruguay	84
<b>5.</b>	<b>MATERIALES Y MÉTODOS</b>	<b>87</b>
5.1	Metodología	87
5.2.	Fases	89
5.3.	Técnicas	90
<b>6.</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>92</b>
6.1.	Presentación y Análisis de los resultados de las Entrevistas	92
6.1.	Presentación y Análisis de los resultados de las Encuestas	105
<b>7.</b>	<b>DISCUSIÓN</b>	<b>109</b>
7.1.	Verificación De Objetivos	109

7.1.1.	Objetivo General	109
7.1.2.	Objetivos Específicos	110
7.2.	Contrastación De La Hipótesis	112
7.3.	Fundamentación Jurídica ala Propuesta de Reforma Legal	113
<b>8.</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>119</b>
<b>9.</b>	<b>RECOMENDACIONES</b>	<b>121</b>
<b>9.1.</b>	Propuesta De Reforma	123
10.	BIBLIOGRAFIA	125
11.	ANEXOS	128
	INDICE	152

