



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

ÁREA SOCIO HUMANÍSTICA

MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**Creación de una ordenanza municipal para garantizar el debido proceso
previo a la sanción disciplinaria a los empleados del Gobierno
Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato**

Trabajo de fin de maestría

AUTOR:

Abril Flores Juan Gabriel

DIRECTOR:

Carrión González Paul Edvaldo, Ms.c

CENTRO UNIVERSITARIO AMBATO

2013

Certificación

Doctor

Paul Edvaldo Carrión González

DIRECTOR DE TRABAJO DE FIN DE CARRERA

CERTIFICA

Que el presente trabajo, denominado: "Creación de una ordenanza municipal para garantizar el debido proceso previo a la sanción disciplinaria a los empleados del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato" realizado por el profesional en formación Abril Flores Juan Gabriel cumple con los requisitos establecidos en las normas generales para la Graduación en la Universidad Técnica Particular de Loja, tanto en el aspecto de forma como de contenido, por lo cual me permito autorizar su presentación para los fines pertinentes.

Loja, enero de 2013

f).....

Declaración de autoría y cesión de derechos

“Yo Abril Flores Juan Gabriel declaro ser autor del presente trabajo y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales. Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”

f.....

Autor: Abril Flores Juan Gabriel

Cédula: 1803521010

AGRADECIMIENTO

Expreso mi agradecimiento a la Universidad Técnica Particular de Loja por permitir que mis aportes como maestrante sean considerados como retribución académica y humana a la sociedad ecuatoriana que demanda.

Al término de esta importante etapa, es menester de mi parte hacer extensivo mi agradecimiento a cada una de las personas que me brindaron su apoyo para la elaboración de este trabajo investigativo:

Al personal administrativo y docente de la Universidad Técnica Particular de Loja.

A mi Director de Tesis, Doctor Paul Edvaldo Carrión González, Ms.c, quien con su vasta experiencia y conocimiento, me orientó acertadamente durante el desarrollo de la tesis.

A los servidores públicos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato, quienes estuvieron prestos a proporcionarme la información necesaria para la elaboración del presente trabajo de investigación.

A todos y cada uno de ellos, gracias.

EL AUTOR

Dedicado a:

Pablo Abril y Piedad Flores mis padres,
quienes me inculcaron la honestidad,
el respeto y el deseo de superación.

A mi hermano Roberto Abril gran ser humano.

Belén Velástegui mi gran amor,
quién me apoyado en forma incondicional
en todo momento de mi vida.

Y a Dios por darme la oportunidad de vivir.

Juan Gabriel Abril Flores

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

- 1.1. Las Ordenanzas
- 1.2. Ordenanza Municipal
- 1.2.1. El *ius puniendi* de las Ordenanzas Municipales
- 1.3. Facultades del Concejo Municipal
- 1.4. Facultad Legislativa del Concejo Municipal
- 1.5. Aprobación de las Ordenanzas Municipales

CAPÍTULO II

EL DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

- 2.1. Debido proceso
- 2.2. Potestad sancionadora
- 2.3. Los principios sustantivos del régimen disciplinario
- 2.3.1. Principio de legalidad
- 2.3.1.1. El principio de legalidad en el régimen disciplinario
- 2.3.2. Principio de seguridad jurídica
- 2.3.2.1. La seguridad jurídica como norma suprema
- 2.3.3. Principio *Nom bis in ídem*

CAPÍTULO III

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

- 3.1. La Responsabilidad
- 3.2. Responsabilidad Administrativa
- 3.2.1. Sanciones Disciplinarias
- 3.2.2. La Potestad Administrativa
- 3.2.2.1. Potestad Sancionadora
- 3.2.2.2. Potestad Administrativa Disciplinaria
- 3.3. Derecho Disciplinario

CAPÍTULO IV

METODOLOGÍA

- 4.1. Tipo de investigación
- 4.2. Diseño de la investigación
- 4.3. Métodos y técnicas
- 4.4. Instrumentos
- 4.5. Población objetivo y el cálculo de la muestra
- 4.5.1. Matriz de la Población y Muestra
- 4.6. Análisis e interpretación de los resultados

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1. Conclusiones
- 5.2. Recomendaciones
6. Propuesta de Proyecto de Ordenanza Municipal

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

RESUMEN

La presente investigación tuvo como propósito analizar jurídicamente las diferentes garantías del debido proceso con la finalidad de garantizar los derechos de los empleados del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato en los diferentes procedimientos disciplinarios sustanciados en su contra. Ya que desde la expedición de la Ley Orgánica de Servicio Público, R.O. 294, del 6 de octubre de 2010, en la institución no se ha dictado una norma jurídica interna de la administración de talento humano, en donde se establezca las particularidades de la gestión institucional que serán objeto de sanciones derivadas de las faltas leves y graves establecidas en la ley.

Además en el presente trabajo investigativo se analizó los principios del derecho disciplinario, como: el principio de legalidad, tipicidad de la falta, culpabilidad, el debido proceso, derecho a la defensa, principios básicos del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Efectuado el estudio metodológico y las encuestas realizadas a diferentes servidores públicos, se verificó que es necesario crear una Ordenanza “Código de Ética” para garantizar el debido proceso previo a la sanción disciplinaria a los empleados del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato.

ABSTRACT

The present study purpose was to legally analyze the different guarantees of due process in order to guarantee the rights of the employees of Government autonomous decentralized city of Ambato in different disciplinary proceedings conducted against. Since from the expedition of the organic law on public service, R.O. 294, October 6, 2010, at the institution it has not issued a legal standard internal talent management human, in where is established the particularities of institutional management that will be subject to sanctions arising from mild and serious failures set forth in the law.

In addition this investigative work analyzed the principles of disciplinary law, such as: the principle of legality, typicity of failure, guilt, due process, right to defense, basic principles of the Ecuadorian legal system.

The methodological study and surveys conducted at different public servants, it was verified that it is necessary to create a "Code of ethics" Ordinance to ensure due process prior to the disciplinary sanction to employees of Government autonomous decentralized city of Ambato.

INTRODUCCIÓN

En el Ecuador, al parecer las relaciones jurídicas entre las instituciones públicas, frente a los servidores públicos, no ha sido materia de preocupación principal para los legisladores, sino más bien de orden residual, ya que hasta la presente fecha no se ha expedido una ley que solucione los diferentes problemas inherentes al servicio público.

Al expedirse la Ley Orgánica de Servicio Público, R.O. 294, del 6 de octubre de 2010, se estimó que se iba a solucionar los diferentes problemas o vacíos legales existentes especialmente al régimen disciplinario. Sin embargo, lejos de aquello mantiene los mismos defectos de la legislación anterior y en ocasiones lo agudiza, es decir, puede notarse claramente que persiste el desconocimiento de los problemas administrativos y la poca importancia que se brinda a tan importantes relaciones jurídicas.

La persona cuando ingresa al sector público, tiene el deber y la obligación de realizar con voluntad, capacidad, eficiencia, transparencia y conciencia todas las actividades encomendadas por la administración pública, y responder por sus actos en caso de incumplimiento por acción u omisión, tal como lo establece el Art. 233 de la Constitución de la República del Ecuador.¹

Cuando el funcionario o empleado público por la inobservancia de las disposiciones constitucionales o legales que rige en la vida jurídica de la institución pública, y básicamente por el incumplimiento de los deberes y atribuciones que el personal comete en razón de sus funciones, debe imponerse una sanción administrativa, pero el problema surge que cada institución ha introducido disposiciones que norman particularmente esas relaciones disciplinarias, incluso que por disposición legal, ciertas entidades no se someten a ley alguna, sino a los reglamentos disciplinarios

¹ Constitución de la República del Ecuador- 2008, Art. 233 dice: Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

internos que para el efecto expidan los competentes órganos de cada institución² o peor alguno, por simples disposiciones administrativas que tipifican las diferentes actos u omisiones susceptibles de sanción disciplinaria, desvirtuando o desconociendo la reserva legal establecida en la Carta Magna.³

El problema radica que la propia Ley Orgánica de Servicio Público viola su propia reserva legal constitucionalmente atribuida, en cual delega mediante el Art. 42 literal a) que las sanciones administrativas por faltas leves pueden estar reguladas por disposiciones administrativas (...); y de manera concordante el art. 79 de su Reglamento, manifiesta “que las Unidades Administrativas de Talento Humano elaboraran obligatoriamente, en consideración de la naturaleza de la gestión institucional los reglamentos internos de la administración de talento humano, en los que se establecerán las particularidades de la gestión institucional que serán objeto de sanciones derivadas de las faltas leves y graves establecidas en la ley” es decir que incluso puede tipificar causales de destitución para los servidores públicos, norma que se contrapone con el Art. 89 de la Ley Orgánica de Servicio Público manifiesta que solo serán destituidos por las causas determinadas en esta ley.

El reglamento institucional no puede violar la reserva legal, esto es cuando la Constitución obliga a que ciertas normas jurídicas tengan la fuerza de ley, estas no pueden ser sustituidas por reglamentos, como en el caso de tipificación de conductas antisociales, responsabilidades y penas, así como en el caso de la tipificación de conductas en materia administrativa con sus correspondientes sanciones. Cuando la ley se remite al reglamento, este cuerpo jurídico no puede violar la esfera jurídica asignada a la ley por la Constitución, pues en este caso se

² Art. 79 del Reglamento de la LOSEP dice: Las UATH elaborarán obligatoriamente, en consideración de la naturaleza de la gestión institucional los reglamentos internos de administración del talento humano, en los que se establecerán las particularidades de la gestión institucional que serán objeto de sanciones derivadas de las faltas leves y graves establecidas en la ley.

³ Constitución de la República del Ecuador, Art. 76 numeral 3 de la que manifiesta “Nadie puede ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, **no este tipificado en la ley**, como infracción penal, civil o **administrativa** o de otra naturaleza, **ni se aplicara una sanción no prevista en la ley** (...).

debe considerarse, a la norma legal, que se vale del reglamento para tipificar y sancionar, sin valor alguno por inconstitucional.⁴

La Municipalidad de Ambato entidad de investigación, desde la expedición de la Ley Orgánica de Servicio Público R.O. 294, del 6 de octubre de 2010, hasta la presente fecha no cuenta con un Reglamento Interno debidamente aprobado por la autoridad competente, en donde se establezca las particularidades de la gestión institucional que serán objeto de sanciones derivadas de las faltas leves y graves establecidas en la ley, es decir que no expedido un cuerpo normativo que tipifique las diversa faltas susceptibles de sanción disciplinaria dentro de la institución. Como se dijo en el párrafo anterior, por más que se expida un Reglamento Interno en la Municipalidad como lo establece la Ley Orgánica de Servicio Público, la norma sería inconstitucional, ya que al servidor público sólo podrá ser investigado y sancionado disciplinariamente por faltas o prohibiciones consagradas en la ley y no en reglamentos.

Por las consideraciones expuestas, es necesario que se expida de manera urgente en la Municipalidad Ambato una norma jurídicamente válida, en el que tipifique los diferentes actos u omisiones susceptibles de sanción disciplinaria con el procedimiento administrativo para sustanciar al servidor público en caso de incumplimiento. Basándome en la Autonomía Administrativa Municipal establecida en el Art. 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que “consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales”; en el Art. 354 ibídem que “los servidores públicos de cada gobierno autónomo descentralizado se regirán por el marco general que establezca la ley que regule el servicio público y su propia normativa. En ejercicio de su autonomía administrativa, los gobiernos autónomos descentralizados, mediante ordenanzas o resoluciones para el caso de las juntas parroquiales rurales, podrán regular la administración del talento humano (...)” y en forma concordante también lo manifiesta el art. 360 ibídem: “La administración del

⁴ Secaira Durango, Patricio Adolfo, “*Derecho Administrativo*”.- Loja UTPL 2009 Pág. 78

talento humano de los gobiernos autónomos descentralizados será autónoma y se regulará por las disposiciones que para el efecto se encuentren establecidas en la ley y en las respectivas ordenanzas (...)” y finalmente el Art. 395 ibídem manifiesta “que los gobiernos autónomos descentralizados tienen plena competencia establecer sanciones administrativas mediante acto normativo, para su juzgamiento y para hacer cumplir la resolución dictada en ejercicio de la potestad sancionadora, siempre en el ámbito de sus competencias y respetando las garantías del debido proceso contempladas en la Constitución de la República”. Se puede establecer que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización faculta a las Municipales tipificar “*ius puniendi*” las diferentes sanciones disciplinarias por acciones u omisiones a través de una Ordenanza, norma jurídica válida que garantizará los principios básicos del debido proceso previo a la sanción disciplinaria al servidor público. La ordenanza será plenamente debatida y consensuada en el pleno del Concejo Municipal, para sea legítima, justa, proporcional y razonable, dotando a la autoridad administrativa de mecanismos jurídicos necesarios, para sancionar al servidor público de ser el caso.

Además en la Ordenanza se establecerá que los procedimientos disciplinarios sean sustanciados por la Unidad de Justicia de la Municipalidad de Ambato para así garantizar plenamente los derechos de los servidores públicos en los procedimientos disciplinarios, como el derecho a la defensa, el debido proceso y en especial ser juzgado por una autoridad imparcial e independiente. La Unidad de Justicia fue creada mediante Resolución Administrativa N° DA-11-0367 de fecha 17 de noviembre del 2011 suscrita por el Arq. Fernando Callejas Barona, Alcalde de Ambato, que está integrado por tres juzgados cada uno de los cuales contará con juez administrativo, cuyo fin primordial es sancionar a todos los individuos, sean o no empleados públicos en caso de incumplimiento a las ordenanzas municipales, pero garantizando los derechos de las partes. Todas las causas sometidas a su conocimiento se sustanciarán en forma oportuna, independiente, imparcial y transparente, garantizado el debido proceso y la presunción de inocencia del acusado.

CAPÍTULO I

LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

1.1. LAS ORDENANZAS

Ordenanza proviene de la palabra orden, por lo que se refiere a un mandato que ha sido emitido por quien posee la potestad para exigir su cumplimiento. Por ese motivo, el término ordenanza también significa mandato.

LINARES define el concepto de ordenanza, indicando que “son leyes materiales dictadas por ciertos órganos administrativos que disponen de algún grado de autarquía. Estas suponen una base legal formal que autoricen a dictarlas.”⁵ Por su parte, IZAGUIRRE, sostiene que “Las Ordenanzas son el producto de los actos decisorios de la Corporación Municipal que tienen fuerza obligatoria y carácter general para los miembros de la comunidad.”⁶

Una Ordenanza es un acto normativo a través del cual se expresa el Concejo para el gobierno de su respectiva sección cantonal o provincial en temas que revisten interés general y permanente para la población y cuya aplicación y cumplimiento es de carácter obligatorio desde su publicación.

Por medio de las ordenanzas, a las que también se las llama leyes de administración seccional, los órganos competentes dictan normas jurídicas destinadas a la cabal administración de las ciudades o circunscripciones geográficas en las cuales ejercen

⁵ J. LINARES, “*Derecho Administrativo y funciones Estatales*”, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1986 , p.84

⁶ E. Izaguirre Vélez, “*La expropiación*”...,op. cit., pp. 16-29

poder limitado y se orientan a canalizar la eficaz y oportuna acción administrativa en procura de la racional prestación del servicio que les está atribuido.

La Ordenanza es la mayor expresión de colegislación que tienen los municipios y consejos provinciales; organismos seccionales que crean normas jurídicas de aplicación en sus circunscripciones geográficas en ejercicio cabal de la autonomía consagrada en la parte orgánica de la Constitución. Si bien es cierto que estos entes tienen que sujetarse al ordenamiento jurídico constante en la Carta Política y en otras leyes, no es menos verdad que estas normas no pueden contrariar el mandato constitucional que les entrega autonomía, cuyo mayor exponente de ejercicio es precisamente la capacidad de que municipios y consejos provinciales puedan darse las normas jurídicas que sean menester a sus propósitos.

De modo general las ordenanzas son los cuerpos jurídicos normativos por los cuales los gobiernos seccionales autónomos ejercen su atribución municipal o provincial.

1.2.- ORDENANZA MUNICIPAL

La ordenanza municipal es una norma de carácter general con aplicación en todo el territorio cantonal, con rango inferior a la ley a través de la cual se desarrolla todo el ámbito competencial del gobierno municipal, pues su campo de regulación es muy variado, en materia administrativa, en materia tributaria, en materia ambiental, entre otras. A través de las ordenanzas se regula temas generales como la gestión de un servicio o específicos, cuando, mediante ordenanza se aprueba una urbanización que reduce su ámbito geográfico de aplicación, al lugar donde se encuentre localizada, independiente de que los efectos sean generales, pues es observable por todos los habitantes del cantón.

Este instrumento normativo es la fuente principal de la que se nutre el derecho municipal, ya que a través de ella se concreta la posibilidad de ejercicio de las competencias de los gobiernos municipales. Es prolífica la cantera de producción de normas en los gobiernos municipales; son comunes las ordenanzas que regulan uso de vía pública, administración de recursos humanos, determinación y recaudación de tributos (tasas y contribuciones especiales de mejoras), funcionamiento de mercados, cementerios, camales, terminales terrestres, espacios públicos, ornato de las ciudades, recolección de desechos, contaminación de los recursos agua, aire, suelos, uso y ocupación del suelo, seguridad urbana, urbanizaciones, etc. Es decir que el ámbito de producción es tan extenso como amplio es el paquete de competencias exclusivas y concurrentes de responsabilidad de los gobiernos municipales.

En función a la Autonomía Administrativa Municipal mediante ordenanza se puede regular la gestión de sus talentos humanos,⁷ que establecerá en forma clara y precisa todos actos u omisiones por faltas leves y graves susceptibles de sanción disciplinarias a los servidores municipales, así lo establece el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 354 que dice “Los servidores públicos de cada gobierno autónomo descentralizado se registrarán por el marco general que establezca la ley que regule el servicio público y su propia normativa. En ejercicio de su autonomía administrativa, los gobiernos autónomos descentralizados, mediante ordenanzas o resoluciones para el caso de las juntas parroquiales rurales, podrán regular la administración del talento humano y establecer planes de carrera aplicados a sus propias y particulares realidades locales y financieras” y en forma concordante también lo manifiesta el art. 360 ibídem: “La administración del talento humano de los gobiernos autónomos descentralizados será autónoma y se regulará por las disposiciones que para el efecto se encuentren establecidas en la ley y en las respectivas ordenanzas (...)”. (Lo subrayado es mío)

⁷ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Artículo 5.- Autonomía (...) La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley.

Es preciso anotar lo establecido por la Procuraduría General del Estado respecto a la Autonomía Administrativa que gozan las Municipalidades respecto al régimen de personal, mismo que se puede regular mediante ordenanza todo lo referente a la administración del talento humano:

De las disposiciones legales y reglamentarias anotadas se desprende que las municipalidades gozan de autonomía propia y en base a ese principio les corresponde organizarse administrativamente, decidir el ingreso de los servidores municipales al sistema de carrera administrativa o dictar sus propias ordenanzas sobre carrera administrativa municipal, así como efectuar sus propias clasificaciones de personal, ya que las determinadas en la Ley de Remuneraciones y de su reglamento no son obligatorias para los organismos seccionales. Le corresponde alcalde elaborar los proyectos de ordenanzas y reglamentos y ejecutar las decisiones que adopte el Concejo en este campo. En el caso planteado, es la propia Municipalidad la que está en capacidad de decidir, de acuerdo a sus propias necesidades y conveniencias, sobre el personal que tiene derecho a percibir estos beneficios, tomando en consideración el desempeño de las funciones, jerarquía de sus puestos y el rango del servidor, tal como lo determinan artículos 14 y 19 de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos (Of. PGE N° 8369 del 19 de enero de 1998).

Caben varias clasificaciones de las ordenanzas, ya por la materia, ya por el ámbito de aplicación. Por la materia se clasifican en administrativas y tributarias, las primeras, una vez aprobadas para su vigencia pueden ser publicadas en cualquier medio, la prensa, carteles; las tributarias, que para su vigencia tienen que ser publicadas en el Registro Oficial en forma obligatoria. Por el ámbito de aplicación, pueden ser generales, o especiales, las primeras de aplicación general en todo el espacio territorial del cantón; las especiales aplicables, de manera general, pero vinculadas con un espacio específico y predeterminado, como la aprobación de una urbanización. Además de las ordenanzas, los concejos municipales expiden otros actos normativos, los acuerdos y resoluciones, pero desde el punto de vista de las fuentes del derecho, no tienen trascendencia, puesto que no son propiamente fuentes generadoras de derecho sino son la concreción, la aplicación del derecho.

Como norma jurídica reguladora de la convivencia en el respectivo cantón, las ordenanzas municipales se caracterizan por su obligatoriedad general y por consiguiente, por su exigibilidad tradicionalmente se ejecuta en el ámbito administrativo a través de los respectivos órganos del Municipio, fundamentalmente las diversas Direcciones Municipales. Desde el punto coercitivo se hace cumplir a través del ramo de Justicia Administrativa⁸ y Policía.

El importante publicista ecuatoriano Doctor Jorge Zavala Egas, en su trabajo “Potestad normativa de los órganos seccionales autónomos: Las Ordenanzas sostiene “.... La potestad normativa de los entes locales autónomos es ejercida por éstos como organismos constitucionales, como poderes públicos territoriales, como gobiernos locales, que son elegidos por voto popular, directo, secreto, irrenunciable como derecho político y, por tanto, legitimados democráticamente. Esto significa que no es Estado el que legitima a los entes territoriales autónomos, sino el pueblo directamente, sin mediación de ley estatal alguna”.⁹

1.2.1. EL *IUS PUNIENDI* DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

La potestad sancionatoria de la administración cabe distinguirla de la potestad sancionatoria penal, aunque ambas son reflejo del *ius puniendi* del Estado; esta surge de la potestad jurisdiccional del Estado (solo los Tribunales o jueces imponen propiamente sanciones penales, materia estudiada por el derecho penal) y aquella surge de la potestad de administrar (la Administración puede imponer directamente sanciones, pero cuyo ejercicio que puede ser revisado por los Tribunales de mediante los recursos que establezca la ley).

⁸ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Artículo 395.- Potestad sancionadora.- Los funcionarios de los gobiernos autónomos descentralizados, encargados del juzgamiento de infracciones a la normativa expedida por cada nivel de gobierno, ejercen la potestad sancionadora en materia administrativa.

⁹ Contenido en el libro de “*HOMENAJE*” al Dr. Nicolás Castro Benítez, 2005, Pág. 240

El *ius puniendi* de las Ordenanzas Municipales ha tenido muchos problemas jurídicos basados en el principio de legalidad, respecto si los entes locales pueden tipificar infracciones y sanciones en sus ordenanzas municipales. Al respecto una consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, el mismo que ha realizado grandes matizaciones al principio de legalidad, al entender que dada la autonomía local, así como el carácter representativo del Pleno de la Corporación Local en este ámbito podía flexibilizarse dicho principio de legalidad.

A nivel doctrinal, es sobradamente conocida la polémica antes expuesta con motivo de la aprobación del Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (Real decreto 1398/1993, de 4 de agosto), entre las posiciones favorables a una concepción estricta de la reserva de ley y aquellas que apuestan por su flexibilización cuando estamos en presencia de ordenanzas municipales.¹⁰ Concretamente, las primeras defienden, a la luz de la vinculación positiva al principio de legalidad, que la tipificación de infracciones y sanciones mediante ordenanza exige la habilitación previa y expresa de una ley. En cambio, el segundo posicionamiento, partiendo del criterio de vinculación negativa de los entes locales al principio de legalidad, aboga por que la reserva de ley se vea “relajada”, modulada en el ámbito municipal, en atención al principio de autonomía local y a la legitimidad democrática directa de la asamblea municipal, notas reconocidas y garantizadas por el propio texto constitucional. Con estos argumentos, se dota al principio de reserva de ley de un nuevo fundamento teórico (reserva de procedimiento), según el cual lo que se pretende es garantizar el principio democrático (la transparencia del procedimiento de aprobación de las normas y el respeto a las minorías propio del procedimiento legislativo).¹¹

¹⁰ La polémica enfrentó a los profesores E. García de Enterría y A. Nieto en relación con la posibilidad de que el artículo 2.2 del citado Reglamento contuviese la habilitación para que las ordenanzas tipificasen infracciones y sanciones. En contra, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “La problemática puesta en aplicación de la LRJ-PAC: El caso del Real decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora. Nulidad radical del Reglamento y desintegración general del nuevo sistema legal”, en Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo, 80, 1993, p. 657-677. Favorable a la modulación de la reserva de ley, NIETO GARCÍA, A. Derecho administrativo..., op. cit. (especialmente en su primera edición de 1993 y la segunda, de 1994).

¹¹ Ver NIETO GARCÍA, A. Derecho administrativo..., op. cit., p. 258-259, y GALÁN GALÁN, A. La potestad normativa..., op. cit., p. 214 y ss. También, a favor de esta modulación de la reserva de ley y la vinculación negativa de los entes locales al principio de legalidad, ver el Dictamen del Consejo de Estado 1749/94, de 23 de febrero de 1995.

Como hemos apuntado, no fue hasta la STC 132/2001, en que el Tribunal Constitucional de España se ocupó de la relación entre la reserva de ley en materia sancionadora y las ordenanzas municipales. La pretensión del Tribunal Constitucional fue, pues, la de fijar en esta materia la “doctrina constitucional” y poner fin a la polémica existente sobre la posibilidad de tipificar infracciones y establecer sanciones por parte de las ordenanzas municipales.¹² Para ello, el Tribunal Constitucional trae a colación la STC 233/1999, de 13 de diciembre (ponente: Dr. Pablo Manuel Cachón Villar), en la que por primera vez había procedido a flexibilizar la reserva de ley en materia tributaria en relación con el establecimiento de los tributos locales por medio de ordenanza municipal.¹³ En concreto, dicha flexibilización se fundamenta en dos argumentos que ya venía exponiendo la doctrina: primero, la legitimidad democrática directa que caracteriza las ordenanzas municipales, al ser aprobadas por el Pleno del ayuntamiento, órgano democráticamente elegido; y segundo, la autonomía municipal –constitucionalmente reconocida por los artículos 137 y 140 de la Constitución Española– que impide que la ley agote la regulación en una materia donde está “claramente presente el interés municipal”.

En cualquier caso, esta flexibilización no elimina la exigencia de una previa habilitación legal para establecer tributos locales, ni tampoco permite las remisiones legales en blanco. Siguiendo esta misma línea argumental, y a pesar de que el Tribunal Constitucional advierte que la reserva de ley sancionadora es más estricta que la tributaria, a través de la referida STC 132/2001, el Tribunal Constitucional Español admite la existencia de una flexibilización de la reserva de ley en materia sancionadora siempre que se trate de “materias donde, por estar presente el interés local, exista un amplio campo para la regulación municipal” y “la norma sea aprobada por el Pleno del ayuntamiento”.

¹² STC 132/2001, de 8 de junio (ponente: D. Pablo Manuel Cachón Villar).

¹³ Esta vocación de establecer doctrina es destacada por VELASCO CABALLERO, F. y DÍEZ SASTRE, S. “Ordenanzas municipales y reserva de ley”, op. cit., p. 55-56. No obstante, ORDUÑA PRADA critica el excesivo laconismo con que el Tribunal Constitucional trata el problema (“Ordenanza municipal y...”, op. cit.).

Esta doctrina constitucional ha sido reiterada por las sentencias en que posteriormente el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de volver sobre este tema;¹⁴ doctrina que algunos de estos pronunciamientos han venido a concretar, estableciendo ciertas exigencias respecto a la práctica administrativa, que no podemos dejar de mencionar. En este sentido, me parece relevante destacar la exigencia de que la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento sancionador deba identificar, expresa o implícitamente, ya no únicamente los preceptos de la ordenanza municipal en los que se contiene la sanción, sino también el “fundamento legal” de dicha sanción.¹⁵

La STC 132/2001 contó con un voto particular del magistrado Garrido Falla, al que se adhirió el presidente del Tribunal (D. M. Jiménez de Parga y Cabrera), que ya permitía adivinar que la vocación de permanencia del criterio adoptado por el Tribunal Constitucional no tardaría en ser cuestionada.¹⁶ E iba a serlo por el propio Tribunal Supremo Español, que, si bien en un primer momento pareció asumir las líneas definidas por el Tribunal Constitucional,¹⁷ en su STS de 29 de septiembre de 2003 rompió claramente con ellas.¹⁸ El Tribunal Supremo parte de una detallada exposición del contexto normativo y jurisprudencial en materia de tipificación de infracciones y sanciones por ordenanza municipal. Según el Tribunal Supremo, este contexto conduce a que, en los casos en que, tratándose de una competencia de estricta competencia local, no existe una ley habilitante para tipificar infracciones y

¹⁴ STC 161/2003, de 15 de septiembre (ponente: D. Javier Delgado Barrio); STC 193/2003, de 27 de octubre (ponente: D. Javier Delgado Barrio); STC 16/2004, de 23 de febrero (ponente D. Manuel Jiménez de Parga); STC 25/2004, de 26 de febrero (ponente: D^a. Elisa Pérez Vera). La más reciente de las sentencias en reiterar la necesidad de cobertura legal, de nuevo ante un caso de licencia de auto-taxi, es la STC 232/2006, de 17 de julio (ponente: D. Javier Delgado Barrio).

¹⁵ STC 161/2003, de 15 de septiembre (ponente: D. Javier Delgado Barrio). Una crítica a esta exigencia, por “exageradamente formalista”, en JIMÉNEZ ASENSIO, R. “*Potestad normativa municipal*”, op. cit., p. 49.

¹⁶ El argumento de fondo de esta posición discrepante se puede resumir en la siguiente idea: el hecho de considerar inaplicable una ordenanza por la falta de cobertura legal cuando se trata de una ordenanza que establece infracciones y sanciones supone que a los posibles infractores les estará todo permitido, ya que “en el Estado de Derecho lo que no está prohibido, está permitido” (voto particular, STC 132/2001). Por eso, se reclama una mayor flexibilización de la reserva de ley tanto en las relaciones especiales de sujeción y las relaciones generales de poder, como en los ámbitos de competencia municipal previstos por el artículo 25 de la LBRL.

¹⁷ Así, por ejemplo, la STS de 4 de febrero de 2002 (ponente: Excmo. Sr. M. Baena del Alcázar) (RJ 2002/2911), STS de 6 de junio de 2003 (ponente: Excmo. Sr. M. Baena del Alcázar) (RJ 2003/6857) o la STS de 10 de junio de 2003 (ponente: Excmo. Sr. Antonio Martí García) (RJ 2003/5628).

¹⁸ (Ponente: Excmo. Sr. Mariano Baena del Alcázar). Un comentario a esta sentencia, en TOSCANO GIL, F. “La recepción por el Tribunal Supremo de la doctrina de la vinculación negativa de la ordenanza local al principio de legalidad sancionadora”, en Revista Andaluza de Administración Pública, 54, 2004. Asimismo, es preciso apuntar que el criterio de esta sentencia ha sido reiterado por la STS de 3 de diciembre de 2003 (ponente: Excmo. Sr. M. Baena del Alcázar). Eso viene a confirmar que la doctrina que a continuación exponemos en el texto no es fruto de una sentencia aislada, sino que existe una clara voluntad por parte de la Sala 4a del Tribunal Supremo de fijar unos criterios concretos en la tipificación de infracciones y sanciones por ordenanzas municipales.

sanciones, “las ordenanzas municipales resultan inaplicables y la potestad normativa de los entes locales menoscabada o disminuida”. En consecuencia, se afirma que la privación a los municipios de la posibilidad de tipificar infracciones e imponer sanciones vulnera el principio de autonomía local, de acuerdo con su definición en la Carta Europea de la Autonomía Local, puesto que, si se otorga la potestad reglamentaria a las entidades locales para ordenar los asuntos públicos de su competencia pero no se deduce ninguna consecuencia jurídica del incumplimiento de aquella ordenación, los entes locales no tienen una capacidad efectiva para llevar a cabo dicha ordenación.

Se insiste, pues, en la idea del voto particular de la STC 132/2001 acerca de la necesidad de las sanciones para la eficacia de las ordenanzas municipales.¹⁹ En otros términos, según el Tribunal Supremo, lo que se plantea en esta materia es un conflicto entre la autonomía local y el principio de reserva de ley del artículo 25.1 de la Constitución Española. Y ante dicho conflicto, la solución debe ser siempre según el Tribunal Supremo la de flexibilizar el principio de reserva de ley, incluso más allá de la modulación establecida por la jurisprudencia constitucional dos años antes. Así, permite que las ordenanzas tipifiquen infracciones y establezcan sanciones, a pesar de la falta de una ley habilitante, siempre y cuando se respeten los límites siguientes: 1) no exista tipificación en una ley estatal o autonómica; las ordenanzas nunca pueden ser contrarias a las mencionadas leyes; 2) debe tratarse de materias que afecten a “la ordenación del uso de bienes o de organización de servicios que supongan potestades implícitas” o aquellos casos de competencia compartida en los que el Estado o las comunidades autónomas no hayan hecho uso de su potestad legislativa con esa finalidad; 3) sólo se pueden regular sanciones pecuniarias en las cuales se deben respetar los principios de proporcionalidad y audiencia al interesado, y 5) “la sanción a imponer debe ponderarse en función de la gravedad del ilícito valorada según las características demográficas, económicas y sociales del municipio”. Tesis antes señalada tiene sus defensores, que argumentan que la reserva de ley puede ser cumplida por cualquier otra norma

¹⁹ Velasco Caballero, Díez Sastre, “*Ordenanzas municipales...*”, op. cit., p. 59.

democráticamente producida en aquellos órganos que carecen de una asamblea con potestades legislativas, como sería el caso de las ordenanzas aprobadas por el Pleno municipal. Y en consecuencia, propugnan una flexibilización absoluta de este principio que permita hacer efectiva la autonomía municipal.²⁰

Con el antecedente jurisprudencial y doctrinal español, concluye que se puede tipificar infracciones y sanciones mediante ordenanzas locales en ejercicio de la potestad sancionadora o *ius punendi*, por lo que es oportuno remitirnos a la legislación ecuatoriana para dar sustento al tema planteado.

Al respecto el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización habilita a los Municipios ejercer la potestad normativa amparados en su régimen de autonomía política que otorga la posibilidad de regular u ordenar los asuntos sometidos a su competencia mediante actos decisorios²¹. Los Gobiernos Autónomos Municipales tiene la competencia constitucional y legal a través del Concejo puedan regular u ordenar aquéllos asuntos o materias que tiene atribuidas para ejercer bajo su propia responsabilidad y atendiendo a sus particularidades de cada Municipio, como cuestiones específicas y diferenciadas que, evidentemente, no tiene posibilidades de prever el legislador como en el caso de las sanciones disciplinarias.

Para regular esas particularidades propias de cada Municipio en relación a los deberes, derechos y prohibiciones de sus servidores públicos, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en función a la Autonomía Administrativa puede regular la gestión de sus talentos humanos

²⁰ Al frente de esta defensa, NIETO GARCÍA, A. Derecho administrativo... op. cit. También, recientemente, JIMÉNEZ ASENSIO, R. "Potestad normativa...", op. cit., y CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. "Sobre la potestad sancionadora municipal", en Cuadernos de Derecho Local, 6, 2004, p. 131-142. Trabajo también publicado en CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. (coord.), La modernización del gobierno local, Atelier, Barcelona, 2005, p. 149-168

²¹ Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Art. 5 "La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno **para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios**, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes

mediante ordenanza que establecerá en forma clara y precisa todos actos u omisiones por faltas leves y graves susceptibles de sanción disciplinaria en ejercicio de la potestad sancionadora o *ius punendi* municipal, así lo establece el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización en su artículo 354 que dice “Los servidores públicos de cada gobierno autónomo descentralizado se regirán por el marco general que establezca la ley que regule el servicio público y su propia normativa. En ejercicio de su autonomía administrativa, los gobiernos autónomos descentralizados, mediante ordenanzas o resoluciones para el caso de las juntas parroquiales rurales, podrán regular la administración del talento humano (...)” y en forma concordante también lo manifiesta el artículo 360 íbidem: “La administración del talento humano de los gobiernos autónomos descentralizados será autónoma y se regulará por las disposiciones que para el efecto se encuentren establecidas en la ley y en las respectivas ordenanzas.”

1.3. FACULTADES DEL CONCEJO MUNICIPAL

Las facultades del Concejo como órgano de legislación del gobierno municipal, están dirigidas al cumplimiento del bien común local y de los fines institucionales y se concretan fundamentalmente en dos tareas: legislativa y de fiscalización.²² También tiene bajo su responsabilidad la planificación, pero en este caso y solo para este caso, el concejo debe modificar su conformación para cumplir con el precepto constitucional sobre el consejo de planificación que deberá estar integrado de acuerdo con la ley.²³ Las decisiones del Concejo Municipal se manifiestan a través de Ordenanzas, Acuerdos o Resoluciones, denominados en términos generales “actos decisorios”, los mismos que para su expedición deben observar los requisitos contemplados en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

²² Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Art. 56.- El concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal. (...)

²³ Constitución de La República del Ecuador, Artículo 279, inciso segundo “Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley”.

1.3. FACULTAD LEGISLATIVA DEL CONCEJO MUNICIPAL

Este es un tema que con esa denominación “facultad legislativa” ya lo contenía la Constitución de 1998 y que se mantiene en la actual legislación pero que no es de fácil discernimiento.

Es un principio continuamente reiterado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional el que propugna que la Constitución es un todo orgánico, de modo que entre sus disposiciones debe existir la debida correspondencia y armonía (*iura iuribus concordari debet*). En virtud de este principio básico de hermenéutica constitucional, es preciso concordar la disposición antes cita con otras normas y principios constitucionales, de cuyo análisis coherente fluye la conclusión que los municipios solo tienen una facultad normativa, aunque muy acorde con sus fines y funciones Constituciones y legales por las siguientes consideraciones:

1. Una característica del estado unitario, es el monopolio de la “facultad legislativa” en el nivel nacional, a través del órgano constitucionalmente reconocido, en nuestro caso la Asamblea Nacional²⁴, con algunos matices como la opción de colegislación que tiene el Presidente de la República, o el ejercicio de facultad de legislación de éste en los casos excepcionales también determinados en la norma Constitucional; al reconocer el ejercicio de la “facultad legislativa” a otros órganos de otros niveles de gobierno, se rompe ese monopolio, con lo que el Ecuador dejaría de ser Estado unitario, a pesar del reconocimiento expreso de esta forma estadual que hace el artículo 1 de la Constitución.

²⁴ Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: 6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

2. Hay que entender que cuando estamos frente al ejercicio de la “facultad legislativa”, el órgano que la ejerce, tiene atribución para expedir normas con rango de ley, lo que a mi entender no ocurre con las normas de los gobiernos municipales, pues las ordenanzas municipales, junto con las ordenanzas provinciales, tienen un rango inferior a la ley, y eso se desprende del contenido el artículo 425 de la Constitución que define la jerarquía de las diferentes normas del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

3. Para que un órgano ejerza “facultad legislativa”, tiene que cumplir con la división de poderes, lo que equivale al reconocimiento de un órgano legislativo autónomo, independiente de la estructura institucional del gobierno, en este caso, del gobierno municipal. En el caso de los gobiernos autónomos descentralizados, ello no ocurre ni siquiera en el nivel del gobierno regional que se lo denomina “autónomo” de manera expresa, pues como queda dicho, concejo y alcalde son órganos de la misma institución, del gobierno municipal.

Las ordenanzas son el instrumento a través del cual se exterioriza la “facultad legislativa” prevista en la Constitución para este nivel de gobierno, que como queda dicho, no es tal “facultad legislativa” sino una “facultad normativa” porque el contenido de aquellas no tienen ni el contenido ni la forma de una norma con jerarquía legal, porque si bien las normas contenidas en las ordenanzas son declaraciones generales con aplicación en el territorio cantonal (muchas de las cuales, solo se aplican en una parte del territorio del cantón, como es el caso de las regulaciones urbanas que se aplican en zonas urbanas), no alcanzan la fuerza de la ley, porque la Constitución no lo reconoce, por el contrario, no pueden alterar ni contradecir sus disposiciones. Entonces, las ordenanzas son normas de carácter general, de categoría inferior a la ley, que regulan materias específicas, dentro del ámbito de las competencias de los gobiernos municipales y con vigencia dentro del territorio cantonal, sin contradecir la Constitución y la Ley.

1.4. APROBACIÓN DE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

Para la aprobación de las ordenanzas municipales deben cumplirse previamente a la presentación de los proyectos las condiciones básicas formales como lo establece el 2do inciso del artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización, que debe referirse a una sola materia y serán presentados con la exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que se deroguen o reformen con la nueva ordenanza. Los proyectos que no reúnan estos requisitos no serán tramitados.

Como primer requisito los proyectos de ordenanza deben referirse a una materia en cuanto deben ser cuerpos proyectados de normas sistemáticas ordenadas. Se debe tener presente que si mediante un proyecto de ordenanza se reforman algunas ordenanzas vigentes, ello no implica, necesariamente, que nos encontramos una norma *ómnibus*, pues puede existir más de un cuerpo normativo que regule una misma materia, asunto nada extraño en nuestro sistema normativo. Lo que proscribire nuestro texto legal es que se presenten proyectos de ordenanzas en los que se modifiquen indiscriminadamente, una gama de preceptos vigentes sin ninguna conexión, con el único afán de que no se tramiten proyectos específicos por separado.

Como segundo requisito la exposición de motivos, es cuando se elabora un proyecto de ordenanza se debe considerar la necesidad de su aprobación. Eso es lo que exige el Código Orgánico de Organización, Territorial y Descentralización, que quién inicia un proyecto de Ordenanza exponga la necesidad o la conveniencia de la aprobación del proyecto y los fines que se desea lograr con dicho texto. Lamentablemente, de modo general en el Ecuador la exposición de motivos es tomada como un mero requisito formal para la presentación del proyecto de Ordenanza, ocurriendo que, en sistemas comparados, la importancia de ésta exposición radica no sólo en lo indicado en el párrafo precedente, sino en que ésta

servirá durante el debate del proyecto y también para la interpretación de la ordenanza cuando ésta entre en vigencia.

Como tercer requisito de modo general, existen dos formas de presentar un proyecto de ordenanza, o bien la exposición de una idea de legislar o la formulación de un proyecto articulado. La idea de legislar implica el mero establecimiento de las líneas matrices de una propuesta que debe ser convertida en texto articulado por parte del Concejal. En cambio, el proyecto articulado es aquel que se expone en la forma como el presentante desea que se apruebe el cuerpo normativo. En todo caso, la generalidad de proyectos de ordenanza se presenta de manera formulada, pues, en caso contrario, se tendería a dilatar su tramitación al interior de la Concejo Municipal.

Las ordenanzas las aprueba el Concejo Municipal por mayoría de sus miembros, en dos debates celebrados en días distintos. Una vez aprobada la ordenanza, por secretaría se la remitirá al Alcalde para que en el plazo de ocho días la sancione o la observe en los casos en que se haya violentado el trámite legal o que dicha normativa no esté acorde con la Constitución o las leyes. El legislativo podrá allanarse a las observaciones o insistir en el texto aprobado. En el caso de insistencia, se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes para su aprobación. Si dentro del plazo de ocho días no se observa o se manda a ejecutar la ordenanza, se considerará sancionada por el ministerio de la ley. Aunque no está suficientemente explícito, pues la ley lo circunscribe a las ordenanzas en materia económica, por el deber del Alcalde de respetar la Constitución y la ley, puede observar el contenido de las ordenanzas, y en caso de hallarlas contrarias a disposiciones constitucionales o legales, podrá devolverlas al Concejo, el que podrá aceptar las observaciones formuladas por el Alcalde o insistir en su contenido inicialmente aprobado. Sancionada por el Alcalde²⁵, la ordenanza se

²⁵ (Of. PGE 23550 del 22 de junio de 1995) La sanción de las ordenanzas, en el caso de los municipios, corresponde al Alcalde o al Presidente del Consejo, quienes cuidarán de que se haya observado el trámite legal y que estén de acuerdo con la Constitución y la leyes (Art. 129 de la Ley de Régimen Municipal). Así pues, una vez expedida la ordenanza con observancia del trámite legal y sancionada que fuere, surte efecto hasta que sea modificada o derogada, o hasta que ese efecto cese por resoluciones o pronunciamientos en trámite de impugnación, que lo consideren inconstitucional o ilegal, Mientras tanto, estimo que la ordenanza debe cumplirse.

publicará en su gaceta oficial y en el dominio web de la institución; si se tratase de normas de carácter tributario, además, las promulgará y remitirá para su publicación en el Registro Oficial. Posterior a su promulgación, remitirá en archivo digital las gacetas oficiales a la Asamblea Nacional. El Presidente de la Asamblea Nacional dispondrá la creación de un archivo digital y un banco nacional de información de público acceso que contengan las normativas locales de los gobiernos autónomos descentralizados con fines de información, registro y codificación. La remisión de estos archivos se la hará de manera directa o a través de la entidad asociativa a la que pertenece el respectivo nivel de gobierno. La información será remitida dentro de los noventa días posteriores a su expedición.

CAPÍTULO II

EL DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

2.1. DEBIDO PROCESO

El debido proceso “due process of law”, institución nacida con la Carta Magna, en el reinado del rey Juan sin tierra en Inglaterra, nos lleva a que todo ciudadano debe tener un conjunto de garantías mínimas, que le permita que el resultado de la resolución o sentencia, según el caso sea justo, pero de entre todas esas garantías, siempre destaco que es esencial la de ser oído, y el ser oído no sólo que es ser escuchado por sordos oídos, sino que sus dichos realmente sean tomados en consideración, bajo reflexiones fundamentadas, racionales, sesudas y jurídicas.

El Debido Proceso es el pilar fundamental del Derecho Procesal y se expresa en la exigencia de unos procedimientos en los que debe respetarse un marco normativo mínimo en pro de la búsqueda de justicia social. En efecto, el instituto del debido proceso está contemplado en todas las legislaciones, lo que ha permitido consagrar este principio como pilar fundamental de la tesis que forma el derecho procesal universal. Particularizada así la figura del debido proceso, se convierte en un derecho fundamental constitucional en beneficio de las partes dentro de la relación procesal.

Al haberse incorporado el instituto del debido proceso a la Constitución de la República del Ecuador, se efectiviza este presupuesto; al ser una norma suprema, es obvio que las normas secundarias deben estar siempre sujetas a ella y, por lo tanto, al ser el debido proceso una garantía de rango constitucional, es de estricto cumplimiento en todos los ámbitos de orden público, debiendo aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos. Desde esta perspectiva, todos los órganos de la administración pública están en la obligación de respetar y hacer

respetar todos aquellos principios y derechos invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada y específicamente los contemplados en los Arts. 11, 75, 76, 77 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador.

De la aplicación del principio del debido proceso se desprende que los administrados tienen derecho a conocer las actuaciones de la administración pública, a pedir y a controvertir las pruebas, a ejercer con plenitud su derecho de defensa, a impugnar los actos administrativos y en fin a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio.

Dentro de las garantías constitucionales que conforman el debido proceso, se encuentra la obligación por parte la autoridad administrativa y judicial a garantizar el cumplimiento del principio de juridicidad; la institución jurídica del debido proceso, por tanto, no es otra cosa que el cúmulo de garantías que en el transcurso de la historia han ido tomando cuerpo y forma, a efecto de que las personas puedan hacer efectiva su defensa en cualquier situación o circunstancia; de tal guisa que el derecho a que estimo debo tener acceso, no sólo que esté declarado, sino que el mismo pueda ser materialmente efectivado o materializado, como por ejemplo la obligación de la autoridad de oír a las dos partes o a las partes en el proceso, incluso a los terceros interesados, que en un momento pueden resultar ser afectados en sus derechos, sin que ni siquiera hayan podido por medio alguno ser escuchados.

El debido proceso, va muy ligado a la resolución administrativa o a la sentencia, que es donde la autoridad administrativa o el juez en su caso, debe motivar las razones de su resolución o sentencia y del cumplimiento de todas y cada una de las garantías procesales; de lo que podemos inferir que, el debido proceso es una institución jurídica que permite a toda persona tener acceso a garantías suficientes, para que en el estado y condición en el que se encuentre pueda tener una defensa

tanto vía administrativa como judicial, acorde con el principio de juridicidad, con lo cual se asegura a todo ciudadano la vertical aplicación del derecho en su conjunto y se evita la violación o transgresión a la sustancia de la norma jurídica o a su procedimiento de aplicación, tanto en la vía administrativa como judicial.

Si el debido proceso no tiene cumplida aplicación y efectivación, el acto, resolución administrativa o sentencia que se emita, no tiene ninguna validez y su incuria debe ser impugnada, en su tiempo, ante los órganos de Control Constitucional, en nuestro ordenamiento ante la Corte Constitucional, a través de la acción extraordinaria de protección, que ataca la no observación a las garantías del debido proceso, así como la afectación a los derechos garantizados a los ciudadanos en el Código Político.

De otra parte, la garantía del debido proceso, como lo explico, debe constar de la motivación del acto, resolución administrativa o sentencia que expida el administrador público o el juez, según el caso y con mucha mayor notoriedad y evidencia de la misma, en su actuación y antes de emitir dicho pronunciamiento, deberá cuidar que las garantías del procedimiento para cada una de sus actuaciones se hayan cumplido a cabalidad, con lo que el uso de su poder se ve inmerso en las limitaciones que otorga la norma, sea constitucional o legal, por lo que reitero, el debido proceso, no es sino el conjunto de principios, tales como el de juridicidad (en tiempos anteriores de legalidad); el de que el sujeto al que se le imputa algún hecho o se le afecta cualquier derecho, esté bajo la competencia de la autoridad que realmente corresponda al juez de la materia, de su status, territorio, grado y en la oportunidad debida; sin dejar de mirar el sentido de la norma “in dubio pro reo”, el derecho a ser escuchado y antes de que hable o exponga su verdad, a contar con quién le defienda dentro del ámbito de la especialidad del acto, hecho u acción que haya cometido o que pueda afectar a sus derechos; por esta razón y por la gran afectación a la libertad y al patrimonio de un individuo, es que, este derecho, el del debido proceso es fundamental y de obligatorio cumplimiento en las actuaciones

tanto administrativas como judiciales, no de otra manera entiendo que los ciudadanos puedan tener acceso a su defensa, por eso reitero el respeto a todo lo que involucra el principio de juridicidad; el acatamiento de la doctrina, jurisprudencia, normas éticas, valores y normas legales, garantiza que el ciudadano pueda vivir en un marco de seguridad jurídica.

Además de la seguridad jurídica que se busca en las actuaciones de la autoridad, también en ellas se debe encontrar un halo de justicia y equidad, por tanto no se debe mirar que solo se cumplan las reglas en su forma, sino en su contenido, por lo que, nuestro caso, se debe los principios procesales que dicta la norma madre, tales como el derecho a ser oído, la debida notificación, la publicidad, la inmediatez, para de esta manera garantizar que el ciudadano jamás caiga en indefensión, con lo que se está asegurando que el derecho que se trata de proteger quede incólume a través de las garantías del debido proceso.

2.2. POTESTAD SANCIONADORA

Históricamente, la imposición de sanciones o penas a los ciudadanos por transgresiones del ordenamiento jurídico era competencia exclusiva de los tribunales. A partir del siglo XVIII surge una potestad sancionadora en manos de la Administración como parte esencial de la actividad de Policía Administrativa, en cuya virtud el Estado tiene la atribución de regular el ejercicio de las libertades individuales con el fin de garantizar el orden público. A partir de entonces y hasta nuestros días, el ordenamiento jurídico ha ido distinguiendo, cada vez con mayor nitidez, entre las infracciones penales calificadas como delitos o faltas, recogidas en el Código Penal y en su legislación complementaria, sancionables por los tribunales penales; y, las infracciones administrativas, así denominadas, sancionables por la Administración. La sanción viene a ser el instrumento coactivo para hacer cumplir la medida de policía.²⁶

²⁶ Carlos Arturo Gómez "El derecho Disciplinario como una Especie del Derecho Sancionador, con varias Manifestaciones Diferenciadas de uno y otro", 3era Edición, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, pp.151-160

La potestad sancionadora se encuentra ligada al principio de legalidad, esto significa que solo la sanción prevista en una ley constituye sanción, equivale a la reserva de ley absoluta, que determina que las sanciones solo pueden encontrarse establecidas en una norma con rango de ley, la misma que realizará una descripción genérica de las conductas sancionables, las clases y cuantía de las sanciones.

Potestad sancionadora es el poder que tiene el Estado para tipificar infracciones en la ley, determinar las penas e imponer las sanciones correspondientes, sea en el orden administrativo, civil o penal. Dentro de las potestades administrativas, encontramos a la potestad sancionadora y la potestad administrativa disciplinaria tema que nos interesa.

La potestad administrativa sancionadora se traduce normalmente en la atribución de imponer sanciones por acciones u omisiones antijurídicas, ya que constituye un complemento de la potestad de mando que tiene como objetivo asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas. Doctrinariamente, la potestad sancionadora correctiva tiene por objeto sancionar las infracciones a las normas administrativas y que comprende a todos los individuos, sean o no empleados públicos. Ejemplo: cuando se sanciona con multa al ciudadano por el incumplimiento de una Ordenanza de Medio Ambiente, se denomina potestad sancionadora correctiva.

La potestad administrativa disciplinaria se traduce en sanciones a los empleados públicos por acciones u omisiones en el ejercicio de sus deberes u obligaciones funcionales. Por ejemplo, cuando el Alcalde sanciona con la destitución de un empleado, está ejerciendo la potestad administrativa disciplinaria.²⁷

²⁷ Nelson López Jácome "El Procedimiento Previo a la Destitución de los Empleados Públicos".- Quito 2004, Pág. 121.

2.3. LOS PRINCIPIOS SUSTANTIVOS DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Es preciso enunciar al Profesor Gustavo Penagos como tratadista más certero y objetivo en el tema de los principios del derecho disciplinario, de ahí que me voy a permitir recoger en este tema lo expresado en su obra el Derecho Administrativo quién manifiesta “que la aplicación de las acciones disciplinarias, como en todo proceso, debe obedecer a criterios científicos, y no a supuestos estimativos y no tipificados legalmente de las infracciones sancionables, y no a simples presunciones sino a pruebas legalmente producidas, y no desplazando al reo la carga de probar su inocencia, evitar los procedimientos no contradictorios, garantizado los recursos y ante todo estudiando cuidadosamente la responsabilidad del funcionario o empleado acusado de una falta disciplinaria”.

Debemos tener en cuenta como lo establece el Profesor Gustavo Penagos en la anterior cita, que la imputación de una falta disciplinaria, al igual que cualquier cargo en contra de un servidor público, debe estar sujeta a las correspondiente garantías procesales para hacer efectivo el principio universal de la presunción de inocencia, el derecho a defensa, a la seguridad jurídica, el debido proceso; ya que nadie puede imponer sanción disciplinaria, sino observando a plenitud las formas propias de cada proceso y conforme a ley.

Se puede concluir que los servidores públicos sólo pueden ser sancionados disciplinariamente luego de que se haya desarrollado el correspondiente proceso disciplinario, con las garantías propias del derecho disciplinario y, en general, del debido proceso, y que dentro de éste se haya establecido la responsabilidad del disciplinado. Nos referiremos aquí exclusivamente a los denominados procedimientos sancionadores "internos", o sea los que hacen el mejor funcionamiento de la relación de empleo público, y que se pone en práctica ante una falta disciplinaria por parte del servidor, empleado o funcionario público.

Entre los principios más importantes que deben orientar siempre, el ejercicio del régimen disciplinario se puede enunciar los siguientes:

2.3.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD

El Derecho Administrativo, nace con la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica y la Revolución Francesa, como resultado de la limitación al poder del monarca y su estructuración tripartita. En ese mismo momento surgió la necesidad de la existencia de un Derecho para poner límites al poder y lo que es más, para evitar la posibilidad de la arbitrariedad, el despotismo o el totalitarismo por parte de la autoridad, a esta limitación que el poder de la autoridad tiene, con referencia al derecho, es lo que se ha dado en denominar de manera general el principio de legalidad.

Respecto al tema Fernando Garrido Falla (2002) señala como rasgo primordial del principio de legalidad, la primacía jurídica de la Constitución y la Ley en un sentido material, lo que implica la sumisión total de la actividad administrativa al bloque de legalidad, advirtiéndose una relación inescindible con el principio de jerarquía, los cuales presiden tanto la expedición de normas de rango constitucional como legal, así como las emanadas del Poder Ejecutivo.²⁸

En general, el principio de legalidad significa el sometimiento del poder a la Constitución y a la Ley; es aquel en virtud del cual los poderes públicos están sujetos a la ley, de tal forma que todos sus actos deben ser conformes a la ley, bajo la pena de invalidez.

²⁸ Fernando Garrido Falla, "Tratado de Derecho Administrativo" Tomo II, pg. 18

Este principio de Legalidad enseña que todas las personas y órganos del poder público están sometidos al ordenamiento jurídico del Estado. No existe por tanto nadie que pueda ubicarse sobre el mandato constitucional y legal. También alcanza el principio a presumir de derecho que la voluntad administrativa expresada por sus decisiones de la administración están enmarcadas en el ordenamiento jurídico, hasta tanto judicialmente se declare lo contrario. Alcanza incluso a la certeza que las decisiones administrativas son legales y justas por lo que pueden ejecutarse inmediatamente.

En nuestro ordenamiento jurídico, el principio de legalidad deriva de la disposición constitucional contenida en artículo 226 de la última Carta Magna, que textualmente dice:

“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”.(las negrillas son mías)

La norma constitucional antes invocada puede establecer claramente que en el derecho público o derecho administrativo es esencialmente permisivo, pues lo que no manda expresamente debe entenderse como prohibido. De esta manera se entrega al ciudadano el marco de seguridad que requiere, en el entendido que los órganos y los funcionarios públicos solo pueden actuar sometidos y en uso de las atribuciones constitucionales y legales.

La existencia de reglas ciertas es el primer paso para garantizar el principio de certeza jurídica. Un cuerpo normativo claramente delineado permite a los sujetos conocer con anterioridad a la realización de sus actos, las consecuencias jurídicas que se derivan de los mismos. La Constitución de la República desempeña un papel fundamental en este aspecto, a decir del profesor Cañizares: “el fenómeno

característico del Estado moderno es el constitucionalismo expresión y garantía del principio de legalidad”²⁹

Para configurar el criterio jurisprudencial, respecto del tema que estamos abordando, es menester citar el razonamiento de la Corte Suprema de Justicia, en su resolución de 27 de Febrero de 1998 en la que sentenció:

Enseña la doctrina, que lo administrativo está exento de simples solemnidades, sin embargo, la misma doctrina ha consagrado como principio universalmente aceptado el debido proceso, el mismo que exige el acatamiento irrestricto de la normatividad vigente, que no se la puede considerar simple formalidad, sino requisito esencial para el debido ejercicio de los derechos del administrado, entre otras el de legítima defensa. De allí que las omisiones de plazos, así como la intervención de funcionarios extraños a quienes están llamados a realizar los juicios sumarios administrativos correspondientes, no constituye la omisión de simples solemnidades sino una abierta violación del principio de legalidad, que es la base del accionar del acto administrativo reconocido por nuestra Constitución y las leyes. En consecuencia, tales omisiones e irregularidades obligan necesariamente al juzgador a declarar la ilegalidad del acto impugnado por más que la motivación de éste fuera aceptable y justificara la resolución adoptada.³⁰

2.3.1.1. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO

El sistema de imposición de penas y sanciones administrativas se rige conjuntamente con el sistema penal, por la disposición constitucional constante en el artículo 76, número 3 de la Carta Política, coligiéndose que los principios del Derecho Penal cobijan también al Derecho Administrativo, en lo relativo a la potestad sancionadora disciplinaria de la Administración Pública. Resulta por tanto evidente que el principio fundamental que rige el Derecho Sancionatorio Administrativo, es el de legalidad que en este ámbito se expresa mediante el siguiente aforismo: “*nullum crimen, nulla poena sine lege*” que significa no hay crimen, ni pena, sin ley.

29 Fernando Diego Cañizares; “*Teoría del Estado*”, Editorial Pueblo y Educación, 1979, pág.383

30 Gaceta Judicial. Año XCVIII. Serie XVI. No. 11. Pág. 2985. (Quito, 27 de febrero de 1998)

El Principio de Legalidad ha sido elevado a rango supremo, tipificado en el numeral 3 del Art. 76 de la Constitución de la República del Ecuador textualmente prescribe:

“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento” (Lo subrayado en mío)

De conformidad con la citada norma constitucional, el servidor público y el particular sólo podrán ser investigado y sancionado disciplinariamente por comportamientos que estén descritos, como falta, en la ley vigente, pues, nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de ocasionarse no constituyan delito, falta o infracción administrativa.

La administración pública para poder castigar al servidor público debe estar habilitado previamente por una norma jurídica que recoja con claridad las infracciones y sanciones posibles cuyos requisitos y exigencias técnicas pertenece al campo del principio de tipicidad, norma que necesariamente ha de ser una ley formal, es decir aprobada por el legislativo.

2.3.2. PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA

La seguridad jurídica se refiere a una característica del sistema jurídico que tiene que ver con la forma en que se aplica el derecho. Concretamente se refiere a la

aplicación objetiva de las normas, es la garantía en sí de la aplicación objetiva de la ley.³¹

En algunas concepciones contemporáneas generales del derecho, seguridad jurídica pretende significar el conjunto de normas jurídicas y prácticas del derecho que forman un cuerpo o sistema, con orígenes socio políticos que permiten identificar los sentidos útiles y necesarios para ese Estado y sus ciudadanos, es decir que la sociedad y principalmente sus instituciones y los especialistas del derecho, entienden y aplican los mismos criterios de justicia para el todo político y social, no en el sentido de las palabras unívocas, sino en el sentido de prácticas socio culturales comunes en las que las palabras expresan no una o varias normas, sino su objeto en las resoluciones, los fallos y sentencias judiciales, administrativas o sociales en el más amplio sentido de la palabra, generando entonces una lógica de construcción/reconstrucción continua, que en todo caso al seguir los mismos procedimientos o hermenéuticas permiten una identificación común a sus ejecutores.

La seguridad jurídica existe si nos encontramos ante la posibilidad de que el derecho aplicado o aplicable sea utilizado o respetado por diferentes sujetos-actores nacionales e internacionales, individuales o colectivos en largos períodos de tiempo, es decir cuando se cumpla con los criterios de generalidad, continuidad y *opinio juris*³² de la norma o regla como en la costumbre jurídica. En el uso de sus nociones por prolongados períodos y bajo las mismas o similares interpretaciones.

2.3.2.1. LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO NORMA SUPREMA

Si la Constitución, como se ha manifestado, es el fundamento del Estado de Derecho y por ello de la seguridad jurídica y de la confiabilidad del ordenamiento

³¹ Juan Palomar de Miguel, "Diccionario Para Juristas", Editorial Roma, 2000. Pág. 1428

³² *La Opinio Iuris*, como elemento subjetivo o psicológico, que expresa la convicción de que ese contenido es derecho y debe ser respetado, extremo que generalmente se expresa en el reconocimiento de los jueces de toda naturaleza.

jurídico, debe ser eficaz. Hay que observar tres aspectos básicos, de los que hacen caso omiso los legisladores constituyentes, especialmente, en Latinoamérica:

- a) **La Constitución debe reflejar un consenso básico de la población.** Sólo si encuentra suficiente aceptación, será también seguida voluntariamente. Una Constitución por mayorías simples no tendrá un éxito duradero.

- b) **La Constitución debe prever instituciones fuertes e independientes.** Sólo el trabajo conjunto y el control recíproco de tales instituciones pueden conducir al mantenimiento y el desarrollo del consenso que una vez hubo en torno a la Constitución.

- c) **En la redacción de una Constitución, el constituyente se debe cuestionar si los derechos y principios previstos en la Constitución también son realizables.** Tiene que examinar si el Estado, cuando deba ser condenado a hacer efectivo un determinado derecho fundamental garantizado jurídico-constitucionalmente, está en condiciones de hacerlo así. Si no lo está, no debería tampoco prometer tal derecho en la Constitución. Muchos constituyentes, tienden por razones populistas demagógicas a sobrecargar las Constituciones con derechos y promesas. Así se lee cada vez más que se reconoce un derecho a una vivienda apropiada, a la salud, al trabajo, etc., y se debe comprobar, decepcionado, que se trata sólo de lírica constitucional o de pensamiento de deseo. Falta la realización. Ello lleva también, en último término, a la pérdida de la aceptación de una Constitución³³, como parece haber ocurrido con la última Constitución de la República del Ecuador, aprobada mediante Referéndum el 28 de septiembre de 2008.

³³ Norbert Lôsing, "Estado de Derecho, Seguridad Jurídica y Desarrollo Económico", Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 2002.

El Art. 82 del citado cuerpo Constitucional, reconoce a favor de los ciudadanos el derecho a la seguridad jurídica, lo cual debería hacerse evidente en todos los ámbitos, de manera que toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que desarrolle o quiera emprender una actividad en el país, pueda realizar sus proyecciones en base a reglas de juego anticipadamente conocidas y considerablemente estables.

“Art. 82.- 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”.

2.3.3. PRINCIPIO *NOM BIS IN IDEM*

El Diccionario Jurídico de Guillermo Cabanellas, nos da la siguiente definición: “*non bis in idem* como un aforismo latino que significa no dos veces sobre lo mismo”.³⁴

Este principio debe ser considerado íntimamente vinculado a los principios de la legalidad y de la tipicidad, pues se deriva de estos; por lo que este principio *non bis in idem*, tendría ese mismo estatuto de principio general, ya que lo que está llamado a impedir es la doble sanción. Y si en virtud de los principios de legalidad y tipicidad se impide aplicar alguna sanción sin previa ley existente y descriptora de la conducta; en virtud de este principio *non bis in idem* se impide aplicar una nueva sanción por una conducta ya sancionada.

Desde la perspectiva administrativa, tiene dos vertientes este principio. Por una parte, impide que un mismo hecho sea considerado a la vez delito penal y delito administrativo; y, por otra, que un mismo hecho personal sea considerado a la vez objeto de dos sanciones de tipo administrativo; por ejemplo, que de un mismo hecho se deriven dos o más multas.³⁵

³⁴ Guillermo Cabanellas “*Repertorio jurídico de principios generales del derecho, locuciones, máximas y aforismos latinos y castellanos*” 4º. Edición ampliada por Ana María Cabanellas. Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina, 1992, p. 175.

³⁵ Alejandro Vergara Blanco, “*Esquema de los Principios del Derecho Administrativo Sancionador*”- Pág. 144.

CAPÍTULO III

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1. LA RESPONSABILIDAD

La responsabilidad en términos generales, es la capacidad que tienen las personas para aceptar y responder las consecuencias de un acto consciente y voluntario realizado en nuestro convivir diario, y la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo el mal inferido o el daño originado.

El Doctor Hernán Jaramillo Ordóñez, en su obra: "La Actividad Jurídica de la Administración", define a la responsabilidad del Estado como el deber y la obligación que tienen los servidores públicos para realizar con voluntad, capacidad y conciencia las actividades encomendadas por la administración y responder por sus actos y consecuencias".

En el área de la Administración Pública a la "responsabilidad", continúa al autor Doctor Hernán Jaramillo Ordóñez, se la puede analizar desde dos ópticas diferentes: desde el punto de vista del cumplimiento del deber e interés público, o del incumplimiento y sus consecuencias jurídicas. Desde el punto de vista del deber e interés público la responsabilidad significa observar y cumplir exactamente con la letra de la Constitución, las Leyes, y los Reglamentos y obrar con rectitud honestidad y suma diligencia dentro de las funciones encomendadas para garantizar un buen servicio a la colectividad. Desde el punto de vista del incumplimiento y sus consecuencias la "responsabilidad" es la obligación que tienen los servidores públicos para responder administrativa, civil y penalmente por los actos o hechos cometidos en contra del ordenamiento jurídico.

En nuestro ordenamiento jurídico ecuatoriano establece que no existe autoridad, empleado, funcionario, servidor, dignatario exento de responsabilidades administrativas, civiles y penales en el ejercicio de sus funciones, la responsabilidad nace de la Carta Suprema, la misma que establece:

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

Las tres responsabilidades a las que nos hemos referido, civil, penal y disciplinaria, no son excluyentes, ya que un mismo hecho violatorio de un deber jurídico del agente público, puede dar lugar a las tres clases de responsabilidad y originar tres sanciones distintas o independientes. El principio *non ter in idem* es aplicable, puesto que se trata de géneros diferentes de responsabilidad, cada uno con su dominio propio. Las tres responsabilidades tienen finalidad específica e inconfundible. Para poder comprender los conceptos antes enunciados, es bueno dar como ejemplo: el de aquel empleado o funcionario que atropella una persona en un auto oficial en estado de ebriedad, en estas circunstancias le cabe: reparar pecuniariamente los daños físicos causados a la víctima, reparar el vehículo oficial (responsabilidad civil); una sanción disciplinaria por el estado en que conducía (responsabilidad administrativa); y si, el empleado produjere la muerte como consecuencia de un accidente de tránsito (responsabilidad penal).

3.2. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

En el presente trabajo investigativo solo trataremos lo que respecta a la Responsabilidad Administrativa sancionada disciplinariamente a los servidores públicos, tema que nos interesa en estos momentos más directamente.

La Responsabilidad Administrativa se origina por la acción u omisión de las funciones del servidor público, que de una u otra manera perjudique el correcto desempeño de un determinado ente, conlleva una responsabilidad y una sanción disciplinaria, sanción que será gradual según la gravedad o levedad de la falta, y de las consecuencias de esta.

La responsabilidad administrativa es sancionada disciplinadamente, por la inobservancia que cometen los funcionarios y empleados a las Leyes, Reglamentos, Estatutos, Ordenanzas, Acuerdos, Resoluciones, etc., que rigen la vida jurídica de la institución, y básicamente por el incumplimiento de los deberes y atribuciones que el personal comete en razón de sus funciones.³⁶

Las faltas disciplinarias son definidas anticipadamente y por vía general en la legislación y corresponden a descripciones abstractas de comportamientos que, sean o no delitos, enturbian, entorpecen o desvirtúan la buena marcha de la función pública en cualquiera de sus formas, lo que hace que las mismas disposiciones que las consagran estatuyan, también con carácter previo, los correctivos y sanciones aplicables a quienes incurran en aquellas.

Podemos entonces definir a la responsabilidad administrativa disciplinaria como el sistema de consecuencias jurídicas de índole sancionatorio represivo que, aplicable por la propia administración pública en ejercicio de los poderes inherentes en el ordenamiento jurídico vigente, en aquellas conductas de los empleados públicos violatorias a los deberes o prohibiciones establecidas por las normas jurídicas con el fin de asegurar el adecuado funcionamiento de la administración pública, que es el bien jurídico protegido.

³⁶ Nelson López Jácome "El Procedimiento Previo a la Destitución de los Empleados Públicos" Quito-Ecuador-2004 Pág. 102,103.

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

LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO

Artículo 22.- Deberes de las o los servidores públicos.- Son deberes de las y los servidores públicos:

- a)** Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la Ley;
- b)** Cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia, calidez, solidaridad y en función del bien colectivo, con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades;
- c)** Cumplir de manera obligatoria con su jornada de trabajo legalmente establecida, de conformidad con las disposiciones de esta Ley;
- d)** Cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos. El servidor público podrá negarse, por escrito, a acatar las órdenes superiores que sean contrarias a la Constitución de la República y la Ley;
- e)** Velar por la economía y recursos del Estado y por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes en general confiados a su guarda, administración o utilización de conformidad con la ley y las normas secundarias;
- f)** Cumplir en forma permanente, en el ejercicio de sus funciones, con atención debida al público y asistirlo con la información oportuna y pertinente, garantizando el derecho de la población a servicios públicos de óptima calidad;
- g)** Elevar a conocimiento de su inmediato superior los hechos que puedan causar daño a la administración;
- h)** Ejercer sus funciones con lealtad institucional, rectitud y buena fe. Sus actos deberán ajustarse a los objetivos propios de la institución en la que se desempeñe y administrar los recursos públicos con apego a los

principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas de su gestión;

- i) Cumplir con los requerimientos en materia de desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones implementados por el ordenamiento jurídico vigente;
- j) Someterse a evaluaciones periódicas durante el ejercicio de sus funciones; y,

Custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión tenga bajo su responsabilidad e impedir o evitar su uso indebido, sustracción, ocultamiento o inutilización.

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

- a) Abandonar injustificadamente su trabajo;
- b) Ejercer otro cargo o desempeñar actividades extrañas a sus funciones durante el tiempo fijado como horario de trabajo para el desempeño de sus labores, excepto quienes sean autorizados para realizar sus estudios o ejercer la docencia en las universidades e instituciones politécnicas del país, siempre y cuando esto no interrumpa el cumplimiento de la totalidad de la jornada de trabajo o en los casos establecidos en la presente Ley;
- c) Retardar o negar en forma injustificada el oportuno despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las funciones de su cargo;
- d) Privilegiar en la prestación de servicios a familiares y personas recomendadas por superiores, salvo los casos de personas inmersas en grupos de atención prioritaria, debidamente justificadas;
- e) Ordenar la asistencia a actos públicos de respaldo político de cualquier naturaleza o utilizar, con este y otros fines, bienes del Estado;
- f) Abusar de la autoridad que le confiere el puesto para coartar la libertad de sufragio, asociación u otras garantías constitucionales;
- g) Ejercer actividades electorales, en uso de sus funciones o aprovecharse de ellas para esos fines;
- h) Paralizar a cualquier título los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social; energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, procesamiento, transporte y distribución de

hidrocarburos y sus derivados; transportación pública, saneamiento ambiental, bomberos, correos y telecomunicaciones;

- i)** Mantener relaciones comerciales, societarias o financieras, directa o indirectamente, con contribuyentes o contratistas de cualquier institución del Estado, en los casos en que el servidor público, en razón de sus funciones, deba atender personalmente dichos asuntos;
- j)** Resolver asuntos, intervenir , emitir informes, gestionar, tramitar o suscribir convenios o contratos con el Estado, por sí o por interpuesta persona u obtener cualquier beneficio que implique privilegios para el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Esta prohibición se aplicará también para empresas, sociedades o personas jurídicas en las que el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad tengan interés;
- k)** Solicitar, aceptar o recibir, de cualquier manera, dádivas, recompensas, regalos o contribuciones en especies, bienes o dinero, privilegios y ventajas en razón de sus funciones, para sí, sus superiores o de sus subalternos; sin perjuicio de que estos actos constituyan delitos tales como: peculado, cohecho, concusión, extorsión o enriquecimiento ilícito;
- l)** Percibir remuneración o ingresos complementarios, ya sea con nombramiento o contrato, sin prestar servicios efectivos o desempeñar labor específica alguna, conforme a la normativa de la respectiva institución;
- m)** Negar las vacaciones injustificadamente a las servidoras y servidores públicos; y,
- n)** Las demás establecidas por la Constitución de la República, las leyes y los reglamentos.

Para la imposición de la sanción disciplinaria debe partir del análisis previo del hecho o acto imputado, de su naturaleza y alcance, para determinar y ver si el ilícito administrativo perseguido es o no subsumible en alguno de los supuestos o tipos de infracciones administrativas previstas en la Ley, como norma jurídica aplicable y sobre la base de un criterio exclusivamente legal, puesto que la imposición de la sanción administrativa no es una facultad discrecional de la autoridad sancionadora, sino que corresponde propiamente a la actividad jurídica de aplicación de normas

que exige como presupuesto objetivo el encuadre o subsunción de la falta administrativa incriminada en el tipo predeterminado legalmente.

Solo se sanciona administrativamente con fundamento en la Ley, es importante referirse entonces, a lo que prevé el Art 132 de la Constitución de República del Estado,³⁷ respecto de la reserva de ley, es decir la necesidad de contar con una ley que tipifique infracciones y establezca las sanciones correspondientes; lo contrario en materia administrativa lleva a la ilegalidad del acto mediante el cual se sanciona al empleado público como lo determina el Art. 76 numeral 3 ibídem que dice: “Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”.

3.2.1. SANCIONES DISCIPLINARIAS

La potestad administrativa disciplinaria se traduce en sanciones a los empleados públicos por acciones u omisiones en el ejercicio de sus deberes u obligaciones funcionales. Por ejemplo, cuando el Alcalde sanciona con la destitución de un empleado, está ejerciendo la potestad administrativa disciplinaria.³⁸

La servidora o servidor público tiene que cumplir los deberes impuestos en la Ley, las Ordenanzas y demás normas jurídicas, su infracción trae aparejada

³⁷ Constitución de la República del Ecuador, Art. 132.- La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos: 2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.

³⁸ Nelson López Jácome “*El Procedimiento Previo a la Destitución de los Empleados Públicos*”.- Quito 2004, Pág. 121.

responsabilidad: cuando la violación del deber de la servidora o servidor público solamente alcanza al aparato administrativo, al orden, a la disciplina, a la competencia, se dice que la servidora o servidor público ha incurrido en responsabilidad disciplinaria.

Todas las sanciones disciplinarias determinadas en el artículo 43 de la Ley Orgánica de Servicio Público, serán impuestas por la autoridad nominadora o su delegado, y ejecutada por la Unidad Administrativa de Talento Humano previo el cumplimiento del debido procedimiento.

Las sanciones disciplinarias se impondrán de acuerdo a la gravedad de la falta y serán las siguientes: a) Amonestación verbal; b) Amonestación escrita; c) Sanción pecuniaria administrativa; d) Suspensión temporal sin goce de remuneración; y, e) Destitución.

La amonestación verbal.- se impondrán a la o el servidor, cuando desacate sus deberes, obligaciones y/o las disposiciones de las autoridades institucionales.

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

La sanción pecuniaria administrativa.- Sin perjuicio de que las faltas leves según su valoración sean sancionadas directamente con sanción pecuniaria administrativa, a la o el servidor que reincida en el cometimiento de faltas que hayan provocado amonestación escrita por dos ocasiones, dentro de un año calendario, se impondrá

la sanción pecuniaria administrativa, la que no excederá del diez (10%) por ciento de la remuneración mensual unificada.

De la suspensión temporal sin goce de remuneración.- A más de las causales señaladas en los dos artículos precedentes de este Reglamento General, la o el servidor podrá ser sancionado con suspensión temporal sin goce de remuneración, que no exceda de treinta días, cuando incumpliere con los deberes determinados en el artículo 22 o incurriere en las prohibiciones señaladas en el artículo 24 de la LOSEP; siempre y cuando el incumplimiento de tales deberes o prohibiciones no sea causal de destitución. En caso de reincidir en una falta que haya merecido sanción de suspensión temporal sin goce de remuneración, dentro del período de un año consecutivo, esta falta será sancionada con la destitución, previa la realización del sumario administrativo correspondiente.

En este caso el servidor público suspendido no debe laborar en la entidad pública, de obligarlo a ello se estaría violentando lo dispuesto en el Art 66 numeral 17 de la Constitución de la República que establece que "El derecho a la libertad de trabajo. Nadie será obligado a realizar trabajo gratuito o forzoso, salvo en los casos que determine la ley." Se acostumbra equivocadamente a pensar que la suspensión es a las funciones y no al puesto, por tanto le disponen laborar cumpliendo otras funciones y en unidades administrativas diferentes.

De la destitución.- La destitución de la o el servidor constituye la máxima sanción administrativa disciplinaria, dentro del servicio público y será impuesta únicamente por la autoridad nominadora o su delegado, en los casos señalados en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, previo el cumplimiento del procedimiento del sumario administrativo. Entre las causales de destitución tenemos las siguientes:

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

La institución pública persigue que la prestación de un servicio sea eficiente, técnico y especialmente eficaz, de tal manera que si no consigue su objetivo primordial la institución pública, el funcionario o empleado carece de sentido, ya que un trabajo defectuoso o deficiente, que demuestra la falta de capacidad o como dice la ley incapacidad por parte del funcionario o empleado público, significa que está incumpliendo con lo convenido y por ende le faculta al Ministerio de Relaciones Laborales y la Unidad de Administración de Talento Humano realizar una evaluación de desempeño mediante indicadores cuantitativos y cualitativos de gestión de acuerdo a los fines de la institución, a fin de identificar sus niveles y resultados gestión y determinar los procesos de mejoramiento continuo de sus labores y el desarrollo profesional.

Las evaluaciones a las y los servidores públicos se realizarán una vez al año, a excepción de las y los servidores que hubieren obtenido la calificación de regular quienes serán evaluados nuevamente. En el proceso de evaluación la servidora o servidor público deberá conocer los objetivos de la evaluación, los mismos que serán relacionados con el puesto que desempeña. Los instrumentos diseñados para la evaluación del desempeño, deberán ser suscritos por el jefe inmediato o el funcionario evaluador, pudiendo este último realizar sus observaciones por escrito.

Los resultados de la evaluación serán notificados a la servidora o servidor evaluado, en un plazo de ocho días, quien podrá solicitar por escrito y fundamentadamente, la reconsideración y/o la recalificación; decisión que corresponderá a la autoridad nominadora, quien deberá notificar por escrito a la o el servidor evaluado en un plazo máximo de ocho días con la resolución correspondiente. El proceso de recalificación será realizado por un tribunal integrado por tres servidores incluidos en

la escala del nivel jerárquico superior que no hayan intervenido en la calificación inicial.

El resultado de la evaluación del desempeño se sujetará a la siguiente escala de calificaciones:

- a) **Excelente:** Es aquel que supera los objetivos y metas programadas.
- b) **Muy Bueno:** Es el que cumple los objetivos y metas programadas.
- c) **Satisfactorio:** Mantiene un nivel mínimo aceptable de productividad.
- d) **Regular:** Es aquel que obtiene resultados menores al mínimo aceptable de productividad. y,
- e) **Insuficiente:** Su productividad no permite cubrir las necesidades del puesto.

La servidora o servidor calificado como excelente, muy bueno o satisfactorio, será considerado para los ascensos, promociones o reconocimientos, priorizando al mejor calificado en la evaluación del desempeño. Estas calificaciones constituirán antecedente para la concesión de estímulos que establece la ley y sugerir recomendaciones relacionadas con el mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos.

La servidora o servidor público que obtuviere la calificación de regular, será nuevamente evaluado en el plazo de tres meses y si nuevamente mereciere la calificación de regular, dará lugar a que sea destituido de su puesto, previo el respectivo sumario administrativo que se efectuará de manera inmediata. Posteriores evaluaciones deberán observar el mismo procedimiento.

La servidora o servidor que obtuviere la calificación de insuficiente, será destituido de su puesto, previo el respectivo sumario administrativo que se efectuará de manera inmediata.

b) Abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborables consecutivos.

Esta causal es cuando el funcionario o empleado público abandonado su puesto de trabajo; ya que el abandono significa que el funcionario o empleado público no concurre a prestar sus servicios lícitos y personales en lugar de su trabajo sin la debida autorización o justificación, por un periodo de tres días que deben ser días laborables y en forma consecutiva esto significa en forma ininterrumpida que no ha regresado o retornado a su lugar de trabajo.

c) Haber recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos de: cohecho, peculado, concusión, prevaricato, soborno, enriquecimiento lícito y en general por los delitos señalados en el Artículo 10 de esta Ley;

Se encasilla dentro de esta causal cuando los servidores públicos se hubiere dictado sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos de: peculado, cohecho, concusión o enriquecimiento ilícito; y, en general, quienes hayan sido sentenciados por defraudaciones a las instituciones del Estado están prohibidos para el desempeño, bajo cualquier modalidad, de un puesto, cargo, función o dignidad pública.

La misma incapacidad recaerá sobre quienes hayan sido condenados por los siguientes delitos: delitos aduaneros, tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, lavado de activos, acoso sexual, explotación sexual, trata de personas, tráfico ilícito o violación. Esta prohibición se extiende a aquellas personas

que, directa o indirectamente, hubieren recibido créditos vinculados contraviniendo el ordenamiento jurídico vigente.

d) Recibir cualquier clase de dádiva, regalo o dinero ajenos a su remuneración.

Para que tenga lugar esta modalidad se exige que los regalos o dádivas sean entregados en consideración a su función. A través de este artículo se intenta proteger la imparcialidad de la Administración, frente a actos en principios inicuos, pero que el fondo revisten formas directas e indirectas de corrupción, por medio de las cuales intenta captar voluntades, pero si tales regalos se hacen, es por lo general, con la esperanza de disponer al funcionario público de cara a que sus actuaciones futuras se descarten a su favor. En este sentido, la dádiva, el presente, el ofrecimiento o la promesa cobrarán relevancia típica desde el momento en que han afectado a la motivación del funcionario o son idóneos para afectar a su imparcialidad.

Se trata de un lucro al cual no se tenga derecho. Dependiendo de la cuantía de lo recibido, será el Estado el que decida como valorar la gravedad o levedad de la falta. El elemento subjetivo debe estar presente en la valoración si se logra demostrar la intención de percibir la dádiva o el lucro como consecuencia de la gestión realizada.

e) Ingerir licor o hacer uso de sustancias estupefacientes o psicotrópicas en los lugares de trabajo.

En esta causal el funcionario o empleado público debe ingerir licor o sustancias estupefacientes o psicotrópicas en el lugar de trabajo, esta norma es muy amplia, ya que puede darse dentro de la jornada de trabajo de ocho horas diarias o fuera del horario de trabajo siempre que ingieran en los lugares de trabajo o en si dentro de la

institución que presta su servicio, ya el funcionario o empleado debe guardar en forma permanente las relaciones con el público en el ejercicio de su puesto, toda la educación, cortesía y mantener sobre todo la dignidad en el desempeño del puesto público, ya que alcohol y los estupefacientes disminuye la conciencia, y quien consume no puede apreciar la disminución de sus habilidades o capacidad de juicio.

f) Injuriar gravemente de palabra u obra a sus jefes o proferir insultos a compañeras o compañeros de trabajo, cuando éstas no sean el resultado de provocación previa o abuso de autoridad.

Tanto los jefes y compañeros de trabajo deben guardarse las consideraciones debidas en sus relaciones de trabajo, de tal manera que hacer imputaciones denigrantes o que atenten contra la honra constituyen injuria y faculta a la entidad pública a dar por terminado la relación laboral.

La injuria laboral tiene mayores alcances que la injuria penal, que tal manera que las imputaciones no necesariamente deben constituir delito de injuria, en cualquiera de sus formas, ni requieren previa declaratoria del juez penal, aunque la injuria penal, igualmente queda comprendida dentro de esta causal. Existe una excepción cuando las injurias imputadas sean producto de una provocación previa o abuso de autoridad.

g) Asistir al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas.

Las bebidas alcohólicas y las sustancias o estupefacientes actúan en los centros superiores del cerebro reduciendo el sentido de responsabilidad, las inhibiciones de tipo social, y produce angustia. Esto permite al que asiste al trabajo bajo influencia de bebidas alcohólicas o estupefacientes, tiende a comportarse de una manera más descuidada, preocupándose menos de las consecuencias de sus acciones, por lo tanto no va tener un buen rendimiento en el desempeño de sus funciones.

Esta causal manifiesta que el servidor público debe asistir a su lugar de trabajo bajo evidente la influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas, que en términos generales significa claro, incuestionable, sin la menor duda. En esta causal no requiere como prueba el examen alcoholemia o toxicológico para establecer que el servidor público asiste al trabajo bajo la influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias o estupefacientes.

h) Incurrir durante el lapso de un año, en más de dos infracciones que impliquen sanción disciplinaria de suspensión, sin goce de remuneración.

Esta norma no especifica desde cuando corre el lapso de un año de la infracción, que puede ser el año calendario o fiscal del 01 enero al 31 de diciembre o desde que se cometió la primera sanción disciplinaria de suspensión sin goce de remuneración desde ahí corre el año? Por ser una norma ambigua al momento de aplicar esta sanción disciplinaria puede traer muchas complicaciones.

Para que se encasille dentro de esta causal debe ser más de dos infracciones, es decir que la tercera sanción por suspensión temporal sin goce de remuneración puede ser susceptible con la destitución del funcionario o empleado público previo sumario administrativo.

i) Suscribir, otorgar, obtener o registrar un nombramiento o contrato de servicios ocasionales, contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento.

La Unidad Administrativa de Talento Humano o quien hiciere sus veces, emitirá un informe en el término de 3 días del cual conste la documentación que obra en su poder, que permita determinar que la o el servidor se encuentra o no impedido de serlo, previo a que la autoridad nominadora disponga la instauración del sumario

administrativo para la remoción o destitución. En el caso de los contratos de servicios ocasionales, se dará por terminado el contrato.

Esta causal dará lugar cuando contraviniera los requisitos para ocupar un puesto en el servicio público, a cuyo efecto las personas deben cumplir con lo siguiente:

- Ser mayor de 18 años y estar en el pleno ejercicio de los derechos previstos por la Constitución de la República y la Ley para el desempeño de una función pública.
- No encontrarse en interdicción civil, no ser el deudor al que se siga proceso de concurso de acreedores y no hallarse en de estado insolvencia fraudulenta declarada judicialmente
- No estar comprendido en alguna de las causales de prohibición para ejercer cargos públicos.
- Cumplir con los requerimientos de preparación académica y demás competencias exigibles previstas en esta Ley y su Reglamento.
- Haber sufragado, cuando se tiene obligación de hacerlo, salvo las causas de excusa previstas en la Ley.
- No encontrarse en mora del pago de créditos establecidos a favor de entidades u organismos del sector público, a excepción de lo establecido en el Artículo 9 de la presente Ley
- Presentar la certificación de no tener impedimento legal para ingresar al servicio público emitida por el Ministerio de Relaciones Laborales.
- Declaración juramentada en la que conste no encontrarse incurso en causales legales de impedimento, inhabilidad o prohibición para el ejercicio de un puesto público, prevista en la Ley Orgánica de Servicio Público y el ordenamiento jurídico vigente, la cual se hará constar en la respectiva acción de personal;

- Presentar la correspondiente declaración patrimonial juramentada ante Notario en la que constará además, en caso de encontrarse en mora de obligaciones para con el sector público, legalmente exigibles, el detalle de la deuda con el convenio de pago suscrito, entre la persona que aspira ocupar un puesto en el sector público y la institución en la cual mantiene la obligación y señalar el lugar de su domicilio y residencia.
- Haber sido declarado triunfador en el concurso de méritos y oposición, salvo en los casos de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción.
- No encontrarse en pluriempleo

j) Incumplir los deberes impuestos en el literal f) del Artículo 22 de esta Ley o quebrantar las prohibiciones previstas en el literal d) a la n) del Artículo 24 de esta Ley;

- Cumplir en forma permanente, en el ejercicio de sus funciones, con atención debida al público y asistirlo con la información oportuna y pertinente, garantizando el derecho de la población a servicios públicos de óptima calidad;
- Privilegiar en la prestación de servicios a familiares y personas recomendadas por superiores, salvo los casos de personas inmersas en grupos de atención prioritaria, debidamente justificadas;
- Ordenar la asistencia a actos públicos de respaldo político de cualquier naturaleza o utilizar, con este y otros fines, bienes del Estado;
- Abusar de la autoridad que le confiere el puesto para coartar la libertad de sufragio, asociación u otras garantías constitucionales;
- Ejercer actividades electorales, en uso de sus funciones o aprovecharse de ellas para esos fines;

- Paralizar a cualquier título los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social; energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, procesamiento, transporte y distribución de hidrocarburos y sus derivados; transportación pública, saneamiento ambiental, bomberos, correos y telecomunicaciones;
- Mantener relaciones comerciales, societarias o financieras, directa o indirectamente, con contribuyentes o contratistas de cualquier institución del Estado, en los casos en que el servidor público, en razón de sus funciones, deba atender personalmente dichos asuntos;
- Resolver asuntos, intervenir, emitir informes, gestionar, tramitar o suscribir convenios o contratos con el Estado, por sí o por interpuesta persona u obtener cualquier beneficio que implique privilegios para el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Esta prohibición se aplicará también para empresas, sociedades o personas jurídicas en las que el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad tengan interés;
- Solicitar, aceptar o recibir, de cualquier manera, dádivas, recompensas, regalos o contribuciones en especies, bienes o dinero, privilegios y ventajas en razón de sus funciones, para sí, sus superiores o de sus subalternos; sin perjuicio de que estos actos constituyan delitos tales como: peculado, cohecho, concusión, extorsión o enriquecimiento ilícito;
- Percibir remuneración o ingresos complementarios, ya sea con nombramiento o contrato, sin prestar servicios efectivos o desempeñar labor específica alguna, conforme a la normativa de la respectiva institución;
- Negar las vacaciones injustificadamente a las servidoras y servidores públicos; y,

- Las demás establecidas por la Constitución de la República, las leyes y los reglamentos.

3.2.2. LA POTESTAD ADMINISTRATIVA

Son los atributos de los entes u órganos que ejercen funciones administrativas, necesarios para desarrollar tales actividades y lograr los fines de interés público. Las potestades administrativas integran el concepto de la competencia.

Dentro de las Potestades administrativas, encontramos:

3.2.2.1. Potestad Sancionadora: que consiste en la atribución de imponer sanciones por acciones u omisiones antijurídicas. Doctrinariamente, se subdividen en potestad sancionadora correctiva, que tiene por objeto sancionar las infracciones a las normas administrativas y comprende a todos los individuos, sean o no empleados públicos.

Ejemplo: cuando se sanciona con multa a un ciudadano por el incumplimiento de una Ordenanza de construcciones, se denomina potestad sancionadora correctiva.

3.2.2.2. Potestad administrativa disciplinaria; que se traduce en sanciones a los empleados públicos por acciones u omisiones en el ejercicio de sus deberes funcionales. Por ejemplo, cuando el Alcalde sanciona con la destitución de un empleado, está ejerciendo potestad administrativa disciplinaria.

3.3. DERECHO DISCIPLINARIO

La autoridad es inherente a la disciplina. El principio de derecho natural nos dice que no hay disciplina sin autoridad. La divergencia más importante entre ambos derechos, el penal y el disciplinario, aparecería en lo concerniente a la regla de la legalidad de las incriminaciones y de las penas.

"NULLUN Crimen, NULLUN pena sine lege", este principio, considerado como una de las bases esenciales del derecho penal moderno, no regía en materia disciplinaria, prevaleciendo en cambio, el principio de la discrecionalidad. Es decir, se dejaba a la autoridad a la libre apreciación, que se hacía extensivo a la elección de la penalidad a aplicar, gozando el juzgador, en general, de una gran amplitud para aplicar aquella de las penalidades que le parecía más oportuna, y hasta se autorizaba en derecho disciplinario la aplicación de sanciones en ausencia de toda previsión legal y reglamentaria.

Desde la aparición del Estado de Derecho, se trata de someter el derecho disciplinario a la ley, bajo el principio constitucional de RESERVA DE LEY, al igual que el derecho penal, de conformidad con el numeral segundo del Art. 132 de la Constitución República del Estado que establece que se requerirá de la expedición de una Ley para "Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes"; dejando un escaso margen a la discrecionalidad de la autoridad. Se tiende a que el procedimiento y la sanción, se ejecute por un ente con atribuciones jurisdiccionales, para concretar el ideal del Estado de Derecho, que implica que todas las manifestaciones de la vida de relación estén sometidas a una norma jurídica, como garantía cierta.

CAPÍTULO IV

4.- METODOLOGÍA

4.1. Tipo de investigación

La modalidad que se empleó para el desarrollo de la presente tesis estuvo basada en el proceso investigativo de tipo bibliográfica, documental; y, de campo.

4.2. Diseño de la investigación

Con el propósito de responder a las preguntas de la investigación planteadas y cumplir con los objetivos del estudio, el diseño de la investigación fue: Exploratoria, Descriptiva, No Experimental y Propositiva.

4.3.- Métodos y Técnicas

Los métodos que se utilizó en este trabajo investigativo son;

- **Método no Experimental.-** En virtud que pretende experimentar, basándose en hechos que son reales y que están presentes al momento de la investigación.

- **Método Analítico.-** Porque mediante la investigación y estudio realizado de una manera profunda, podemos determinar el grado de veracidad de la propuesta.

- **Método Inductivo.-** Lo que permita extraer de determinadas observaciones o experiencias particulares, un principio general implícito.
- **Método Deductivo.-** A través de este método se podrá obtener la información más amplia, ya que este método parte de lo general a lo particular, lo cual nos permitirá determinar de manera más objetiva y poder llegar a la verdad.
- **Método Estadístico.-** La materia prima de la estadística consiste en conjuntos de números obtenidos al contar o medir elementos. Al recopilar datos estadísticos se tendrá especial cuidado para garantizar que la información sea completa y correcta.

La técnica que se utilizó para este trabajo investigativo fue;

- **La encuesta:** se realizó en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato a los Empleados de la Unidad de Justicia, Abogados de Procuraduría Síndica, Directores o Jefes Departamentales, Empleados y Abogados en libre ejercicio.

4.4.- Instrumentos

- Formulario de encuesta.

4.5.- Población objetivo y el cálculo de la muestra

Para la investigación participaron solo informantes calificados para obtener datos confiables.

Dentro de la investigación se ha considerado la siguiente población:

4.5.1.- Matriz de la Población y Muestra

INSTITUCIÓN	INVOLUCRADOS	POBLACIÓN	%	MUESTRA
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato.	Empleados de la Unidad de Justicia	05	100	05
	Abogados de Procuraduría Síndica	04	100	04
	Directores o Jefes Departamentales	03	100	03
	Empleados	18	100	18
	Abogados en libre ejercicio	10	100	10
	TOTAL	40	100	40

4.6. Aplicación de encuestas y análisis e interpretación de los resultados.

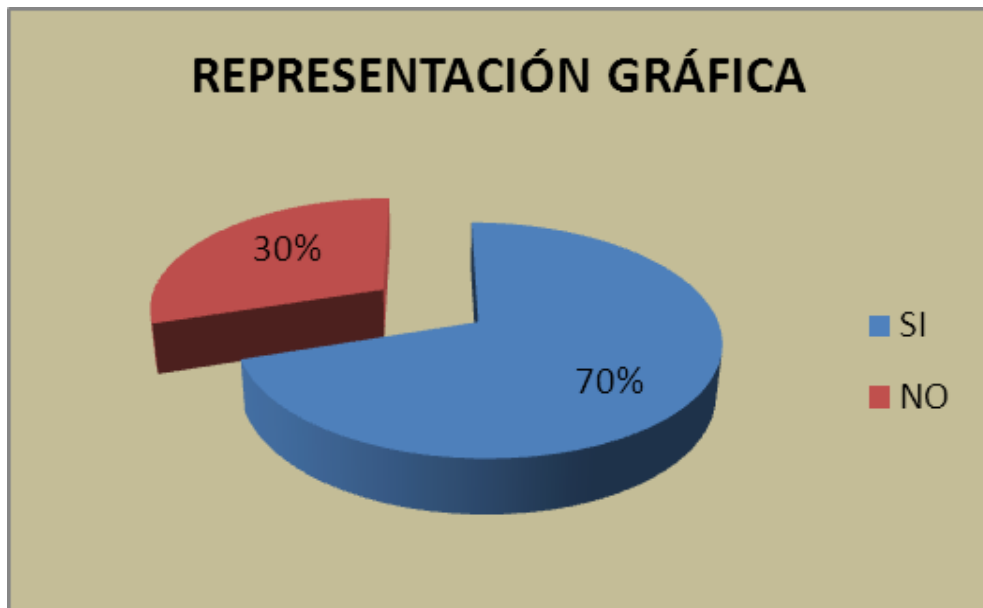
1. ¿Usted considera, que algunas faltas disciplinarias tipificadas en Disposiciones Administrativas por la Municipalidad de Ambato son desproporcionales en relación a la equivalencia entre la infracción cometida y la sanción impuesta?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Correcto	28	70
Incorrecto	12	30
Total	40	100

FUENTE: Empleados de la Unidad de Justicia, Abogados de Procuraduría Síndica, Directores o Jefes Departamentales, Empleados y Abogados en libre ejercicio.

ELABORACIÓN: Autor de tesis.

GRÁFICO N° 01



Interpretación del Cuadro y Gráfico N° 01

Análisis

En el cuadro y gráfico N° 01 **¿Usted considera, que algunas faltas disciplinarias tipificadas en Disposiciones Administrativas por la Municipalidad de Ambato son desproporcionales en relación a la equivalencia entre la infracción cometida y la sanción impuesta?** Un 70% respondió que SÍ, el 30 % dice que No.

Interpretación

Este resultado permite concluir que un elevado porcentaje de los encuestados consideran que algunas faltas disciplinarias tipificadas en Disposiciones Administrativas por la Municipalidad de Ambato son desproporcionales en relación a la equivalencia entre la infracción cometida y la sanción impuesta. Al momento que se tipifican las faltas en la normativa del régimen disciplinario así como en la imposición de sanciones se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad

del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la gradación de la sanción a aplicar como la trascendencia social y el perjuicio causado por la infracción cometida, la perturbación del servicio, la reiteración o reincidencia en la comisión de las infracciones, la cuantía del eventual beneficio obtenido, principios que tienen como fin impedir que la autoridad administrativa tome medidas innecesarias, excesivas o abusivas.

2. ¿Las sanciones disciplinarias impuestas por la Municipalidad de Ambato a sus servidores públicos violan el derecho a la defensa y el debido proceso?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Correcto	26	65
Incorrecto	14	35
Total	40	100

FUENTE: Empleados de la Unidad de Justicia, Abogados de Procuraduría Síndica, Directores o Jefes Departamentales, Empleados y Abogados en libre ejercicio.

ELABORACIÓN: Autor de tesis.

GRÁFICO N° 02



Interpretación del Cuadro y Gráfico N° 02

Análisis

En el cuadro y gráfico N° 02 **¿Las sanciones disciplinarias impuestas por la Municipalidad de Ambato a sus servidores públicos violan el derecho a la defensa y el debido proceso?** Un 65% respondió que Sí, el 35 % dice que No.

Interpretación

Este resultado permite concluir que un elevado porcentaje de los encuestados consideran que las sanciones disciplinarias impuestas por la Municipalidad de Ambato a los servidores públicos violan el derecho a la defensa y el debido proceso. Esto significa que en los procedimientos de investigación disciplinaria el empleado no conoce el informe acusatorio y las pruebas que se le imputan, no se le practica las pruebas que solicita, y no está representado por un profesional en derecho. Todas sanciones disciplinarias, desde la más leve hasta la más grave, debe otorgarle el derecho a la defensa antes de imponerle la sanción disciplinaria.

3. **¿Usted se sentaría en igualdad de condiciones en el procedimiento disciplinario sustanciado por la Dirección de Desarrollo Institucional y del Talento Humano de la Municipalidad de Ambato?**

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Correcto	8	20
Incorrecto	32	80
Total	40	100

FUENTE: Empleados de la Unidad de Justicia, Abogados de Procuraduría Síndica, Directores o Jefes Departamentales, Empleados y Abogados en libre ejercicio.

ELABORACIÓN: Autor de tesis.

GRÁFICO N° 03



Interpretación del Cuadro y Gráfico N° 03

Análisis

En el cuadro y gráfico N° 03 **¿Usted se sentaría en igualdad de condiciones en el procedimiento disciplinario sustanciado por la Dirección de Desarrollo Institucional y del Talento Humano de la Municipalidad de Ambato?** Un 20% respondió que Sí, el 80 % dice que No.

Interpretación

Este resultado permite concluir que un elevado porcentaje de los encuestados consideran que no sentaría en igualdad de condiciones en el procedimiento disciplinario sustanciado por la Dirección de Desarrollo Institucional y del Talento

Humano de la Municipalidad de Ambato. La razón es que la administración pública tiene ventajas frente al particular, debido que tiene a su disposición todo el andamiaje institucional colocando al administrado en un estado de inferioridad.

4. ¿Usted considera que los procesos disciplinarios sustanciados por el Dirección de Desarrollo Institucional y del Talento Humano de la Municipalidad de Ambato son imparciales?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Correcto	12	30
Incorrecto	28	70
Total	40	100

FUENTE: Empleados de la Unidad de Justicia, Abogados de Procuraduría Síndica, Directores o Jefes Departamentales, Empleados y Abogados en libre ejercicio.

ELABORACIÓN: Autor de tesis.

GRÁFICO N° 04



Interpretación del Cuadro y Gráfico N° 04

Análisis

En el cuadro y gráfico N° 04 **¿Usted considera que los procesos disciplinarios sustanciados por el Dirección de Desarrollo Institucional y del Talento Humano de la Municipalidad de Ambato son imparciales?** Un 30% respondió que Sí, el 70 % dice que No.

Interpretación

Este resultado permite concluir que un elevado porcentaje de los encuestados no consideran que los procesos disciplinarios sustanciados por Departamento de Desarrollo Institucional y del Talento Humano de la Municipalidad de Ambato son imparciales. Se debe que en los procedimientos administrativos sustanciados en contra de los servidores públicos son acusados frecuentemente por la Dirección Desarrollo Institucional y del Talento Humano, quién además sustancia el proceso administrativo y da las conclusiones o recomendaciones de la sanción de diere lugar, criterio que la mayoría de las veces es acogido por la máxima autoridad ya que constituye su órgano asesor y finalmente ejecuta la sanción disciplinaria. Se puede establecer claramente la parcialidad del juzgador en los procedimientos administrativos por existir conflicto de intereses. El servidor público que pisa un pie dentro de un procedimiento disciplinario está prácticamente perdido por la parcialidad que se presenta dentro del procedimiento disciplinario establecida en la ley y demás normas jurídicas conexas.

5. ¿Usted está de acuerdo, que las acciones u omisiones de los servidores públicos de la Municipalidad de Ambato queden en la impunidad por falta de norma jurídica que se tipifique las diferentes faltas disciplinarias?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Correcto	4	10
Incorrecto	36	90
Total	40	100

FUENTE: Empleados de la Unidad de Justicia, Abogados de Procuraduría Síndica, Directores o Jefes Departamentales, Empleados y Abogados en libre ejercicio.

ELABORACIÓN: Autor de tesis.

GRÁFICO N° 05



Interpretación del Cuadro y Gráfico N° 05

Análisis

En el cuadro y gráfico N° 05 ¿Usted está de acuerdo, que las acciones u omisiones de los servidores públicos de la Municipalidad de Ambato queden

en la impunidad por falta de norma jurídica que se tipifique las diferentes faltas disciplinarias? Un 10% respondió que SÍ, el 90 % dice que No.

Interpretación

Este resultado permite concluir que un elevado porcentaje de los encuestados consideran que las acciones u omisiones de los servidores públicos de la Municipalidad de Ambato no queden en la impunidad por falta de norma jurídica que se tipifique las diferentes faltas disciplinarias. Lamentablemente a ningún servidor público se le puede abrir una investigación disciplinaria por un hecho que no tipificado en la norma jurídica por más que el hecho sea reprochable, inhumano o de gran alarma social. El servidor público sólo podrá ser investigado y sancionado disciplinariamente por comportamientos que estén claramente descritos como falta en la norma jurídica vigente al momento de su realización.

6. ¿Usted está de acuerdo que se expida una Ordenanza plenamente debatida y consensuada en el Concejo Municipal de Ambato donde se establezca las diferentes faltas disciplinarias?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Correcto	36	90
Incorrecto	4	10
Total	40	100

FUENTE: Empleados de la Unidad de Justicia, Abogados de Procuraduría Síndica, Directores o Jefes Departamentales, Empleados y Abogados en libre ejercicio.

ELABORACIÓN: Autor de tesis.

GRÁFICO N° 06



Interpretación del Cuadro y Gráfico N° 06

Análisis

En el cuadro y gráfico N° 06 **¿Usted está de acuerdo que se expida una Ordenanza plenamente debatida y consensuada en el Concejo Municipal de Ambato donde se establezca las diferentes faltas disciplinarias susceptibles de sanción?** Un 90% respondió que Sí, el 10 % dice que No.

Interpretación

Este resultado permite concluir que un elevado porcentaje de los encuestados consideran que se expida una Ordenanza plenamente debatida y consensuada en el Concejo Municipal de Ambato donde se establezca las diferentes faltas disciplinarias susceptibles de sanción. Norma jurídica gozará de legitimidad democrática al ser

aprobada por el Pleno del Concejo Municipal, en cual será plenamente debatida y consensuada, para sea legítima, justa, proporcional y razonable, dotando a la autoridad administrativa de mecanismos jurídicos necesarios, para sancionar al servidor público de ser el caso.

7. ¿Usted está de acuerdo que la Ordenanza que regule el régimen disciplinario debe garantizar plenamente los derechos de los servidores públicos de la Municipalidad de Ambato?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Correcto	36	90
Incorrecto	4	10
Total	40	100

FUENTE: Empleados de la Unidad de Justicia, Abogados de Procuraduría Síndica, Directores o Jefes Departamentales, Empleados y Abogados en libre ejercicio.

ELABORACIÓN: Autor de tesis.

GRÁFICO N° 07



Análisis e Interpretación del Cuadro y Gráfico N° 07

Análisis

En el cuadro y gráfico N° 07 **¿Usted está de acuerdo que la Ordenanza que regule el régimen disciplinario debe garantizar plenamente los derechos de los servidores públicos de la Municipalidad de Ambato?** Un 90% respondió que Sí, el 10 % dice que No.

Interpretación

Este resultado permite concluir que un elevado porcentaje de los encuestados consideran que la Ordenanza que regule el régimen disciplinario debe garantizar plenamente los derechos de los servidores públicos de la Municipalidad de Ambato. Que a través de la ordenanza municipal se establecerá las garantías básicas del debido proceso en los procedimientos disciplinarios, para así garantizar el derecho a conocer las actuaciones de la administración pública, a pedir y a controvertir las pruebas, a ejercer con plenitud su derecho de defensa, a impugnar los actos administrativos y en fin a gozar de todas las garantías constitucionales.

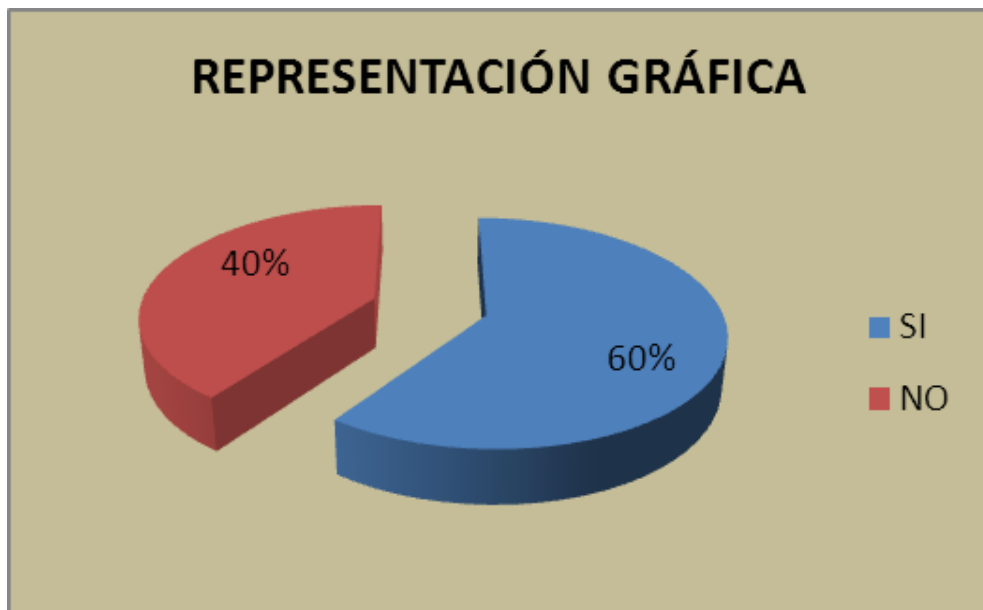
8. ¿Usted está de acuerdo que la Ordenanza que regularía el régimen disciplinario se llame “CÓDIGO DE ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL”?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Correcto	24	60
Incorrecto	16	40
Total	40	100

FUENTE: Empleados de la Unidad de Justicia, Abogados de Procuraduría Síndica, Directores o Jefes Departamentales, Empleados y Abogados en libre ejercicio.

ELABORACIÓN: Autor de tesis.

GRÁFICO N° 08



Análisis e Interpretación del Cuadro y Gráfico N° 08

Análisis

En el cuadro y gráfico N° 08 **¿Usted está de acuerdo que la Ordenanza que regularía el régimen disciplinario se llame “CÓDIGO DE ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL”?** Un 60% respondió que Sí, el 40 % dice que No.

Interpretación

Este resultado permite concluir que un elevado porcentaje de los encuestados consideran que la Ordenanza que regularía el régimen disciplinario se llame “CÓDIGO DE ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL”. Como sabemos, la Ética es un concepto que se encuentra estrechamente vinculado a la moral; la ética es una ciencia que específicamente se ocupa de estudiar el comportamiento de

los seres humanos. Y respecto de código, el derecho nos dice que se trata del conjunto de normas que regulan una materia determinada. De esto se desprende que el Código de Ética fijará las normas tendientes a regular el comportamiento de los servidores públicos dentro de la Municipalidad. El objetivo es que el servidor público municipal actúe con transparencia, coherencia y responsabilidad manteniendo la relación adecuada con los ciudadanos.

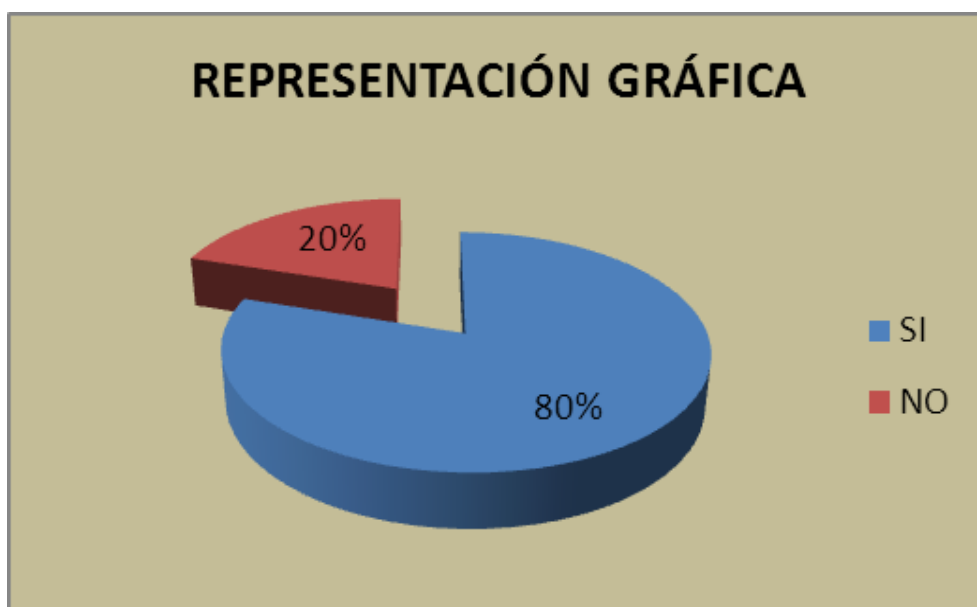
9. ¿Diga usted, si la Unidad de Justicia de la Municipalidad de Ambato actúa con imparcialidad en los asuntos sometidos a su conocimiento?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Correcto	32	80
Incorrecto	8	20
Total	40	100

FUENTE: Empleados de la Unidad de Justicia, Abogados de Procuraduría Síndica, Directores o Jefes Departamentales, Empleados y Abogados en libre ejercicio.

ELABORACIÓN: Autor de tesis.

GRÁFICO N° 09



Análisis e Interpretación del Cuadro y Gráfico N.- 09

Análisis

En el cuadro y gráfico N° 09 **¿Diga usted, si la Unidad de Justicia de la Municipalidad de Ambato actúa con imparcialidad en los asuntos sometidos a su conocimiento?** Un 80% respondió que SÍ, el 20 % dice que No.

Interpretación

Este resultado permite concluir que un elevado porcentaje de los encuestados consideran que la Unidad de Justicia de la Municipalidad de Ambato actúa con imparcialidad en los asuntos sometidos a su conocimiento. La Unidad de Justicia compuesta por jueces administrativos sanciona a todos los individuos, sean o no empleados públicos en caso de incumplimiento a las ordenanzas municipales, pero garantizando los derechos de las partes. Todas las causas sometidas a su conocimiento se sustancian en forma oportuna, independiente, imparcial y transparente, garantizado el debido proceso y la presunción de inocencia del administrado. Por estas consideraciones la ciudadanía y los servidores municipales confían en sus resoluciones por lo tanto adquieren legitimidad sus decisiones.

10. ¿Usted considera que debe sustanciarse y resolverse las presuntas faltas disciplinarias por la Unidad de Justicia de la Municipalidad de Ambato?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	%
Correcto	32	80
Incorrecto	8	20
Total	40	100

FUENTE: Empleados de la Unidad de Justicia, Abogados de Procuraduría Síndica, Directores o Jefes Departamentales, Empleados y Abogados en libre ejercicio.

ELABORACIÓN: Autor de tesis.

GRÁFICO N° 10



Análisis e Interpretación del Cuadro y Gráfico N° 10

Análisis

En el cuadro y gráfico N° 10 **¿Usted considera que debe sustanciarse y resolverse las presuntas faltas disciplinarias por la Unidad de Justicia de la Municipalidad de Ambato?** Un 80% respondió que Sí, el 20 % dice que No.

Interpretación

Este resultado permite concluir que un elevado porcentaje de los encuestados consideran que las presuntas faltas disciplinarias deberían ser resueltas por la Unidad de Justicia de la Municipalidad de Ambato. Tienen confianza porque los Jueces Administrativos de la Municipalidad de Ambato hasta la presente fecha han sustanciado los procesos administrativos sancionadores observando las garantías

del debido proceso y al derecho a la defensa. Y además sus resoluciones que se pronuncian tienen una estructura lógica, que es consecuencia del razonamiento deductivo; es decir, que en estos encontramos hechos concretos, que se estiman probados, y que se subsumen en el supuesto fáctico de una norma jurídica, para darnos la consecuencia prevista en ésta.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES

1. La Ley Orgánica de Servicio Público, R.O. 294, del 6 de octubre de 2010, no soluciona los diferentes problemas o vacíos legales existentes especialmente al régimen disciplinario. Sin embargo, lejos de aquello mantiene los mismos defectos de la legislación anterior y en ocasiones lo agudiza, es decir, puede notarse claramente que persiste el desconocimiento de los problemas administrativos disciplinarios y la poca importancia que se brinda a tan importantes relaciones jurídicas.
2. El principio de legalidad garantiza al funcionario o empleado público, que debe responder por faltas o prohibiciones consagradas expresamente en la Ley y no en reglamentos. Entonces las sanciones solo son legítimas en la medida que hayan sido establecidas en leyes y no en reglamentos, por lo que cabe señalar que carece de legitimidad constitucional al prescribir infracciones disciplinarias en reglamentos. No es concordante con el principio de legalidad considerar que la infracción tipificada en un reglamento puede dar origen a una conducta sancionable, pues ello quebranta el principio de la legalidad, y solo es posible establecer sanciones mediante una ley promulgada con anterioridad a su cometimiento.
3. El *ius puniendi* de las Ordenanzas Municipales ha tenido muchos problemas jurídicos basados en el principio de legalidad, respecto si los entes locales pueden tipificar infracciones y sanciones en sus ordenanzas municipales. Al respecto una consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, el mismo que ha realizado grandes matizaciones al principio de legalidad, al

entender que dada la autonomía local, así como el carácter representativo del Pleno de la Corporación Local en este ámbito podía flexibilizarse dicho principio de legalidad. Así, permite que las ordenanzas tipifiquen infracciones y establezcan sanciones mediante ordenanzas locales en ejercicio de la potestad sancionadora o *ius punendi*.

4. Desde la expedición de la Ley Orgánica de Servicio Público, la Municipalidad de Ambato no cuenta por lo menos con un Reglamento Interno debidamente aprobado por la autoridad competente como lo establece la ley, motivo por el cual, como una forma de ocultar dicho vacío jurídico, los funcionarios encargados de sancionar a los empleados públicos por faltas leves o graves se fundamentan en simples disposiciones administrativas que tipifican sanciones disciplinarias, violando el principio de legalidad y de tipicidad.
5. La Ley Orgánica de Servicio Público no garantiza el principio de imparcialidad en los procedimientos disciplinarios. El servidor público que presuntamente incumpliere con sus obligaciones o responsabilidades se sustanciará un proceso disciplinario, pero el problema suscita, que normalmente la Autoridad que acusa es el Director de Talento Humano, quién además sustancia el proceso disciplinario y finalmente remite a la máxima autoridad un informe de conclusiones y recomendaciones señalado la sanción pertinente. El servidor público acusado está prácticamente perdido por la parcialidad que se presenta dentro del proceso disciplinario.
6. En los procedimientos disciplinarios sustanciados en contra de los servidores públicos no se están tomando en cuenta los principios constitucionales, tales como el debido proceso, el derecho a la defensa, presunción de inocencia y motivación de las resoluciones, tornándose el acto administrativo emitido en imperfecto.

5.2. RECOMENDACIONES

1. Debe crearse una Ordenanza Municipal donde se tipifique las diferentes sanciones disciplinarias por acción u omisión, norma jurídica que garantizará los principios básicos del debido proceso previo a la sanción disciplinaria al servidor público. La ordenanza será plenamente debatida y consensuada en el pleno del Concejo Municipal, para que normas dictadas sean legítimas, justas, morales, posibles, proporcionales y razonables, otorgando a la autoridad administrativa de mecanismos jurídicos necesarios para sancionar al servidor público en caso de incumplimiento.
2. Como una forma de garantizar plenamente los derechos de los servidores públicos en los procedimientos disciplinarios, como el derecho a la defensa, al debido proceso, a ser juzgado por una autoridad imparcialidad y la seguridad jurídica, dichos procesos deben sustanciarse ante la Unidad de Justicia de la Municipalidad de Ambato, cuyo fin primordial es sancionar a todos los individuos, sean o no empleados públicos en caso de incumplimiento a las ordenanzas municipales, pero garantizando los derechos de las partes. Todas las causas sometidas a conocimiento de los jueces administrativos de municipalidad, se sustanciarán en forma oportuna, independiente, imparcial y transparente, garantizado el debido proceso, el derecho a la defensa y la presunción de inocencia del sumariado.
3. La Ley Orgánica de Servicio Público y su reglamento *solo* establece para la suspensión sin goce de remuneración o destitución un procedimiento administrativo de nominado sumario, del cual se vale la administración pública para procesar la investigación pertinente a objeto de establecer la verdad material sobres los hechos acusados al servidor, los que eventualmente, pueden determinar la existencia de las infracciones disciplinarias y consecuentemente la imposición de la pertinente sanción, pero en la

ordenanza también se hará constar un procedimiento similar al sumario administrativo para imposición de las sanciones disciplinarias por faltas leves (amonestación verbal, escrita y pecuniaria) para así garantizar el derecho al debido proceso y derecho a la defensa al servidor público.

4. En todos procedimientos disciplinarios sustanciados en contra del servidor público deberá ser asistido por un profesional derecho para garantizar plenamente su derecho constitucional a la defensa. En este punto nos encontramos con la realidad, si bien el derecho a la defensa técnica no se niega a nadie, sin embargo, en la práctica, no todos los funcionarios o servidores públicos pueden utilizarla porque carecen de medios económicos para pagar su costo. En este caso la Institución deberá proporcionar o cubrir los honorarios del jurisconsulto, para que presunto responsable pueda ejercitar su derecho a defensa sin obstáculo alguno.

5. La Dirección de Desarrollo Institucional y del Talento Humano de la Municipalidad de Ambato debería dar conferencias o capacitaciones a los servidores públicos en relación al cumplimiento del deber e interés público, para que tengan conocimiento de la obligación de observar y cumplir exactamente con la letra de la Constitución, las leyes y demás normas jurídicas, y obrar con rectitud, honestidad y suma diligencia dentro de las funciones para garantizar un buen servicio a la colectividad. Y también desde el punto de vista del incumplimiento y sus consecuencias por los actos y hechos cometidos en contra del ordenamiento jurídico.

6. PROPUESTA DE PROYECTO DE ORDENANZA

6.1. Tema

Proyecto de Ordenanza que regularía el régimen disciplinario en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato.

6.1. Objetivo General

Analizar jurídicamente las diferentes garantías del debido proceso con la finalidad de garantizar los derechos de los empleados del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato en los diferentes procedimientos disciplinarios sustanciados en su contra.

6.2. Objetivos Específicos

6.2.1. Establecer jurídicamente que las actuales sanciones por faltas disciplinarias impuestas a los empleados del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato violan las garantías básicas del debido proceso.

6.2.2. Analizar las garantías básicas del debido proceso para incorporar en la ordenanza municipal donde se tipifiquen los diferentes actos u omisiones por

faltas leves y graves susceptibles de sanción disciplinaria a los empleados del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato.

6.2.3. Indagar si existe una norma jurídica vigente en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato que se tipifiquen los diferentes actos u omisiones por faltas leves y graves susceptibles de sanción disciplinaria.

6.2.4. Proponer la creación de una ordenanza municipal, donde se tipifiquen los diferentes actos u omisiones por faltas leves y graves susceptibles de sanción disciplinaria, para así garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica en las sanciones administrativas impuestas a los empleados del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato.

6.3. Justificación

La Ley Orgánica de Servicio Público, R.O. 294, del 6 de octubre de 2010, manifiesta que las Unidades Administrativas de Talento Humano elaboraran obligatoriamente, en consideración de la naturaleza de la gestión institucional los reglamentos internos de la administración de talento humano, en los que se establecerán las particularidades de la gestión institucional que serán objeto de sanciones derivadas de las faltas leves y graves establecidas en la ley. En la Municipalidad de Ambato no cuenta con una norma jurídica interna que regule las diversas faltas disciplinarias

susceptibles de sanción, con este antecedente es necesario que se dicte una norma jurídica que garantice los principios básicos del debido proceso previo a la sanción disciplinaria al servidor público. De acuerdo al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización faculta que mediante ordenanza se podrá regular la administración del talento humano, ordenanza que será plenamente debatida y consensuada en el pleno del Concejo Municipal, para sea legítima, justa, proporcional y razonable, dotando a la autoridad administrativa de mecanismos jurídicos necesarios, para sancionar al servidor público de ser el caso.

6.4. Proyecto

Proyecto de Ordenanza Municipal “Código de Ética Municipal”

EL CONCEJO MUNICIPAL DE AMBATO

CONSIDERANDO:

- Que el art. 264 párrafo final de la Constitución de la República del Ecuador dispone que los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley. (...) En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales.
- Que el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador manifiesta que serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. 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.

- Que el artículo 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización dispone autonomía política, administrativa y financiera a los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes (...). La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley.
- Que el artículo 354 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que los servidores públicos de cada gobierno autónomo descentralizado se regirán por el marco general que establezca la ley que regule el servicio público y su propia normativa. En ejercicio de su autonomía administrativa, los gobiernos autónomos descentralizados, mediante ordenanzas o resoluciones para el caso de las juntas parroquiales rurales, podrán regular la administración del talento humano y establecer planes de carrera aplicados a sus propias y particulares realidades locales y financieras.
- Que el artículo 360 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización dispone que la administración del talento humano de los gobiernos autónomos descentralizados será autónoma y se regulará por las disposiciones que para el efecto se encuentren establecidas en la ley y en las respectivas ordenanzas.
- Que el artículo 395 párrafo segundo del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización dispone que los gobiernos autónomos descentralizados tienen plena competencia para establecer sanciones administrativas mediante acto normativo, para su juzgamiento y para hacer cumplir la resolución dictada en ejercicio de la potestad sancionadora, siempre en el ámbito de sus competencias y respetando las garantías del debido proceso contempladas en la Constitución de la República.
- Que el artículo 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece las atribuciones del concejo municipal. a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno

autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones.

- Que, es necesario corregir los desfases en materia de recursos humanos provocados por las excepciones de la Ley vigente y la falta de claridad y efectividad en la aplicación de la norma jurídica.
- Que, es necesario expedir una **ORDENANZA MUNICIPAL** que regule el Régimen Disciplinario en la Municipalidad de Ambato, ha pegado a las garantías Constituciones y legales,

En ejercicio de la atribución conferida por la Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización,

EXPIDE:

EL CÓDIGO DE ETICA MUNICIPAL

ÁMBITO DE APLICACIÓN

Artículo (...) **Ámbito.-** Las disposiciones de esta Ordenanza son de aplicación obligatoria en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato en materia de las sanciones disciplinarias. Están sujetos a esta Ordenanza los funcionarios y empleados públicos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato. Los trabajadores estarán sujetos a las disposiciones del Código del Trabajo.

Artículo (...) **Objetivo.-** La presente Ordenanza regula el Régimen Disciplinario del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato.

Artículo (...) **Cumplimiento.-** La Unidad de Talento Humano es la encargada de cumplir y hacer cumplir las disposiciones constantes en la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento, la presente Ordenanza y la normativa conexas relacionadas.

Artículo (...) **Garantía de la función pública.** El sujeto disciplinable, para salvaguardar la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad, honradez, lealtad, igualdad, imparcialidad, celeridad, publicidad, economía, neutralidad, eficacia y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o función, ejercerá los derechos, cumplirá los deberes, respetará las prohibiciones y estará sometido al régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, establecidos en la Constitución de la República y en las leyes.

DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Artículo (....) Responsabilidad administrativa.- La servidora o servidor público de la Municipalidad de Ambato que incumpliere sus obligaciones o contraviniera las disposiciones de la Ley Orgánica de Servicio Público y su reglamento, así como las leyes y normativa conexas, y la presente Ordenanza, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho.

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

Artículo (....) Autores.- Es autor quien cometa la falta disciplinaria o determine a otro a cometerla, aun cuando los efectos de la conducta se produzcan después de la renuncia del cargo o función.

Artículo (....) Acción y omisión.- Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

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

Para efectos de la aplicación de esta ordenanza, las faltas disciplinarias se clasifican en leves y graves.

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

Las faltas leves darán lugar a la imposición de sanciones de amonestación verbal, amonestación escrita o sanción pecuniaria administrativa o multa de acuerdo a la valoración establecida en esta ordenanza.

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

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

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

Artículo (....) Sanciones Disciplinarias.- De conformidad con la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento, las sanciones disciplinarias por orden de gravedad son las siguientes:

- a) Amonestación verbal;
- b) Amonestación escrita;
- c) Sanción pecuniaria administrativa;
- d) Suspensión temporal sin goce de remuneración; y,
- e) Destitución.

Artículo (....) Amonestación verbal.- Se impondrá la amonestación verbal a los funcionarios y empleados municipales que hayan cometido faltas leves, en los siguientes casos:

- a) Incurrir en tres o más faltas injustificadas de puntualidad o atrasos al trabajo, siempre que no excedan de cinco en un mismo mes;
- b) No utilizar los uniformes en la forma como fueron establecidos;
- c) Tener actitud indisciplinada o agresiva con los compañeros de trabajo;
- d) Negarse a colaborar en alguna tarea cuando le fuera requerido;
- e) Desobediencia a instrucciones legítimas verbales o escritas;
- f) Descuidar el rendimiento y la calidad del trabajo;
- g) Las demás que establezca la ley.

Artículo (....) Amonestación escrita.- Se impondrá amonestación escrita a los funcionarios y empleados municipales que hayan cometido faltas leves, en los siguientes casos:

- a) Incurrir en un mes calendario con dos o más amonestaciones verbales;
- b) Reincidir en las faltas previstas en el artículo precedente;
- c) Abandonos injustificados del puesto de trabajo;
- d) Recibir quejas de atención indebida de los usuarios de la Municipalidad;
- e) Distraer al personal en sus labores específicas;
- f) Desempeñar actividades extrañas a las funciones que le corresponden dentro o fuera de la jornada laboral.
- g) Atención indebida al público y a sus compañeras o compañeros de trabajo;
- h) Incurrir en negativa o retardo injustificado leve en la prestación del servicio que está obligado;
- i) Proponer o establecer trámites innecesarios en el trabajo;
- j) Las demás que establezca la ley.

Artículo (....) Sanción pecuniaria administrativa.- De acuerdo con la gravedad de la falta, se sancionará a los funcionarios y empleados municipales hasta con el 10% de la remuneración mensual, en los siguientes casos:

- a) El servidor que reincida en el cometimiento de faltas que hayan provocado amonestación escrita por dos ocasiones, dentro de un año calendario;
- b) Provocar altercados y no observar buen comportamiento en el lugar de trabajo;
- c) No acatar órdenes y disposiciones legales impartidas por sus superiores;
- d) Demostrar negligencia en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones;
- e) Utilizar las instalaciones de trabajo para organizar reuniones o actos ajenos a su función;
- f) Uso inadecuado de bienes, equipos o materiales;
- g) Uso indebido de medios de comunicación y las demás de similar naturaleza;
- h) Realizar actividades de compraventa de bienes o servicios en las instalaciones de trabajo;
- i) Dejar de asistir durante un (1) día sin previa autorización.
- j) Procurar o permitir que otro empleado marque en su lugar el medio de control de asistencia al trabajo establecido, o hacerlo en lugar de otro.
- k) Suspender las labores sin la autorización previa de la autoridad del superior jerárquico;
- l) Tratar reiteradamente en forma irrespetuosa, agresiva, desconsiderada u ofensiva a los compañeros, subalternos, superiores jerárquicos y los usuarios;
- m) Realizar en el lugar de trabajo actividades ajenas a sus deberes oficiales;
- n) Descuidar reiteradamente el manejo de documentos y expedientes; ocasionando daños y perjuicios a los ciudadanos y al Estado;
- o) Las demás que establezca la ley.

Artículo (...) **Suspensión temporal sin goce de remuneración.**- Se impondrá suspensión temporal sin goce de remuneración que no exceda de treinta días a los funcionarios y empleados municipales que hayan cometido las siguientes faltas graves:

- a) La reincidencia en el cometimiento de faltas leves que hayan recibido sanción pecuniaria administrativa dentro del período de un año calendario, será considerada falta grave y constituirán causal para sanción de suspensión temporal sin goce de remuneración o destitución;
- b) Cuando incumpliere con los deberes determinados en el artículo 22 o incurriere en las prohibiciones señaladas en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Servicio Público; siempre y cuando el incumplimiento de tales deberes o prohibiciones no sea causal de destitución;
- c) Utilizar vehículos, equipos o bienes propiedad del Estado, sin la autorización de funcionario competente;
- d) Otorgar información falsa para su beneficio Publicar, divulgar o comunicar de manera no prevista por la Ley y sin autorización, cualquier dato o información relativos a las actividades u operaciones de la Institución que, por su naturaleza, tengan el carácter de confidenciales o reservados;
- e) Propiciar, organizar o ser activista en paralizaciones del servicio público;

- f) Causar daño grave en equipos, documentos, expedientes, enseres y demás bienes bajo su custodia, mantenimiento o utilización, sea por negligencia o por dolo;
- g) Dejar de asistir durante dos (2) días laborables consecutivos sin previa autorización.
- h) Las demás que establezca la ley.

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

- a) No asistirán a su lugar de trabajo, ni ejercerán sus funciones durante el tiempo de la suspensión;
- b) No percibirán remuneración mensual unificada, durante el tiempo de la suspensión;
- c) Habrá lugar al pago de aportes patronales al IESS, sin embargo, la o el servidor suspendido deberá efectuar de su propio peculio, el pago por concepto de aporte individual;
- d) El Estado no generará el pago de fondos de reserva por el período de la suspensión;
- e) El período de la suspensión no será considerado para el pago de la décima tercera remuneración y décima cuarta remuneración;
- f) El período de la suspensión no será considerado para la concesión de vacaciones;
- g) El puesto podrá ser llenado provisionalmente, por el tiempo que dure la suspensión, si se presenta la necesidad institucional;
- h) No se considerará el período de la suspensión para efectos de devengación por formación o capacitación; y,
- i) No se autorizará el intercambio de puestos cuando uno de los servidores se encuentre suspendido.

Artículo (...) **Destitución.-** De acuerdo con el Art. 49 de la Ley Orgánica de Servicio Público son causales de destitución:

- a) Incapacidad probada en el desempeño de sus funciones, previa evaluación de desempeño e informes del jefe inmediato y la Unidad de Administración del Talento Humano;
- b) Abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborables consecutivos;
- c) Haber recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos de: cohecho, peculado, concusión, prevaricato, soborno, enriquecimiento lícito y en general por los delitos señalados en el artículo 10 de la Ley Orgánica de Servicio Público;
- d) Recibir cualquier clase de dádiva, regalo o dinero ajenos a su remuneración;
- e) Ingerir licor o hacer uso de sustancias estupefacientes o psicotrópicas en los lugares de trabajo;

- f) Injuriar gravemente de palabra u obra a sus jefes o proferir insultos a compañeras o compañeros de trabajo, cuando éstas no sean el resultado de provocación previa o abuso de autoridad;
- g) Asistir al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas;
- h) Incurrir durante el lapso de un año, en más de dos infracciones que impliquen sanción disciplinaria de suspensión, sin goce de remuneración;
- i) Suscribir, otorgar, obtener o registrar un nombramiento o contrato de servicios ocasionales, contraviniendo disposiciones expresas de la Ley Orgánica de Servicio Público y su reglamento;
- j) Cumplir en forma permanente, en el ejercicio de sus funciones, con atención debida al público y asistirlo con la información oportuna y pertinente, garantizando el derecho de la población a servicios públicos de óptima calidad;
- k) Privilegiar en la prestación de servicios a familiares y personas recomendadas por superiores, salvo los casos de personas inmersas en grupos de atención prioritaria, debidamente justificadas;
- l) Ordenar la asistencia a actos públicos de respaldo político de cualquier naturaleza o utilizar, con este y otros fines, bienes del Estado;
- m) Abusar de la autoridad que le confiere el puesto para coartar la libertad de sufragio, asociación u otras garantías constitucionales;
- n) Ejercer actividades electorales, en uso de sus funciones o aprovecharse de ellas para esos fines;
- o) Paralizar a cualquier título los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social; energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, procesamiento, transporte y distribución de hidrocarburos y sus derivados; transportación pública, saneamiento ambiental, bomberos, correos y telecomunicaciones;
- p) Mantener relaciones comerciales, societarias o financieras, directa o indirectamente, con contribuyentes o contratistas de cualquier institución del Estado, en los casos en que el servidor público, en razón de sus funciones, deba atender personalmente dichos asuntos;
- q) Resolver asuntos, intervenir, emitir informes, gestionar, tramitar o suscribir convenios o contratos con el Estado, por sí o por interpuesta persona u obtener cualquier beneficio que implique privilegios para el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Esta prohibición se aplicará también para empresas, sociedades o personas jurídicas en las que el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad tengan interés;
- r) Solicitar, aceptar o recibir, de cualquier manera, dádivas, recompensas, regalos o contribuciones en especies, bienes o dinero, privilegios y ventajas en razón de sus funciones, para sí, sus superiores o de sus subalternos; sin perjuicio de que estos actos constituyan delitos tales como: peculado, cohecho, concusión, extorsión o enriquecimiento ilícito;

- s) Percibir remuneración o ingresos complementarios, ya sea con nombramiento o contrato, sin prestar servicios efectivos o desempeñar labor específica alguna, conforme a la normativa de la respectiva institución;
- t) Negar las vacaciones injustificadamente a las servidoras y servidores públicos;
- u) Suscribir y otorgar contratos civiles de servicios profesionales contraviniendo disposiciones expresas de la Ley Orgánica de Servicio Público y su reglamento;
- v) Realizar actos de acoso o abuso sexual, trata, discriminación o violencia de cualquier índole en contra de servidoras o servidores públicos o de cualquier otra persona en el ejercicio de sus funciones, actos que serán debidamente comprobados;
- w) Haber obtenido la calificación de insuficiente en el proceso de evaluación del desempeño, por segunda vez consecutiva;
- x) Ejercer presiones e influencias, aprovechándose del puesto que ocupe, a fin de obtener favores en la designación de puestos de libre nombramiento y remoción para su cónyuge, conviviente en unión de hecho, parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad;
- y) Atentar contra los derechos humanos de alguna servidora o servidor de la institución, mediante cualquier tipo de coacción, acoso o agresión; y,
- z) Las demás establecidas por la Constitución de la República y las leyes.

Artículo (....) Concurrencia de faltas.- En caso de concurrencia de faltas se impondrá la sanción por la falta más grave. De ser todas de igual gravedad se impondrá el máximo de la sanción.

Artículo (....) Criterios para determinar la gravedad o levedad de la falta. Se determinará si la falta es grave o leve de conformidad con los siguientes criterios:

1. El grado de culpabilidad.
2. La naturaleza esencial del servicio.
3. El grado de perturbación del servicio.
4. La jerarquía y mando que el servidor público tenga en la respectiva institución.
5. La trascendencia social de la falta o el perjuicio causado.
6. Las modalidades y circunstancias en que se cometió la falta, que se apreciarán teniendo en cuenta el cuidado empleado en su preparación, el nivel de aprovechamiento de la confianza depositada en el investigado o de la que se derive de la naturaleza del cargo o función, el grado de participación en la comisión de la falta, si fue inducido por un superior a cometerla, o si la cometió en estado de ofuscación originado en circunstancias o condiciones de difícil prevención y gravedad extrema, debidamente comprobadas.
7. Los motivos determinantes del comportamiento.
8. Cuando la falta se realice con la intervención de varias personas, sean particulares o servidores públicos.
9. La realización típica de una falta objetivamente gravísima cometida con culpa grave, será considerada falta grave.

Artículo (...) Causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria. Está exento de responsabilidad disciplinaria quien realice la conducta:

1. Por fuerza mayor o caso fortuito.
2. En estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado.
3. En cumplimiento de orden legítima de autoridad competente emitida con las formalidades legales.
4. Por salvar un derecho propio o ajeno al cual deba ceder el cumplimiento del deber, en razón de la necesidad, adecuación, proporcionalidad y razonabilidad.
5. Por insuperable coacción ajena o miedo insuperable.

Artículo (...) Causales de extinción de la acción disciplinaria. Son causales de extinción de la acción disciplinaria las siguientes:

1. La muerte del investigado.
2. La prescripción de la acción disciplinaria.

PRINCIPIOS DEL DERECHO DISCIPLINARIO

Artículo (...) Legalidad. El servidor público sólo será investigado y sancionado disciplinariamente por comportamientos que estén descritos como falta en la Ley o en esta Ordenanza.

Artículo (...) Tipicidad de la falta.- A ningún servidor público se le puede abrir una investigación disciplinaria por un hecho que no tipificado en la Ley o en esta Ordenanza.

Artículo (...) Ilícitud sustancial. La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna.

Artículo (...) Debido proceso. El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de esta ordenanza.

Artículo (...) Reconocimiento de la dignidad humana. Quien intervenga en la actuación disciplinaria será tratado con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

Artículo (...) Presunción de inocencia.- A quien se atribuya una falta disciplinaria se presume inocente mientras no se declare su responsabilidad en resolución administrativa ejecutoriada. Durante la actuación toda duda razonable se resolverá a favor del investigado.

Artículo (....) Gratuidad de la actuación disciplinaria. Ninguna actuación procesal causará erogación a quien intervenga en el proceso, incluso los honorarios del Abogado defensor del investigado que será a costa de la Municipalidad, salvo el costo de las copias solicitadas por los sujetos procesales.

Artículo (....) Ejecutoriedad.- Al servidor público cuya responsabilidad disciplinaria se haya decidido mediante resolución administrativa ejecutoriada no será sometido a nueva investigación y juzgamiento disciplinarios por el mismo hecho, aun cuando a este se le dé una denominación distinta.

Artículo (....) Culpabilidad. En materia disciplinaria queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva. Las faltas sólo son sancionables a título de dolo o culpa. No poder imponer una sanción disciplinaria, faltando la culpabilidad, bien sea a título de dolo o culpa, "Mulla pena sine culpa".

Artículo (....) Igualdad ante la ley disciplinaria. Las autoridades disciplinarias tratarán de modo igual a los destinatarios de la ordenanza disciplinaria, sin establecer discriminación alguna por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica etc.

Artículo (....) Función de la sanción disciplinaria. La sanción disciplinaria tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley, las ordenanzas y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública.

Artículo (....) Derecho a la defensa. Durante la actuación disciplinaria el investigado tiene derecho a la defensa material y a la designación de un abogado. Si el procesado solicita la designación de un defensor así deberá procederse. Cuando se juzgue como persona ausente deberá estar representado a través de apoderado judicial, si no lo hiciere se designará defensor de oficio, que podrá ser estudiante del Consultorio Jurídico de las universidades reconocidas legalmente.

Artículo (....) Proporcionalidad. La sanción disciplinaria debe corresponder a la gravedad de la falta cometida. Para la imposición de sanciones disciplinarias se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la gradación de la sanción a aplicar:

- a) La trascendencia social y el perjuicio causado por la infracción cometida;
- b) El grado de intencionalidad;
- c) La reiteración o reincidencia en la comisión de las infracciones; y,
- d) La cuantía del eventual beneficio obtenido.

Artículo (....) Motivación. Toda decisión de fondo deberá motivarse.

Artículo (....) Interpretación de la ordenanza disciplinaria. En la interpretación y aplicación de la ordenanza disciplinaria el funcionario competente debe tener en cuenta que la finalidad del proceso es la prevalencia de la justicia, la efectividad del

derecho sustantivo, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías debidos a las personas que en él intervienen.

DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Artículo (...) **Periodo.-** Dentro del término previsto en el inciso segundo del artículo 92 de la LOSEP, la Unidad de Justicia por intermedio del Juez que conozca la causa mediante sorteo, podrá disponer el inicio y sustanciación del respectivo procedimiento administrativo disciplinario e imponer la sanción correspondiente a través de la expedición de la respectiva resolución de ser el caso.

Artículo (...) **Acciones previas.-** Antes de dar inicio al procedimiento administrativo disciplinario se deberán cumplir con las siguientes acciones previas:

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

Artículo (...) **Inicio del procedimiento disciplinario.-** En conocimiento del informe del Departamento de Talento Humano y providencia del Alcalde, el juez avocará conocimiento y expedirá la respectiva providencia de inicio del procedimiento administrativo disciplinario.

A partir de la recepción de la providencia del Alcalde en la que dispone se dé inicio al procedimiento administrativo disciplinario, el Juez que avoca conocimiento levantará el auto de llamamiento a procedimiento administrativo disciplinario en el término de 3 días, que contendrá:

- a. La enunciación de los hechos materia del procedimiento administrativo disciplinario y los fundamentos de la providencia expedida por el juez competente.
- b. La disposición de incorporación de los documentos que sustentan el procedimiento administrativo disciplinario;

- c. El señalamiento del término de 3 días para que el servidor de contestación a los hechos planteados que sustentan el procedimiento administrativo disciplinario;
- d. El señalamiento de la obligación que tiene el servidor de comparecer con un abogado defensor y señalar casillero judicial para futuras notificaciones a fin de ejercer su derecho de defensa; y,

Artículo (...) De la notificación.- El auto de llamamiento a procedimiento administrativo disciplinario será notificado por el señor notificador de la Unidad de Justicia en el término de un día, mediante una boleta entregada en su lugar de trabajo o mediante tres boletas dejadas en su domicilio o residencia constantes del expediente personal del servidor, conforme a las disposiciones generales establecidas en el Código de Procedimiento Civil, si no fuera posible ubicarlo en su puesto de trabajo, a la que se adjuntará toda la documentación constante del expediente, al cual se adjuntará toda la documentación que obrare del proceso. Si el servidor o servidora se negare a recibir la notificación, se sentará la respectiva razón por parte del notificador.

Artículo (...) De la contestación.- Recibida la notificación la o el servidor, en el término de 3 días, contestará al planteamiento del procedimiento administrativo disciplinario, adjuntando las pruebas de descargo que considere le asisten.

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

Artículo (...) De la audiencia oral.- Vencido el término de prueba, se señalará día y hora en las cuales tenga lugar una audiencia oral, en la cual el solicitante del procedimiento administrativo disciplinario y el presunto responsable de la falta disciplinaria sustentarán las pruebas de cargo y de descargo de las que se crean asistidos. Dicha audiencia será convocada con por lo menos 24 horas de anticipación.

De lo actuado en la audiencia, se dejará constancia por escrito, mediante acta sucinta que contenga un extracto de lo actuado por el Director de Talento Humano o su delgado, las partes si quisieren suscribirla, del abogado defensor y del Juez y secretario del juzgado.

Artículo (...) Resolución.- Concluida la audiencia oral, el Juez en el término máximo de 15 días, previo el análisis de los hechos y de las bases legales y normativas, mediante providencia dispondrá, de ser el caso, y de manera motivada, la aplicación de la sanción correspondiente, providencia que será notificada a la o el servidor procesado, de haber señalado domicilio legal para el efecto, o, mediante

una única boleta en su domicilio o lugar de residencia que conste del expediente personal.

Artículo (...) **Recurso de reposición.-** La Resolución del juez podrá ser recurrido, a elección del recurrente, en reposición ante el mismo órgano de la administración que los hubiera dictado o ser impugnados directamente en apelación ante el Alcalde. Son susceptibles de este recurso si la resolución afecte derechos subjetivos directos del servidor público procesado.

El término para la interposición del recurso de reposición será de cinco días. Transcurrido dicho término, únicamente podrá interponerse recurso contencioso administrativo.

El término máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de ocho días.

Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso. Contra la resolución de un recurso de reposición podrá interponerse el recurso de apelación, o la acción contencioso administrativa, a elección del recurrente.

Artículo (...) **Recurso de apelación.-** La resolución del Juez podrán ser recurridos en apelación ante el Alcalde del Gobierno Autónomo Descentralizado. El recurso de apelación podrá interponerse directamente sin que medie recurso de reposición o también podrá interponerse contra la resolución que niegue la reposición. De la negativa de la apelación no cabe recurso ulterior alguno en la vía administrativa.

Es susceptible de este recurso si la resolución afecta derechos subjetivos directos del servidor público procesado.

Artículo (...) **Término para apelación.-** El término para la interposición del recurso de apelación será de cinco días contados a partir del día siguiente al de su notificación de la Resolución.

Transcurrido dicho término sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme para todos los efectos.

Artículo (...) **Resolución por el Alcalde.-** Calificado el recurso de apelación por el juez de la causa, elevará el proceso al Alcalde para que mérito de lo actuado en el plazo máximo de treinta días dicte y notifique la resolución al servidor público procesado. Transcurrido este plazo, de no existir resolución alguna, se entenderá negado el recurso.

Contra la resolución de un recurso de apelación no cabrá ningún otro recurso en vía administrativa.

Artículo (...) **Acción de personal.-** El titular del Departamento de Talento Humano o su delegado, elaborará la acción de personal en la que se registrará la sanción

impuesta por el Juez o por el Alcalde, la cual será notificada conjuntamente con la resolución.

Si el juez o el Alcalde, en su providencia final, determina que no existen pruebas suficientes para sancionar ordenará el archivo del proceso administrativo disciplinario, sin dejar constancia en el expediente personal de la o el servidor procesado.

Artículo (...) De la renuncia en procedimiento disciplinario.- En caso de que la o el servidor, contra quien se haya instaurado un proceso disciplinario, presentare su renuncia al puesto que desempeña, el Alcalde no la aceptará hasta que concluya el proceso administrativo, de conformidad con el artículo 45 de la LOSEP, y en caso de abandono del puesto, se continuará con el procedimiento disciplinario aún en ausencia del servidor.

Artículo (...) Prescripción de acciones.- Prescribirán en el término de noventa días las acciones de la autoridad para imponer las sanciones disciplinarias que contempla ésta Ordenanza y las sanciones impuestas en cada caso, término que correrá desde la fecha en que la autoridad tuvo conocimiento de la infracción.

DISPOSICIÓN GENERAL

Artículo (...) En todo lo que no contemple la presente Ordenanza, se estará a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento y el COOTAD.

DISPOSICIÓN FINAL

La presente ordenanza, entrará en vigencia a partir de la promulgación sin perjuicio de su publicación en Registro Oficial.

Dado en Ambato, en la sala de sesiones del Concejo Municipal a losdías del mes de del año

f)

Alcalde de Ambato

f)

Secretario del Concejo Municipal

6.5. Sustentabilidad y Aprobación

La aprobación del Código de Ética Municipal estará a cargo del Concejo Municipal de Ambato, facultad establecida en el artículo 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

6.6. Análisis del Riesgo Jurídico

La propuesta que pretende solucionar el problema planteado está fundamentada en la ley, por lo tanto es factible crear una ordenanza “Código de Ética” que regulará la administración del talento humano, en los que se establecerán las particularidades de la gestión institucional que serán objeto de sanciones derivadas de las faltas leves y graves establecidas en la ley.

BIBLIOGRAFÍA

1. Ballén Molina, Rafael Antonio, “*Derecho Administrativo Disciplinario*”, Temis, Bogotá-Colombia 1998.
2. Barrera Alcaraz, Adriana. y otros, “*Diccionario Jurídico Mexicano*” Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1994.
3. Cabanellas, Guillermo, “*Repertorio jurídico de principios generales del derecho, locuciones, máximas y aforismos latinos y castellanos*”. 4ª. Edición ampliada por Ana María Cabanellas. Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina.
4. Cabanellas, Guillermo, “*Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*” Editorial Heliasta. Buenos Aires. Argentina. 1996.
5. Cañizares Fernando, Diego; “*Teoría del Estado*”, Editorial Pueblo y Educación, 1979.
6. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización- Ediciones Legales-2012, Quito-Ecuador.
7. Constitución de la República del Ecuador -2008.- Ediciones Legales – 2012, Quito –Ecuador.
8. De Miguel, Juan Palomar, “*Diccionario para Juristas*”, Editorial Roma, 2000.
9. De León Villalba, Francisco Javier, Acumulación de sanciones penales y administrativas: Sentido y alcance del principio “ne bis in idem”. Bosch. Barcelona, España, 1998.
10. De Enterría, Eduardo García -Carande, “*Reflexiones sobre la Ley y los Principios Generales del Derecho*”, Revista de Administración Pública ISSN 0034-7639, No. 40, 1963.
11. Dromi, José Roberto, “*Instituciones de Derecho Administrativo*”, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires-Argentina, 1978.
12. Dromi, José Roberto, “*Manual de Derecho Administrativo*”, Buenos Aires, 1987.
13. Gaceta Judicial. Año XCVIII. Serie XVI. No. 11. Pág. 2985. Quito, 27 de febrero de 1998.
14. Garrido Falla Fernando, “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Tomo II.

15. Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, "*Dogmática del Derecho Disciplinario*", 3era Edición, Impreso en Colombia, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.
16. Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, "*El derecho Disciplinario como una Especie del Derecho Sancionador, con varias Manifestaciones Diferenciadas de uno y otro*", en *Dogmática del Derecho Disciplinario*, 3era Edición, Impreso en Colombia, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.
17. Jaramillo Ordoñez, Hernán, "*La Actividad Jurídica de la Administración*", Loja Ecuador, 1999,
18. Ley Orgánica del Servicio Público, Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294, de 6 de octubre de 2010.
19. Linares, "*Derecho Administrativo y funciones Estatales*", Editorial Astrea, Buenos Aires, 1986.
20. Lôsing, Norbert, "*Estado de Derecho, Seguridad Jurídica y Desarrollo Económico*", Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 2002-dialnet.unirioja.es.
21. Morales Tobar, Marco, "*Derecho Procesal Administrativo*" Texto Guía-Loja, UTPL-2011.
22. Moron Urbina, Juan Carlos, "*Comentarios Ley de Procedimiento Administrativo General*", Gaceta Jurídica, Lima- Perú, 2003.
23. Morón, Miguel Sánchez "*Derecho de la Función Pública*", cuarta edición, Editorial Tecnos (Grupo Anaya), 2004. Madrid España,
24. Morón, Miguel Sánchez, "*El principio de Tipicidad*", "Derecho de la Función Pública", Editorial Tecnos, Grupo Anaya, S.A. 2004, cuarta edición, Madrid-España.
25. Ley Orgánica del Servicio Público, Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294, de 6 de octubre de 2010.
26. López Jácome, Nelson "*El Procedimiento Previo a la Destitución de los Empleados Públicos*" Quito 2004.
27. Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público, Suplemento del Registro Oficial No. 418, de 1 de abril de 2011.

28. Sánchez Gil, Rubén, *“El Principio de Proporcionalidad”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, primera edición 2007, impreso y hecho en México.
29. Sánchez Morón, Miguel, *“El principio de Tipicidad”*, “Derecho de la Función Pública”, Editorial Tecnos, Grupo Anaya, S.A, 2004, cuarta edición, Madrid-España
30. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *“Principios del Derecho Administrativo Sancionador”*, Centro de Estudios Ramón Areces, colección Ceura, Madrid 2000.
31. Salazar Pedro, *“Una aproximación al concepto de legalidad y su vigencia”*, en Revista Digital Isonómia N. 9, 1998.
32. Secaira Durango, Patricio Adolfo, *“Curso Breve de Derecho Administrativo”*, Quito, Universitaria, 2004.
33. Secaira Durango, Patricio Adolfo, *“Derecho Administrativo”*.- Loja UTPL 2009
34. TOSCANO GIL, F. *“La recepción por el Tribunal Supremo de la doctrina de la vinculación negativa de la ordenanza local al principio de legalidad sancionadora”*, en Revista Andaluza de Administración Pública, 2004.
35. Vergara Blanco, Alejandro, *“Esquema De Los Principios Del Derecho Administrativo Sancionador”*.

ANEXOS

ANEXO 1

UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA *La Universidad Católica de Loja*

POSGRADO CIENCIAS JURÍDICAS

Distinguido Encuestado:

La presente encuesta tiene el propósito analizar, **EL DEBIDO PROCESO PREVIO A LA SANCIÓN DISCIPLINARIA A LOS EMPLEADOS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPALIDAD DE AMBATO**, solicito responder con sinceridad, cada una de las cuestiones que se plantean, ya que permitirá aportar datos confiables a la investigación.

1. ¿Usted considera, que algunas faltas disciplinarias tipificadas en Disposiciones Administrativas por la Municipalidad de Ambato son desproporcionales en relación a la equivalencia entre la infracción cometida y la sanción impuesta?

SI

No

2. ¿Las sanciones disciplinarias impuestas por la Municipalidad de Ambato a sus servidores públicos violan el derecho a la defensa y el debido proceso?

SI

No

3. ¿Usted se sentaría en igualdad de condiciones en el procedimiento disciplinario sustanciado por la Dirección de Desarrollo Institucional y del Talento Humano de la Municipalidad de Ambato?

SI

No

4. ¿Usted considera que los procesos disciplinarios sustanciados por el Dirección de Desarrollo Institucional y del Talento Humano de la Municipalidad de Ambato son imparciales?

SI

No

5. ¿Usted está de acuerdo, que las acciones u omisiones de los servidores públicos de la Municipalidad de Ambato queden en la impunidad por falta de norma jurídica que se tipifique las diferentes faltas disciplinarias?

SI

No

6. ¿Usted está de acuerdo que se expida una Ordenanza plenamente debatida y consensuada en el Concejo Municipal de Ambato donde se establezca las diferentes faltas disciplinarias?

SI

No

7. ¿Usted está de acuerdo que la Ordenanza que regule el régimen disciplinario debe garantizar plenamente los derechos de los servidores públicos de la Municipalidad de Ambato?

SI

No

8. ¿Usted está de acuerdo que la Ordenanza que regularía el régimen disciplinario se llame "CÓDIGO DE ÉTICA DEL SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL"?

SI

No

9. ¿Diga usted, si la Unidad de Justicia de la Municipalidad de Ambato actúa con imparcialidad en los asuntos sometidos a su conocimiento?

SI

No

10. ¿Usted considera que debe sustanciarse y resolverse las presuntas faltas disciplinarias por la Unidad de Justicia de la Municipalidad de Ambato?

SI

No

Gracias por su colaboración
Encuestador: Juan Gabriel Abril Flores

ANEXO 2



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

PROYECTO DE TESIS

**Creación de una ordenanza municipal para garantizar el debido proceso
previo a la sanción disciplinaria a los empleados del Gobierno
Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato**

AUTOR:

Abril Flores Juan Gabriel

DIRECTOR:

Carrión González Paul Edvaldo, Ms.c

CENTRO UNIVERSITARIO AMBATO

2013

102

1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el Ecuador, al parecer las relaciones jurídicas entre las instituciones públicas, frente a los servidores públicos, no ha sido materia de preocupación principal para los legisladores, sino más bien de orden residual, ya que hasta la presente fecha no se ha expedido una ley que solucione los diferentes problemas inherentes al servicio público.

Al expedirse la Ley Orgánica de Servicio Público, R.O. 294, del 6 de octubre de 2010, se estimó que se iba a solucionar los diferentes problemas o vacíos legales existentes especialmente al régimen disciplinario. Sin embargo, lejos de aquello mantiene los mismos defectos de la legislación anterior y en ocasiones lo agudiza, es decir, puede notarse claramente que persiste el desconocimiento de los problemas administrativos y la poca importancia que se brinda a tan importantes relaciones jurídicas.

La persona cuando ingresa al sector público, tiene el deber y la obligación de realizar con voluntad, capacidad, eficiencia, transparencia y conciencia todas las actividades encomendadas por la administración pública, y responder por sus actos en caso de incumplimiento por acción u omisión, tal como lo establece el Art. 233 de la Constitución de la República del Ecuador.³⁹

Cuando el funcionario o empleado público por la inobservancia de las disposiciones constitucionales o legales que rige en la vida jurídica de la institución pública, y básicamente por el incumplimiento de los deberes y atribuciones que el personal comete en razón de sus funciones, debe imponerse una sanción administrativa, pero el problema surge que cada institución ha introducido disposiciones que norman particularmente esas relaciones disciplinarias, incluso que por disposición legal,

39 Constitución de la República del Ecuador- 2008, Art. 233 dice: Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

ciertas entidades no se someten a ley alguna, sino a los reglamentos disciplinarios internos que para el efecto expidan los competentes órganos de cada institución⁴⁰ o peor alguno, por simples disposiciones administrativas que tipifican las diferentes actos u omisiones susceptibles de sanción disciplinaria, desvirtuando o desconociendo la reserva legal establecida en la Carta Magna.⁴¹

El problema radica que la propia Ley Orgánica de Servicio Público viola su propia reserva legal constitucionalmente atribuida, en cual delega mediante el Art. 42 literal a) que las sanciones administrativas por faltas leves pueden estar reguladas por disposiciones administrativas (...); y de manera concordante el art. 79 de su Reglamento, manifiesta “que las Unidades Administrativas de Talento Humano elaboraran obligatoriamente, en consideración de la naturaleza de la gestión institucional los reglamentos internos de la administración de talento humano, en los que se establecerán las particularidades de la gestión institucional que serán objeto de sanciones derivadas de las faltas leves y graves establecidas en la ley” es decir que incluso puede tipificar causales de destitución para los servidores públicos, norma que se contrapone con el Art. 89 de la Ley Orgánica de Servicio Público manifiesta que solo serán destituidos por las causas determinadas en esta ley.

El reglamento institucional no puede violar la reserva legal, esto es cuando la Constitución obliga a que ciertas normas jurídicas tengan la fuerza de ley, estas no pueden ser sustituidas por reglamentos, como en el caso de tipificación de conductas antisociales, responsabilidades y penas, así como en el caso de la tipificación de conductas en materia administrativa con sus correspondientes sanciones. Cuando la ley se remite al reglamento, este cuerpo jurídico no puede violar la esfera jurídica asignada a la ley por la Constitución, pues en este caso se

⁴⁰ Art. 79 del Reglamento de la LOSEP dice: Las UATH elaborarán obligatoriamente, en consideración de la naturaleza de la gestión institucional los reglamentos internos de administración del talento humano, en los que se establecerán las particularidades de la gestión institucional que serán objeto de sanciones derivadas de las faltas leves y graves establecidas en la ley.

⁴¹ Constitución de la República del Ecuador, Art. 76 numeral 3 de la que manifiesta “Nadie puede ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, **no este tipificado en la ley**, como infracción penal, civil o **administrativa** o de otra naturaleza, **ni se aplicara una sanción no prevista en la ley** (...).

debe considerarse, a la norma legal, que se vale del reglamento para tipificar y sancionar, sin valor alguno por inconstitucional.⁴²

La Municipalidad de Ambato entidad de investigación, desde la expedición de la Ley Orgánica de Servicio Público R.O. 294, del 6 de octubre de 2010, hasta la presente fecha no cuenta con un Reglamento Interno debidamente aprobado por la autoridad competente, en donde se establezca las particularidades de la gestión institucional que serán objeto de sanciones derivadas de las faltas leves y graves establecidas en la ley, es decir que no expedido un cuerpo normativo que tipifique las diversa faltas susceptibles de sanción disciplinaria dentro de la institución. Como se dijo en el párrafo anterior, por más que se expida un Reglamento Interno en la Municipalidad como lo establece la Ley Orgánica de Servicio Público, la norma sería inconstitucional, ya que al servidor público sólo podrá ser investigado y sancionado disciplinariamente por faltas o prohibiciones consagradas en la ley y no en reglamentos.

Por las consideraciones expuestas, es necesario que se expida de manera urgente en la Municipalidad Ambato una norma jurídicamente válida, en el que tipifique los diferentes actos u omisiones susceptibles de sanción disciplinaria con el procedimiento administrativo para sustanciar al servidor público en caso de incumplimiento. Basándome en la Autonomía Administrativa Municipal establecida en el Art. 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que “consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales”; en el Art. 354 ibídem que “los servidores públicos de cada gobierno autónomo descentralizado se regirán por el marco general que establezca la ley que regule el servicio público y su propia normativa. En ejercicio de su autonomía administrativa, los gobiernos autónomos descentralizados, mediante ordenanzas o resoluciones para el caso de las juntas parroquiales rurales, podrán regular la administración del talento humano (...)” y en forma concordante también lo manifiesta el art. 360 ibídem: “La administración del

⁴² Secaira Durango, Patricio Adolfo, “*Derecho Administrativo*”.- Loja UTPL 2009 Pág. 78

talento humano de los gobiernos autónomos descentralizados será autónoma y se regulará por las disposiciones que para el efecto se encuentren establecidas en la ley y en las respectivas ordenanzas (...)” y finalmente el Art. 395 ibídem manifiesta “que los gobiernos autónomos descentralizados tienen plena competencia establecer sanciones administrativas mediante acto normativo, para su juzgamiento y para hacer cumplir la resolución dictada en ejercicio de la potestad sancionadora, siempre en el ámbito de sus competencias y respetando las garantías del debido proceso contempladas en la Constitución de la República”. Se puede establecer que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización faculta a las Municipales tipificar “*ius puniendi*” las diferentes sanciones disciplinarias por acciones u omisiones a través de una Ordenanza, norma jurídica válida que garantizará los principios básicos del debido proceso previo a la sanción disciplinaria al servidor público. La ordenanza será plenamente debatida y consensuada en el pleno del Concejo Municipal, para sea legítima, justa, proporcional y razonable, dotando a la autoridad administrativa de mecanismos jurídicos necesarios, para sancionar al servidor público de ser el caso.

Además en la Ordenanza se establecerá que los procedimientos disciplinarios sean sustanciados por la Unidad de Justicia de la Municipalidad de Ambato para así garantizar plenamente los derechos de los servidores públicos en los procedimientos disciplinarios, como el derecho a la defensa, el debido proceso y en especial ser juzgado por una autoridad imparcial e independiente. La Unidad de Justicia fue creada mediante Resolución Administrativa N° DA-11-0367 de fecha 17 de noviembre del 2011 suscrita por el Arq. Fernando Callejas Barona, Alcalde de Ambato, que está integrado por tres juzgados cada uno de los cuales contará con juez administrativo, cuyo fin primordial es sancionar a todos los individuos, sean o no empleados públicos en caso de incumplimiento a las ordenanzas municipales, pero garantizando los derechos de las partes. Todas las causas sometidas a su conocimiento se sustanciarán en forma oportuna, independiente, imparcial y transparente, garantizado el debido proceso y la presunción de inocencia del acusado.

2.- OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO GENERAL

Analizar jurídicamente las diferentes garantías del debido proceso con la finalidad de garantizar los derechos de los empleados del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato en los diferentes procedimientos disciplinarios sustanciados en su contra.

2.2. OBJETIVOS ESPECIFICOS

2.2.1. Establecer jurídicamente que las actuales sanciones por faltas disciplinarias impuestas a los empleados del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato violan las garantías básicas del debido proceso.

2.2.2. Analizar las garantías básicas del debido proceso para incorporar en la ordenanza municipal donde se tipifiquen los diferentes actos u omisiones por faltas leves y graves susceptibles de sanción disciplinaria a los empleados del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato.

2.2.3. Indagar si existe una norma jurídica vigente en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato que se tipifiquen los diferentes actos u omisiones por faltas leves y graves susceptibles de sanción disciplinaria.

2.2.4. Proponer la creación de una ordenanza municipal, donde se tipifiquen los diferentes actos u omisiones por faltas leves y graves susceptibles de sanción disciplinaria, para así garantizar el debido proceso y la seguridad jurídica en las sanciones administrativas impuestas a los empleados del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato.

3.- MARCO TEÓRICO

En el Estado de derecho, se trata de someter el derecho disciplinario a la ley, bajo el principio Constitucional de RESERVA DE LEY, al igual que el derecho penal, de conformidad con el numeral segundo del artículo 132 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece que se requerirá de la expedición de una LEY para “*Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes*”, dejando al margen sobre la arbitrariedad de la autoridad pública para imponer sanciones disciplinarias fundamentadas en normas distintas a la ley (ej. Reglamentos).

El profesor Gustavo Penagos, como el tratadista más certero y objetivo en el tema de los principios del derecho disciplinario, en su obra magistral “Derecho Administrativo”, manifiesta textualmente “La aplicación de las sanciones disciplinarias como en todo proceso, debe obedecer a criterios científicos y no ha supuestos estimativos y no tipificados legalmente de las infracciones sancionables, no a simples presunciones (.....). En todo proceso administrativo debe aplicarse los principios del derecho disciplinario como el principio de tipicidad de la falta, que garantiza que ningún servidor público se le puede abrir una investigación disciplinaria por un hecho que no esté tipificado en la ley; y el Principio de Legalidad, que garantiza al funcionario o empleado público, que debe responder por faltas o prohibiciones consagradas expresamente en la ley y no en reglamentos.⁴³

El reglamento institucional no puede violar la reserva legal, esto es cuando la Constitución obliga a que ciertas normas jurídicas tengan la fuerza de ley, estas no pueden ser sustituidas por reglamentos, como en el caso de tipificación de conductas antisociales, responsabilidades y penas, así como en el caso de la tipificación de conductas en materia administrativa con sus correspondientes sanciones. Cuando la ley se remite al reglamento, este cuerpo jurídico no puede violar la esfera jurídica asignada a la ley por la Constitución, pues en este caso se

⁴³ López Jácome, Nelson “*El Procedimiento Previo a la Destitución de los Empleados Públicos*” Quito 2004, Pág. 123.

debe considerarse, a la norma legal, que se vale del reglamento para tipificar y sancionar, sin valor alguno por inconstitucional ⁴⁴

En el Derecho Administrativo, como una rama del derecho público, la disciplina jurídica tiene sus propias características que lo individualizan, contándose entre las principales las que sigue (...) Es esencialmente permisivo, pues lo que no manda expresamente debe entenderse prohibido. De esta manera se entrega al ciudadano el marco de seguridad que requiere, en el entendido que los órganos y funcionarios públicos solo pueden actuar sometidos y en uso de sus atribuciones constitucionales y legales.⁴⁵ El principio enunciado se encuentra en la Constitución de la República del Ecuador que establece en el art. 226 “las Instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidores y servidoras públicas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que le sean atribuidas en la Constitución y la ley (...) y de manera concordante en el art. 229 segundo inciso del mismo cuerpo supremo manifiesta (...) los derechos de los servidores y servidoras públicos son irrenunciables. La ley definirá (...) el sistema de remuneraciones y cesación de funciones. De las normas antes invocadas por mandato constitucional solo pueden ser sancionados o cesados de sus funciones los servidores públicos por actos u omisiones que al momento de cometerse, este tipificado en la ley como infracción administrativa, por el principio de legalidad.

4.- HIPÓTESIS

¿Con la creación de una ordenanza municipal donde se tipifiquen las diversas infracciones administrativas por faltas leves y graves, se garantizará el debido proceso en las sanciones administrativas impuestas a los empleados del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato?

⁴⁴ Secaira Durango, Patricio Adolfo, “*Derecho Administrativo*”.- Loja UTPL 2009 Pág. 78

⁴⁵ Secaira Durango, Patricio Adolfo, “*Derecho Administrativo*”.- Loja UTPL 2009 Pág. 59

5.- PLAN DE CONTENIDOS

CAPÍTULO I

LAS ORDENANZAS MUNICIPALES

- 1.1. Las ordenanzas
- 1.2. Ordenanza municipal
- 1.2.1. El *ius puniendi* de las Ordenanzas Municipales
- 1.3. Facultades del Concejo Municipal
- 1.4. Facultad Legislativa del Concejo Municipal
- 1.5. Aprobación de las Ordenanzas Municipales

CAPÍTULO II

EL DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO

- 2.1. Debido proceso
- 2.2. Potestad sancionadora
- 2.3. Los principios sustantivos del régimen disciplinario
- 2.3.1. Principio de legalidad
- 2.3.1.1. El principio de legalidad en el régimen disciplinario
- 2.3.2. Principio de seguridad jurídica
- 2.3.2.1. La seguridad jurídica como norma suprema
- 2.3.3. Principio *Nom bis in ídem*

CAPÍTULO III

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

- 3.1. La Responsabilidad
- 3.2. Responsabilidad Administrativa
- 3.2.1. Sanciones Disciplinarias
- 3.2.2. La Potestad Administrativa
- 3.2.2.1. Potestad Sancionadora
- 3.2.2.2. Potestad Administrativa Disciplinaria
- 3.3. Derecho Disciplinario

CAPÍTULO IV

- 4.1. Investigación de campo
- 4.1.1. Aplicación de encuestas y análisis de resultados

CAPÍTULO V

- 5.1. Conclusiones
- 5.2. Recomendaciones
- 5.3. Proyecto de Ordenanza Municipal

6.- METODOLOGÍA

6.1. Modalidad de la investigación

La modalidad que se empleará para el desarrollo de la presente proyecto estará basada en el proceso investigativo de tipo bibliográfica, documental y de campo.

6.2.- Métodos

Los métodos que se utilizarán para este trabajo investigativo son;

- **Método no Experimental.-** En virtud que pretende experimentar, basándose en hechos que son reales y que están presentes al momento de la investigación.
- **Método Analítico.-** Porque mediante la investigación y estudio realizado de una manera profunda, podemos determinar el grado de veracidad de la propuesta.
- **Método Inductivo.-** Lo que permita extraer de determinadas observaciones o experiencias particulares, un principio general implícito.
- **Método Deductivo.-** A través de este método se podrá obtener la información más amplia, ya que este método parte de lo general a lo particular, lo cual nos permitirá determinar de manera más objetiva y poder llegar a la verdad.
- **Método Estadístico.-** La materia prima de la estadística consiste en conjuntos de números obtenidos al contar o medir elementos. Al recopilar datos estadísticos se tendrá especial cuidado para garantizar que la información sea completa y correcta.

6.3.- Técnicas

6.3.1.- Encuesta: se realizará en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato a los Empleados de la Unidad de Justicia, Abogados de Procuraduría Síndica, Directores o Jefes Departamentales, Empleados y Abogados en libre ejercicio.

6.4.- Instrumentos

- Formulario de encuesta.

6.5.- Población y Muestra

Para la investigación participarán solo informantes calificados para obtener datos confiables.

Dentro de la investigación se consideraran la siguiente población:

6.5.1.- Matriz de la Población y Muestra

INSTITUCIÓN	INVOLUCRADOS	POBLACIÓN	%	MUESTRA
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato.	Empleados de la Unidad de Justicia	05	100	05
	Abogados de Procuraduría Síndica	04	100	04
	Directores o Jefes Departamentales	03	100	03
	Empleados	18	100	18
	Abogados en libre ejercicio	10	100	10
	TOTAL	40	100	40

6.6.- Recolección de la Información

La información primaria será recolectada a los Empleados de la Unidad de Justicia, Abogados de Procuraduría Síndica, Directores o Jefes Departamentales, Empleados y Abogados en libre ejercicio a través de la técnica de encuesta.

La información secundaria será obtenida de fuentes bibliográficas actualizadas, documentos, sanciones disciplinarias, disposiciones administrativas, así como de la información vía Internet, necesaria para el Marco Teórico.

6.7. - Procesamiento de la Información

La información será revisada en forma crítica realizando las correcciones pertinentes para depurar la información, para efecto de un procesamiento rápido e idóneo se procederá a codificar los datos.

La información será tabulada a través de tablas estadísticas y representada en gráficos circulares y barras, que permitan una visualización concreta de los resultados.

BIBLIOGRAFÍA

1. Ballén Molina, Rafael Antonio, “*Derecho Administrativo Disciplinario*”, Temis, Bogotá-Colombia 1998.
2. Barrera Alcaraz, Adriana. y otros, “*Diccionario Jurídico Mexicano*” Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1994.
3. Cabanellas, Guillermo, “*Repertorio jurídico de principios generales del derecho, locuciones, máximas y aforismos latinos y castellanos*”. 4ª. Edición ampliada por Ana María Cabanellas. Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina.
4. Cabanellas, Guillermo, “*Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*” Editorial Heliasta. Buenos Aires. Argentina. 1996.
5. Cañizares Fernando, Diego; “*Teoría del Estado*”, Editorial Pueblo y Educación, 1979.
6. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización- Ediciones Legales-2012, Quito-Ecuador.
7. Constitución de la República del Ecuador -2008.- Ediciones Legales – 2012, Quito –Ecuador.
8. De Miguel, Juan Palomar, “*Diccionario para Juristas*”, Editorial Roma, 2000.
9. De León Villalba, Francisco Javier, Acumulación de sanciones penales y administrativas: Sentido y alcance del principio “ne bis in idem”. Bosch. Barcelona, España, 1998.
10. De Enterría, Eduardo García -Carande, “*Reflexiones sobre la Ley y los Principios Generales del Derecho*”, Revista de Administración Pública ISSN 0034-7639, No. 40, 1963.
11. Dromi, José Roberto, “*Instituciones de Derecho Administrativo*”, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Buenos Aires-Argentina, 1978.
12. Dromi, José Roberto, “*Manual de Derecho Administrativo*”, Buenos Aires, 1987.
13. Gaceta Judicial. Año XCVIII. Serie XVI. No. 11. Pág. 2985. Quito, 27 de febrero de 1998.
14. Garrido Falla Fernando, “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Tomo II.

15. Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, "*Dogmática del Derecho Disciplinario*", 3era Edición, Impreso en Colombia, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.
16. Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, "*El derecho Disciplinario como una Especie del Derecho Sancionador, con varias Manifestaciones Diferenciadas de uno y otro*", en *Dogmática del Derecho Disciplinario*, 3era Edición, Impreso en Colombia, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.
17. Jaramillo Ordoñez, Hernán, "*La Actividad Jurídica de la Administración*", Loja Ecuador, 1999,
18. Ley Orgánica del Servicio Público, Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294, de 6 de octubre de 2010.
19. Linares, "*Derecho Administrativo y funciones Estatales*", Editorial Astrea, Buenos Aires, 1986.
20. Lôsing, Norbert, "*Estado de Derecho, Seguridad Jurídica y Desarrollo Económico*", Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 2002-dialnet.unirioja.es.
21. Morales Tobar, Marco, "*Derecho Procesal Administrativo*" Texto Guía-Loja, UTPL-2011.
22. Moron Urbina, Juan Carlos, "*Comentarios Ley de Procedimiento Administrativo General*", Gaceta Jurídica, Lima- Perú, 2003.
23. Morón, Miguel Sánchez "*Derecho de la Función Pública*", cuarta edición, Editorial Tecnos (Grupo Anaya), 2004. Madrid España,
24. Morón, Miguel Sánchez, "*El principio de Tipicidad*", "Derecho de la Función Pública", Editorial Tecnos, Grupo Anaya, S.A. 2004, cuarta edición, Madrid-España.
25. Ley Orgánica del Servicio Público, Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294, de 6 de octubre de 2010.
26. López Jácome, Nelson "*El Procedimiento Previo a la Destitución de los Empleados Públicos*" Quito 2004.

27. Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público, Suplemento del Registro Oficial No. 418, de 1 de abril de 2011.
28. Sánchez Gil, Rubén, *“El Principio de Proporcionalidad”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México, primera edición 2007, impreso y hecho en México.
29. Sánchez Morón, Miguel, *“El principio de Tipicidad”*, “Derecho de la Función Pública”, Editorial Tecnos, Grupo Anaya, S.A, 2004, cuarta edición, Madrid-España
30. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *“Principios del Derecho Administrativo Sancionador”*, Centro de Estudios Ramón Areces, colección Ceura, Madrid 2000.
31. Salazar Pedro, *“Una aproximación al concepto de legalidad y su vigencia”*, en Revista Digital Isonómia N. 9, 1998.
32. Secaira Durango, Patricio Adolfo, *“Curso Breve de Derecho Administrativo”*, Quito, Universitaria, 2004.
33. Secaira Durango, Patricio Adolfo, *“Derecho Administrativo”*.- Loja UTPL 2009
34. TOSCANO GIL, F. *“La recepción por el Tribunal Supremo de la doctrina de la vinculación negativa de la ordenanza local al principio de legalidad sancionadora”*, en Revista Andaluza de Administración Pública, 2004.
35. Vergara Blanco, Alejandro, *“Esquema De Los Principios Del Derecho Administrativo Sancionador”*.

ANEXO 3



**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPALIDAD DE AMBATO
ASESORÍA JURÍDICA**

AJ-11-1539

Ambato, 02 de junio del 2011

Ingeniero

José Jácome

Director de Recursos Humanos

Señor Director:

Con el fin de dar atención a circular DRH-11-007, de fecha 31 de mayo del 2011, la misma que nos fue notificada el día 01 de junio del 2011; referente a la disposición de suprimir los 5 minutos de gracia y que se mantendrán las sanciones pecuniarias administrativas, para garantizar el cumplimiento efectivo de la jornada de trabajo ante lo cual nos dirigimos a Usted respetuosamente e indicamos lo siguiente:

LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

La Constitución de la República del Ecuador como normativa suprema del estado ecuatoriano contiene varios derechos a ser observados por la administración municipal a fin de no violarlas; ante estos derechos podemos señalar los siguientes:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 1.- Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.

Art. 76 numeral 3.- Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que al momento de cometerse, **no este tipificado en la ley** como infracción penal, **administrativa** o de otro naturaleza; ni se aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la Ley.

Numeral 6.- La Ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.

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*. Concordante a lo transcrito esta:



**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPALIDAD DE AMBATO
ASESORÍA JURÍDICA**

LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO.-

La ley orgánica del Servicio Público

Art. 22.- Deberes de las o los Servidores Públicos.- Son deberes de las o los servidores públicos: a) Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la ley.

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

Para efectos de la aplicación de esta ley, las faltas se clasifican en leves y graves.

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

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

REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PUBLICO.

Art. 79.- Del Reglamento Interno de Administración del Talento Humano.- Las UATH elaborarán ***obligatoriamente***, en consideración de la naturaleza de la gestión institucional ***los reglamentos internos de administración del talento humano***, en los que se establecerán las particularidades de la gestión institucional que serán objeto de sanciones ***derivadas de las faltas leves y graves establecidas en la ley.***

El Art. 81 trata de las faltas leves y en el segundo inciso se establece que: "Las faltas leves son las determinadas en el artículo 42 de la LOSEP y en los reglamentos internos...(…)...Los reglamentos internos en cumplimiento con lo dispuesto en el inciso anterior, conforme a la valoración que hagan de cada una de las faltas leves, determinarán la sanción que corresponda...".

El Art. 52 de la LOSEP determina que una de las atribuciones de las Unidades de Administración del Talento Humano es la determinada en el literal b) "Elaborar los proyectos de estatuto, normativa interna, manuales e



**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPALIDAD DE AMBATO
ASESORÍA JURÍDICA**

Indicadores de gestión del talento humano;" en concordancia con lo determinado en el literal c): "Elaborar el reglamento interno de administración del talento humano..."

EL CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN

Esta normativa regula el accionar en todos los ámbitos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en tal sentido tenemos lo dispuesto en el Artículo 59, el mismo establece las competencias que tiene la máxima autoridad ejecutiva que es el Alcalde Cantonal, en concordancia a lo dispuesto en el literal i) que indica: "Resolver administrativamente todos los asuntos correspondientes a su cargo; expedir, previo conocimiento del concejo, la estructura orgánico funcional del gobierno autónomo descentralizado municipal;"

Considerando además que la Autonomía Administrativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados está establecida en el artículo 5 del cuerpo normativo señalado, el que determina que la autonomía...(...)...comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes..". En este sentido determina que "autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales..."

CONSIDERACIONES DE HECHO

Entre las consideraciones de hecho podríamos puntualizar infinidad de cuestiones domésticas que como seres humanos perfectibles estamos expuestos día a día; pero debemos recalcar cuestiones que si son visibles a todos los servidores públicos municipales, tales como la manipulación del reloj biométrico que al ser un aparato electrónico tiene mantenimiento por la o las personas encargadas de aquello, en tal sentido es adelantado o atrasado, ajustado de acuerdo al reloj del encargado de manipular el reloj biométrico, particular del cual no tenemos conocimiento, hecho que no nos es informado, sino solo al momento de ingresar a laborar en las horas de la mañana a la institución; por lo tanto obviamente incurrimos en atrasos. Así también el mismo aparato electrónico muchas veces tiene en su pantalla "memoria baja" lo cual provoca que no se tenga conocimiento de la hora real para ajustar con nuestros propios relojes.

En tal sentido debemos indicar que de acuerdo al reporte de atrasos de varios servidores de Asesoría Jurídica del mes de abril tenemos un mínimo de 5 minutos al mes, lo que haciendo un cálculo para los días laborables al mes



**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPALIDAD DE AMBATO
ASESORÍA JURÍDICA**

tendríamos un promedio de atraso de 25 segundos por día, y el máximo de minutos de atraso es de 49 minutos al mes, y según el cálculo tendríamos que corresponde a 2 minutos con 45 segundos al día.

CONSIDERACIONES DE DERECHO

- El Municipio de Ambato es un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, por lo tanto la máxima autoridad ejecutiva es el Alcalde Municipal quien tiene la facultad entre otras la de administrar el talento humano, ya que su accionar goza de autonomía administrativa de acuerdo a lo enunciado en líneas anteriores del presente documento.

- Por lo enunciado en el COOTAD la primera autoridad ejecutiva tiene la facultad RECTORA la cual es dictar las políticas necesarias para el cumplimiento de sus objetivos y uno de ellos es el Administrar el Recurso Humano a través de la Unidad respectiva, esto considerando también que tiene competencias exclusivas dentro del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, por lo tanto al administrar el talento humano se tiene que observar también la correcta aplicación de la normativa existente a través de lo establecido en las normas nacionales de carácter general, siempre observando los derechos y garantías de las que gozan los servidores públicos al amparo de la Constitución de la República del Ecuador.

- Las facultades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados establecidas en el COOTAD tiene relación con lo establecido tanto en la Ley como en el Reglamento del Servicio Público, al determinar las responsabilidades de las unidades de Administración de Talento Humano para que elaboren el reglamento interno de administración del talento humano, hecho que también lo respalda la Constitución de la República del Ecuador que determina los principios de proporcionalidad en el accionar estatal y al aplicar las sanciones respectivas, en tal sentido, se debe establecer primeramente los parámetros legales sobre los cuales se va manejar las faltas de los servidores públicos municipales a través de un Reglamento Interno al amparo de las actuales leyes y reglamentos; mismos que hasta el momento no ha sido establecido o no es de nuestro conocimiento.

PETICIÓN

Por lo tanto en base a la normativa legal vigente en el territorio ecuatoriano solicitamos que previo a establecer las sanciones que correspondan se elabore el proyecto de Reglamento Interno que manda la Ley y el Reglamento del Servicio Público, para que los servidores públicos municipales tengamos conocimiento de los parámetros mínimos necesarios de desenvolvimiento sobre los cuales se nos pretende sancionar por faltas leves, por lo que requerimos se considere el principio de proporcionalidad que debe existir entre las infracciones y las sanciones




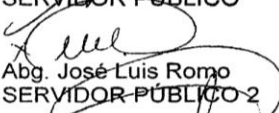
**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPALIDAD DE AMBATO
ASESORÍA JURÍDICA**

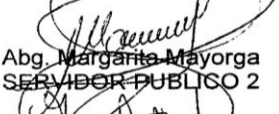
administrativas a través de criterios de gradación, el que está establecido en la Constitución de la República del Ecuador y demás leyes conexas, ya que a más de responsabilidades y obligaciones tenemos también facultades, derechos y garantías, los cuales deben ser observados para un desenvolvimiento armónico, equilibrado, equitativo y justo, lo mismo que sería un incentivo para la plena evolución del trabajo en la institución en la cual laboramos, que es la Municipalidad de Ambato, por lo que es importante que se emita y se dé a conocer el Reglamento interno de sanciones que se vaya a aplicar, para que se garanticen nuestros derechos, que contemplen las normas del debido proceso y la legítima defensa, reglamento que debe obedecer a criterios científicos jurídicos, y no a supuestos estimativos y no tipificados legalmente de las infracciones sancionables, sin desplazar al imputado la carga de probar su inocencia, considerando sobre todo lo establecido en la Carta Magna Constitucional.

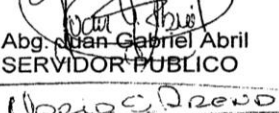
Así también indicamos que firmamos conjuntamente por tener pleno conocimiento de lo enunciado en el presente documento y porque es necesario precautelar los derechos de los servidores públicos de la Municipalidad de Ambato; por lo tanto se debe considerar como la explicación requerida mediante circular DRH-11-007.

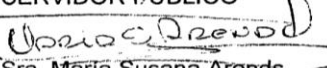
Particular que informamos para los fines legales consiguientes.



Leda Alexandra Solís
SERVIDOR PÚBLICO


Abg. José Luis Romo
SERVIDOR PÚBLICO 2


Abg. Margarita Mayorga
SERVIDOR PÚBLICO 2

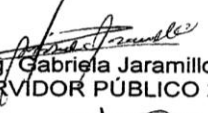

Abg. Juan Gabriel Abril
SERVIDOR PÚBLICO


Sra. María Susana Arends
SERVIDOR PÚBLICO

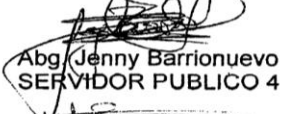

Abg. Galo Pico
SERVIDOR PÚBLICO 2

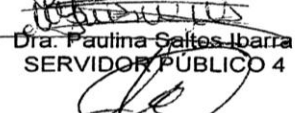
Cc. Alcaldía
AEMA


Dr. Hugo Altamirano
SERVIDOR PÚBLICO 8


Abg. Gabriela Jaramillo
SERVIDOR PÚBLICO 2


Srta. Cristina Chango
SERVIDOR PÚBLICO


Abg. Jenny Barrionuevo
SERVIDOR PÚBLICO 4


Dra. Paulina Salas Ibarra
SERVIDOR PÚBLICO 4


Sr. Darío Torres
SERVIDOR PÚBLICO


Sr. Fernando Medina
SERVIDOR PÚBLICO



ANEXO 4



REPÚBLICA DEL ECUADOR
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPALIDAD DE AMBATO
ALCALDÍA

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. DA-11-0367

ARQ. FERNANDO CALLEJAS BARONA

ALCALDE DE AMBATO

CONSIDERANDO:

Que, la Constitución de la República del Ecuador determina en el Artículo 238 que los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa., gobiernos autónomos que de acuerdo a lo previsto en el artículo 239 se regirán por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo.

Que, el artículo 227 Sección Segunda de la Constitución de la República indica que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, evaluación y transparencia

Que, la Constitución de la República en su artículo 75 determina que toda persona tiene derecho a acceder gratuitamente a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; y, en su artículo 76 señala las garantías básicas que aseguren el debido proceso, lo que implica la necesidad de que la acción jurisdiccional que la Ley franquea a las municipalidades sea ejercida a través de órganos competentes, estructurados de manera tal que permitan la aplicación plena de las disposiciones antes citadas.

Que el Artículo 395 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización confiere a los gobiernos autónomos descentralizados potestad sancionadora sujeta a los principios de legalidad, proporcionalidad, tipicidad, responsabilidad, irretroactividad y prescripción;

Que el artículo 401 del COOTAD señala el procedimiento administrativo sancionador que deberá observarse en el juzgamiento de presuntas infracciones al ordenamiento municipal;

Que, en algunos casos, las actividades de control que ejerce la administración municipal en los distintos ámbitos de acción, se han visto perturbadas por la inobservancia de las normas del debido proceso por parte de los funcionarios responsables del conocimiento, juzgamiento y sanción de infracciones a las normas municipales.

Que, es necesario dotar al GAD Municipalidad de Ambato, de una unidad especializada para el ejercicio de la facultad administrativa sancionadora que garantice el debido proceso.

En uso de las atribuciones que le confiere el Artículo 60 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, ésta Alcaldía

RESUELVE:

Artículo 1.- Incorporar a la estructura administrativa municipal la UNIDAD DE JUSTICIA, con dependencia directa de la Alcaldía y coordinación con la Procuraduría Síndica Municipal, integrada por tres juzgados, cada uno de los cuales contará con un juez sujeto al régimen de libre nombramiento y remoción, con una secretaría ejercida por un oficial mayor, y una unidad de seguimiento y coordinación integrada por cinco servidores públicos municipales.

Artículo 2.- Disponer que la Unidad de Justicia inicie la atención al público a partir del 2 de enero del 2012; no obstante, con el fin de garantizar el normal funcionamiento de la unidad, se dispone el cumplimiento de una fase pre operacional, a partir del 7 de diciembre del 2011.

Artículo 3.- Disponer a la Dirección Administrativa la adecuación de las oficinas, y a la Dirección de Informática la dotación de los equipos y sistemas para el funcionamiento de la Unidad de Justicia..



REPÚBLICA DEL ECUADOR
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPALIDAD DE AMBATO
ALCALDÍA

Artículo 4.- Disponer a la Dirección de: Recursos Humanos legalizar los traslados o cambios administrativos del personal, bajo un compromiso de responsabilidad para el uso correcto del sistema y manejo del talento humano; y llevar adelante un proceso de capacitación permanente y evaluación del desempeño de este personal.

Artículo 5.- Disponer a la Dirección Financiera considere en el presupuesto institucional los fondos necesarios para el funcionamiento de la Unidad de Justicia.

Artículo 6.- Disponer que la Unidad de Justicia bajo coordinación de la Dirección Administrativa implemente los procesos aprobados y presente los informes correspondientes.

DISPOSICIONES GENERALES

Primera: De la ejecución de la presente Resolución Administrativa se encargarán las siguientes Direcciones: Administrativa, Recursos Humanos, Asesoría Jurídica, Financiera e Informática.

Segunda: La presente Resolución Administrativa entrará en vigencia a partir de la fecha de su expedición.

Dada en Ambato a 17 de noviembre del 2011.

COMUNÍQUESE Y EJECÚTESE

Arq. Fernando Callejas Barona,
ALCALDE DE AMBATO



c. Recursos Humanos Financiero Informática Planificación Asesoría Obras Públicas Avalúos
Administrativo

ANEXO 5



REPUBLICA DEL ECUADOR
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPALIDAD DE AMBATO
ALCALDIA

RESOLUCION ADMINISTRATIVA No. DA-12-022

ARQUITECTO FERNANDO CALLEJAS BARONA,
ALCALDE DE AMBATO

CONSIDERANDO:

- Que, mediante Resolución Administrativa DA-11-0367 de 17 de noviembre del 2011, esta Alcaldía, al amparo de lo dispuesto en los artículos 75, 76, 227, 238 y 239 de la Constitución de la República, y artículos 60, 395 y 401 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, dispuso que se incorpore a la estructura administrativa municipal la **UNIDAD DE JUSTICIA**;
- Que, en la referida resolución se estableció la estructura de la Unidad de Justicia y el inicio de sus actividades;
- Que, a partir del 3 de enero del 2012 la Unidad de Justicia Municipal ha iniciado la atención al público;
- Que, en diferentes ordenanzas y normas secundarias de la estructura jurídica institucional se han establecido atribuciones a los comisarios municipales, algunas de las cuales serán asumidas por la Unidad de Justicia por medio de los jueces de contravenciones legalmente designados;
- Que, es necesario expedir las normas que permitan el normal y adecuado funcionamiento de la Unidad de Justicia, con el fin de procurar el logro de los objetivos que motivaron su creación;

En uso de las atribuciones que le confiere el artículo 338 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD,

RESUELVE:

Expedir el siguiente **REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD DE JUSTICIA DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPALIDAD DE AMBATO**:

Artículo 1.- Corresponde a la Unidad de Justicia a través de los Jueces de Contravenciones del GADMA, ejercer la potestad sancionadora administrativa que otorga la Ley a los gobiernos cantonales, a cuyo efecto deberá cumplir con los procedimientos tendientes al juzgamiento y sanción de las infracciones a la normativa expedida por los



**REPUBLICA DEL ECUADOR
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPALIDAD DE AMBATO
ALCALDIA**

órganos competentes del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato que se encontrare vigente.

Artículo 2.- Para la determinación de posibles infracciones a la normativa municipal, en el ámbito de su competencia, los distintos departamentos municipales contarán con la correspondiente unidad de control, que se encontrará bajo responsabilidad de cada uno de sus titulares, quienes, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 384 del COOTAD podrán ejercer tal atribución en forma directa o mediante delegación conferida al funcionario o funcionarios que determinen en la correspondiente resolución.

Artículo 3.- Las unidades de control, por su propia iniciativa, por disposición superior o por denuncia, realizarán las inspecciones, verificaciones y seguimiento que fueren necesarios, con el fin de establecer posibles infracciones a la normativa municipal.

Artículo 4.- Los servidores encargados de la realización de las inspecciones, verificaciones o seguimiento, en un término que no excederá de tres días, pondrán en conocimiento del jefe de la unidad de control correspondiente el respectivo informe, y con su aprobación, lo remitirá a la Unidad de Justicia.

Artículo 5.- La Unidad de Justicia a través de la Oficina de Coordinación y Seguimiento recibirá los informes de las unidades de control y, previa revisión y mediante sorteo, los remitirá al juzgado que corresponda.

Artículo 6.- El secretario del juzgado recibirá la documentación remitida por la Oficina de Coordinación y Seguimiento y preparará el expediente para conocimiento del juez respectivo.

Artículo 7.- El juez al que hubiere correspondido el conocimiento y resolución del caso de que se trate, iniciará el proceso mediante la expedición del auto motivado que determine el hecho acusado, la norma que tipifica la infracción y el presunto infractor y dispondrá la práctica de las diligencias que se considere del caso para determinar la comisión de la infracción, la responsabilidad del autor y la sanción correspondiente.



**REPUBLICA DEL ECUADOR
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPALIDAD DE AMBATO
ALCALDIA**

Artículo 8.- Para la realización del procedimiento administrativo sancionador, los jueces aplicarán las normas determinadas en la sección Cuarta del Capítulo VII del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD, las del ordenamiento jurídico municipal y, en lo que fueren aplicables, las normas jurídicas del derecho positivo ecuatoriano, según la naturaleza de la infracción.

Artículo 9.- Flagrancia.- Se considera contravención flagrante todo acto o hecho que infringe la normativa expedida por el GADMA, encontrado en el momento mismo de su cometimiento por el funcionario respectivo o por la persona que lo denuncia.

Artículo 10.- En caso de infracción flagrante o cuando se tratare de infracciones cuya evidencia y autoría aparecen de los documentos o hechos punibles a disposición de los servidores municipales a los que compete el control, en el ámbito de su competencia, los titulares de los departamentos administrativos municipales o sus delegados, procederán a imponer la sanción respectiva, sin perjuicio del derecho del sancionado de recurrir a la Unidad de Justicia con su reclamación si considera que la actuación del funcionario administrativo atenta contra sus derechos - constitucionales y legales; en este caso, la Unidad de Control respectiva remitirá el expediente a la Unidad de Justicia, la que tramitará la impugnación en la forma determinada en la Ley para el procedimiento administrativo sancionador.

Artículo 11.- Recurso.- De la resolución que dicte el Juez de Contravenciones de la Unidad de Justicia se podrá interponer recurso de apelación en última y definitiva instancia administrativa ante el Alcalde cantonal, quien resolverá sobre el recurso planteado en base de la documentación que conste en el expediente respectivo, sin perjuicio de que, de creerlo conveniente, solicite la práctica de las pruebas y la remisión de los informes técnicos o legales que considere necesarios. El recurso se presentará en el correspondiente juzgado para ante el señor Alcalde. El Secretario del juzgado correspondiente, una vez recibida la apelación, lo pondrá a consideración del Juez, quien resolverá sobre la admisibilidad del recurso en el término de tres días desde su recepción; el Secretario del juzgado, con el auto de admisibilidad, remitirá el expediente íntegro a! señor Alcalde. En caso de que el recurso no fuere admitido, se procederá con la ejecución de la resolución de primera instancia, de lo que se notificará al recurrente.



**REPUBLICA DEL ECUADOR
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPALIDAD DE AMBATO
ALCALDIA**

Artículo 12.- Ejecución.- La ejecución de las resoluciones emitidas por los jueces del GADMA estarán a cargo de las unidades administrativas ejecutoras designadas para el efecto.

Artículo 13.- Notificaciones.- Cuando las actuaciones del Juez deben ser puestas en conocimiento de las partes interesadas, se lo hará mediante notificación que por una sola vez realizará el personal de la Unidad de Justicia designado para el efecto, con excepción del auto inicial, con el que se notificará a las partes según las normas que al respecto constan en el Código de Procedimiento Civil.

Artículo 14.- En la tramitación de todas las causas, los Jueces contarán con la participación de la respectiva Unidad de Control Municipal, que deberá aportar con las pruebas e informes respectivos e impulsará su prosecución.

Artículo 15.- En el caso de requerir el presunto contraventor de persona con algún conocimiento específico de un arte, ciencia u oficio, se contará con peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura de Tungurahua a costa del peticionario.

Artículo 16.- Requerimientos.- Los requerimientos que realicen los señores jueces de contravenciones del GADMA a las dependencias administrativas de la municipalidad, tendrán atención prioritaria en el término que se señale; en caso de incumplimiento se informará al Departamento de Recursos Humanos.

DISPOSICIONES GENERALES.-

Primera.- en caso de ausencia debidamente motivada de alguno de los señores jueces que exceda de tres días, le subrogará el juez al que corresponda en el orden de su nominación.

Segunda.- Con el fin de permitir el continuo funcionamiento de la Unidad de Justicia, cuando uno de los señores jueces deba hacer uso de su derecho de vacaciones, las causas que estuvieren sometidas a su conocimiento, pasarán, mediante sorteo, a conocimiento de otro de los señores jueces actuantes. En el caso de los secretarios se seguirá el mismo procedimiento; no obstante, el periodo vacacional del juez no podrá coincidir con el del secretario del mismo juzgado.



**REPUBLICA DEL ECUADOR
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPALIDAD DE AMBATO
ALCALDIA**

DISPOSICIONES TRANSITORIAS.-

Primera.- Dentro de los ciento veinte días siguientes a la expedición de esta Resolución, la Unidad de Justicia, con el apoyo de la Procuraduría Sindica y las demás unidades de control municipales, elaborarán un proyecto de Código Municipal de Orden y Control Ciudadano, en el que se recogerán todas las infracciones previstas en las distintas ordenanzas municipales que se encuentran vigentes y las sanciones respectivas, a fin de someterlo a consideración del Concejo Municipal para su aprobación

Segunda.- Hasta la expedición del Código a que se refiere la disposición anterior, las atribuciones, facultades y deberes que han sido atribuidos a los comisarios municipales en las distintas ordenanzas, serán ejercidas por sí o por delegación, por los titulares de las direcciones municipales competentes, en todo aquello que no se hallare dentro del ámbito de competencia de la Unidad de Justicia y sus jueces de contravenciones.

Tercera.- Hasta el 31 de enero del 2012, las Unidades de Control del GAD Municipalidad de Ambato realizarán la depuración de los procedimientos administrativos sancionadores que se encontraban a cargo de los comisarios municipales y procederán a remitir los expedientes activos a la Unidad de Justicia, así como al archivo de las causas que se encontraren afectadas de caducidad o prescripción de acuerdo a la Ley. De todo ello se levantará el correspondiente inventario que estará a cargo de los señores secretarios.

Cuarta.- Hasta que se provea su nominación definitiva, quienes han sido designados como Oficiales Mayores de los juzgados de la Unidad de Justicia, actuarán como secretarios de cada uno de los juzgados, con todas las atribuciones y deberes que corresponden a tal función.

Quinta.- Dentro de los tres días hábiles siguientes a la expedición de la presente resolución, los señores jueces de contravenciones del GADMA y secretarios designados, procederán mediante sorteo a la determinación del juzgado que le corresponderá a cada uno de ellos.




REPUBLICA DEL ECUADOR
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPALIDAD DE AMBATO
ALCALDIA

Sexta.- Hasta que se determine la unidad administrativa municipal a la que corresponda ejecutar las resoluciones emitidas por los jueces de contravenciones del GADMA, la ejecución de tales resoluciones corresponderá , de acuerdo al ámbito de su competencia, a los directores de los departamentos respectivos, a través de sus distintas jefaturas.

Del cumplimiento de la presente resolución se encarga a los señores directores de Asesoría Jurídica, Financiero, de Higiene y Gestión Ambiental, de Planificación, y de Servicios Públicos y de la Unidad Municipal de Tránsito.

Dado en Ambato a los veintisiete días del mes de enero del dos mil doce,


Arq. Fernando Callejas Barona,

ALCALDE DE AMBATO



ANEXO 6

REPUBLICA DEL ECUADOR		ACCION DE PERSONAL		Fecha: ...17/06/2010.....
 INSTITUCION I. MUNICIPIO DE AMBATO	<input type="checkbox"/> Decreto <input type="checkbox"/> Acuerdo <input type="checkbox"/> Resolución		N°- 5188	
	No..... Fecha.....			
ABRIL FLORES APELLIDOS		JUAN GABRIEL NOMBRES		CEDULA DE CIUDADANIA No 1803521010
Libreta o Cert. Militar		Comprobante de Votación		RIGE A PARTIR DE SU REGISTRO.
<input type="checkbox"/> NOMBRAMIENTO PROVISIONAL <input type="checkbox"/> NOMBRAMIENTO REGULAR <input type="checkbox"/> ASCENSO TRASLADO <input type="checkbox"/> RECLASIFICACION <input type="checkbox"/> REVALORACION <input type="checkbox"/> VACACIONES <input type="checkbox"/> LICENCIA O PERMISO <input type="checkbox"/> RENUNCIA <input checked="" type="checkbox"/> SANCION DISCIPLINARIA <input type="checkbox"/> DESTITUCION <input type="checkbox"/> SUBROGACION <input type="checkbox"/> OTRA		EXPLICACION: SANCION DISCIPLINARIA (AMONESTACION VERBAL) - Mediante sumilla del Ingeniero José Jácome López, Director de Recursos Humanos en oficio DRH-JCB-10-032 de mayo 21 de 2010, suscrito por el Abogado Javier Cordova Barrera, Supervisor de Recursos Humanos y de conformidad con lo que señala el artículo 43 literal a) de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa por 64 minutos de atrasos correspondiente a abril de 2010.		
SITUACION ACTUAL Departamento: EDUCACION Y CULTURA Sección DIRECCION Puesto: SERVIDOR PUBLICO 1 Lugar de Trabajo: AMBATO Remuneración Mensual Unificado: 741 Código: 0 Partida Presupuestaria: 15101050001		SITUACION PROPUESTA Departamento: Sección: Puesto: Lugar de Trabajo: Remuneración Mensual Unificado: Código: Partida Presupuestaria:		
OFICINA DEPARTAMENTO DE PERSONAL				
CALIFICACION DE SELECCION O EVALUACION Oficio N°..... Fecha..... Afiliación al Colegio de Profesionales N°.....		Documentos recibidos: Record Policial y Certificados de no adeudar al Municipio Puesto Caucionado Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/> Fecha..... DIRECTOR DE RECURSOS HUMANOS		
DIOS, PATRIA Y LIBERTAD				
f:) ARQ. FERNANDO CALLEJAS ALCALDE CANTONAL				
JCORDOVA		REVISADO		
Registros CERTIFICO QUE ESTA ACCION FUE REGISTRADA EN LA FECHA Y HORA INDICADA				
No. 136		Fecha 17/06/10		09:17:01
REGISTRADO POR				

ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS

CONTENIDO	Páginas
Portada.....	I
Certificación del Director.....	II
Declaración de autoría y cesión de derechos.....	III
Agradecimiento.....	IV
Dedicatoria.....	V
Índice de Contenidos.....	VI
Resumen.....	VIII
Abstract.....	IX
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I	
LAS ORDENANZAS MUNICIPALES	
1.1. Las Ordenanzas.....	5
1.2. Ordenanza Municipal.....	6
1.2.1. El <i>ius puniendi</i> de las Ordenanzas Municipales.....	9
1.3. Facultades del Concejo Municipal.....	15
1.4. Facultad Legislativa del Concejo Municipal.....	16
1.5. Aprobación de las Ordenanzas Municipales.....	18
CAPÍTULO II	
EL DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO	
2.1. Debido proceso.....	21
2.2. Potestad sancionadora.....	24
2.3. Los principios sustantivos del régimen disciplinario.....	26
2.3.1. Principio de legalidad	27
2.3.1.1. El principio de legalidad en el régimen disciplinario.....	29
2.3.2. Principio de seguridad jurídica	30
2.3.2.1. La seguridad jurídica como norma suprema.....	31
2.3.3. Principio <i>Nom bis in ídem</i>	33

CAPÍTULO III

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

3.1.	La Responsabilidad.....	34
3.2.	Responsabilidad Administrativa.....	35
3.2.1.	Sanciones Disciplinarias.....	40
3.2.2.	La Potestad Administrativa.....	52
3.2.2.1.	Potestad Sancionadora.....	52
3.2.2.2.	Potestad administrativa disciplinaria.....	52
3.3.	Derecho Disciplinario.....	53

CAPÍTULO IV

METODOLOGÍA

4.1.	Tipo de investigación.....	54
4.2.	Diseño de la investigación.....	54
4.3.	Métodos y técnicas.....	54
4.4.	Instrumentos.....	55
4.5.	Población objetivo y el cálculo de la muestra.....	55
4.5.1.	Matriz de la Población y Muestra.....	56
4.6.	Análisis e interpretación de los resultados.....	56

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1.	Conclusiones.....	73
5.2.	Recomendaciones.....	75
6.	Propuesta de Proyecto de Ordenanza Municipal	77

BIBLIOGRAFÍA.....	95
--------------------------	-----------

ANEXOS.....	98
--------------------	-----------