



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

**ÁREA SOCIO HUMANÍSTICA**

**MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**“Necesidad de contar con un código de ética, aplicable  
a todos los servidores públicos”.**

TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA

**AUTOR:**

Mesías Hidalgo, Francisco Xavier, Dr.

**DIRECTOR:**

Carrión González, Paúl Eduvaldo, Dr.

CENTRO UNIVERSITARIO LOJA

**2013**

## **DECLARACIÓN DE AUTORIA Y CESIÓN DE DERECHOS**

Yo, **Dr. Francisco Xavier Mesías Hidalgo**, 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.

**Dr. Francisco Xavier Mesías Hidalgo**

**C.I. 180261897-3**

## **AUTORIZACIÓN**

**Yo, Dr. Paúl Carrión González.  
DIRECTOR.**

**CERTIFICO:**

Que el presente trabajo de investigación realizado por el señor **Dr. Francisco Xavier Mesías Hidalgo**, sobre el tema: “Necesidad de contar con un Código de Ética, aplicable a todos los Servidores Públicos”; ha sido cuidadosamente revisado por el suscrito, por lo que he podido constatar que cumple con todos los requisitos de fondo y forma establecidos por la Universidad Técnica Particular de Loja, para esta clase de trabajos, por lo que autorizo su presentación.

Loja, abril de 2013.

**Dr. Paúl Carrión González.  
DIRECTOR.**

## **AGRADECIMIENTO**

Es justo extender mi eterno agradecimiento a la Universidad Técnica Particular de Loja, de manera especial a la Escuela de Ciencias Jurídicas, a su personal docente, por los conocimientos impartidos durante el tiempo de estudio; logrando así poder conseguir un objetivo más dentro de mi vida profesional.

**Dr. Francisco Xavier Mesías Hidalgo**

## **DEDICATORIA**

El cumplir otro objetivo dentro de mi vida profesional, con gran sacrificio y dedicación lo he podido llegar a conseguir con el apoyo de mi familia, amigos y compañeros de trabajo; razón por la cual les ofrendo este triunfo, con todo mi amor y cariño...

**Francisco Xavier**

**ÍNDICE DE CONTENIDOS**  
**CAPÍTULO I**  
**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

- 1.1. Definición.
- 1.2. Principios.
- 1.3. Elementos.
- 1.4. Órganos que conforman la Administración Pública.
- 1.5. Formas de manifestación de la voluntad de la Administración Pública.

**CAPÍTULO II**  
**MANIFESTACIÓN DE VALORES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

- 2.1. Definición de Valores.
- 2.2. Valores que persigue la Administración Pública.
- 2.3. Influencia de los valores en el liderazgo administrativo.
- 2.4. Fines de la Administración Pública.

**CAPÍTULO III**  
**MECANISMOS PARA LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS VALORES Y**  
**RESULTADOS ESPERADOS**

- 3.1. Axiología de la Administración Pública.
- 3.2. Naturaleza jurídica de la Ética Administrativa.
- 3.3. Mecanismos para la aplicación efectiva de valores.
- 3.4. Análisis de Marco Jurídico.
  - 3.4.1. Nacional.
  - 3.4.2. Análisis de Legislación Extranjera.

## **CAPÍTULO IV**

### **RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA**

- 4.1. Encuestas.
- 4.2. Análisis de casos.
- 4.3. Jurisprudencia.
- 4.4.- Verificación de Objetivos e Hipótesis

## **CAPÍTULO V**

### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- 5.1. Conclusiones.
- 5.2. Recomendaciones.
- 5.3. Propuesta de Lineamientos Generales de un Código de Ética.

### **BIBLIOGRAFÍA**

### **ANEXOS**

### **ÍNDICE**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

El Código de Ética se basa en los principios y valores que deben regir al servidor público; con organismos dentro de cada Institución que supervisen las funciones de los mismos con apego a la ética y a los valores institucionales.

En el desarrollo de la presente Tesis, se realizó un análisis de la doctrina, análisis de casos, legislación comparada y de los resultados de la investigación jurídica, todos estos aspectos con la finalidad de definir que existen diferentes códigos que los hacen inaplicables. Por lo tanto se hace necesario e imprescindible que se cree desde la estructura central del Estado, un marco legal general y aplicable a todos los servidores públicos, a fin de garantizar un servicio público de calidad, de calidez, eficaz, eficiente y oportuno.

## **ABSTRACT**

The Code of Ethics is based on the principles and values that should govern public servants, with organisms within each institution to oversee the functions of those with adherence to ethics and institutional values.

In developing this thesis, we performed an analysis of the doctrine, case studies, comparative law and legal research results, all these aspects in order to define that there are different codes that make them inapplicable. Therefore it is necessary and essential that you create from the central structure of the state, a general legal framework applicable to all public servants to ensure quality public service, of warmth, effective, efficient and timely.



## INTRODUCCIÓN

Dentro de la sociedad moderna y sobre todo dentro del Siglo XXI, es importante seguir manteniendo los valores éticos y morales de todas las personas, particularmente de quienes prestan sus servicios a las diferentes instituciones del Estado, lo que implica mantener principios y valores que orientan la actuación del servidor público dentro de sus actividades, para que proceda con objetividad en el desarrollo de sus labores y su conducta sea de respeto y cordialidad, tanto hacia sus compañeros de trabajo, como hacia la sociedad en general, siempre de manera imparcial por encima de intereses personales; sin descuidar las actuaciones de quienes han sido elegidos por el pueblo para que los represente en las dignidades de lección popular.

En la actualidad, cuando los valores se ausentan de la vida pública de inmediato aparecen conductas contrarias a la ética basadas en antivalores las cuales han cobrado importancia en la vida política y en la gestión pública, lo que está originando una serie de actos ilegales que no están siendo juzgados por las autoridades, en virtud de la carencia del marco jurídico que permita imponer severas sanciones a los servidores públicos inmersos en actos de corrupción ajenos a su actividad.

Como es de conocimiento general se encuentra en auge la expansión de la corrupción, dando pie a una conducta basada en un pensamiento utilitarista; lo que da origen al individualismo, la competencia o la acumulación de bienes materiales llevados al extremo, contribuyendo a la fragmentación y al

desequilibrio del trabajo en conjunto debido a que aquéllos individuos impulsados bajo estos principios se encuentran en disposición de hacer cualquier cosa, sin importar el respeto a la legalidad o la afectación a terceras personas con tal de conseguir sus propósitos y mejoras individuales.

En nuestro país, ante la entrada en vigencia de la nueva Constitución y el cambio que se está dando a la Administración Pública, la principal causa de los escándalos es el alto número de cargos de designación política en las instituciones públicas, autonómicas y locales.

En el mundo, se ha considerado que, dentro de las administraciones más proclives a la corrupción son aquéllas con un mayor número de empleados públicos que deben su cargo a un nombramiento político, lo que da origen, a que por algún motivo de confianza se origine la corrupción; los empleados públicos quienes prestan sus servicios mediante la modalidad de contrato y que no gozan de una estabilidad laboral, son más propensos a aceptar o a solicitar sobornos a cambio de favores que los empleados públicos con un contrato estable rara vez lo harían o lo solicitarían.

Por estas consideraciones y ante la impunidad de actos cometidos por servidores públicos de cualquier entidad, es necesario contar con un Código de Ética que permita normar y sancionar a los servidores públicos que hayan cometido algún tipo de infracción dentro del cumplimiento de sus funciones; tomando en consideración que los dignatarios de elección popular están dentro de esta consideración y también deben ser sancionados.

Una vez que se cumpla con los requisitos de fondo y forma, de la presente Tesis, será el Director de la misma, quien emita la certificación correspondiente de aprobación, previo a rendir el grado y a la obtención del título de Derecho Administrativo.

# **CAPÍTULO I**

## **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Al iniciar este estudio es importante determinar lo que es la Administración Pública, y cómo está organizada en nuestro país, a fin de determinar la importancia de propender cada día a un eficaz y efectivo servicio público.

### **1.6. Definición**

Para tratar de definir lo que realmente constituye la Administración Pública, debemos partir primero conociendo el significado del Derecho Administrativo, su origen, la misión, sus objetivos y saber lo que significa el derecho, para luego adentrarnos en la Administración Pública.

En el orden social de cada época el Derecho Administrativo nació como resultado de las luchas internas de la sociedad, de aquellos grupos y clases sociales considerados como marginados de la sociedad, sintiéndose discriminados, menospreciados, explotados por aquellos grupos de poder como reyes, monarcas que abusaban y cometían arbitrariedades, en contra del pueblo y este se sublevó a dicho poder existiendo varias revueltas de independencia a nivel mundial.

Una de las principales y la más importante fue la Revolución Francesa del año 1789 en Europa, en la que sus ideólogos basados en la libertad, igualdad, confraternidad, crearon normas, reglas que establecen un límite al poder, evitando el despotismo, o el totalitarismo, creando instituciones, que dan origen a una nueva disciplina jurídica que es el Derecho Administrativo moderno, que es parte del Derecho Público inspirado en los principios de Motesqueu Rousseau y Voltaire, como en las normas reguladoras de las sociedades políticas

y de las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos, naciendo una nueva clase de poder público, que se lo denominó Poder Administrativo que estuvo volcado a la organización del Estado, antes que a la práctica jurídica, siendo un derecho especial, autónomo e independiente del derecho común, estatuyéndose una jurisdicción distinta y separada de los tribunales ordinarios.

Se debe dejar en claro que en los primeros años de la Revolución Francesa se distinguió siempre dos cosas en el poder encargado de la ejecución de las leyes: el pensamiento o gobierno y la acción o administración, dando origen a dos funciones configuradas del ejecutivo, esto es a la Función Política y la Función Administrativa, diferentes entre sí.

En el siglo XIX se formó como disciplina científica por los diferentes principios y las distintas realidades sociales, que permitió la creación de nuevas normativas que la determinaron como una nueva rama jurídica, distinta del Derecho Privado, por los importantes acontecimientos sociales y políticos en el siglo XIX y XX como: la revolución industrial, el socialismo, los estados totalitarios, las guerras mundiales, los avances tecnológicos que determinaron la transformación de los principios constitucionales que han dado origen a las instituciones jurídico administrativas, sin existir una homogeneidad mundial por las necesidades supraindividuales.

En nuestro país con la última Constitución que se encuentra vigente, el tema del Derecho Administrativo ha tomado un giro significativo en el contexto nacional e internacional (contratos del Estado con otros países o personas jurídicas) por la sencilla razón que por la prestación de servicios públicos

ineficientes los ciudadanos gozan de recurrir y plantear la acción del derecho de repetición, el cual va en contra de las personas causantes del daño producido, sin el perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y las administrativas; todas las personas que están revestidos de una potestad, facultad o competencia por pertenecer a un organismo o institución pública, actúan y representan al Estado y no quedarán excepto de responsabilidades, por acción u omisión especialmente por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación a la tutela judicial efectiva y por violación de los principios y reglas del debido proceso.

Por otra parte, cuando una sentencia condenatoria ha sido reformada o revocada, es obligación del Estado proceder a reparar a la persona que haya sido sancionada por haberla hallado responsable imponiéndole una pena como resultado de la resolución, laudo o sentencia, se repetirá, como acabamos de decir anteriormente en contra de los servidores públicos, administrativos o judiciales; por tal razón es indispensable citar lo que dispone el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador que señala: “El Ecuador es un Estado Constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente ...”<sup>1</sup>

A la norma citada se ha agregado que la soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejercerá a través de los órganos del Poder Público y de las demás formas de participación directa; además el artículo 3 de la Carta Magna establece que son deberes primordiales del Estado

---

<sup>1</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR; (2013); Corporación de Estudios y Publicaciones. Art. 1.

entre otros: “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los Instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.”<sup>2</sup>

Para ilustrar de mejor manera todo lo anteriormente mencionado, es necesario citar algunas definiciones que ponen de manifiesto el rol que cumple el Derecho Administrativo en la sociedad a nivel mundial.

El reconocido tratadista Nicolás Granda Galindo manifiesta que el Derecho Administrativo: “Es un sistema de normas jurídicas que regulan la convivencia social persiguiendo un orden en base a las normas que son el instrumento de conducta de los Estados, de cualquier ideología (comunista, capitalista, fascista).”<sup>3</sup>

Al respecto Herman Jaramillo en su obra Manual de Derecho Administrativo cita algunas definiciones de otros estudiosos del derecho, como es el caso de Lafierriere quien manifiesta que: “El Derecho Administrativo es el conjunto de reglas que preside la organización y funcionamiento de los servicios públicos.”<sup>4</sup>; así mismo Enrique Silva señala: “Entendemos por Derecho Administrativo, aquel que tiene por objeto el estudio de la creación, organización, funcionamiento y supresión de los servicios públicos, la regulación de la entidad jurídica de la

---

<sup>2</sup>*Ibidem*. Art. 3.

<sup>3</sup>GRANJA GALINDO, Nicolás; (1992); Fundamentos de Derecho Administrativo. Pág. 22.

<sup>4</sup>JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman; (1992); Manual de Derecho Administrativo; pág. 22



administración del Estado y la determinación de las atribuciones y deberes de éste para con sus habitantes.”<sup>5</sup>

En conclusión puedo manifestar que el Derecho Administrativo como parte del Derecho Público es un conjunto de leyes, normas, reglas, principios jurídicos que establecen la organización, control y evaluación de los servicios públicos; y definen la relación eficiente y necesaria entre los administradores y administrados de un Estado.

Ya dentro del tema que me ocupa, Guillermo Cabanellas de Torres, en su Diccionario Jurídico Elemental, acerca de la Administración Pública manifiesta que: “Es el poder ejecutivo, en acción con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interés a la sociedad en las actividades y servicios públicos. La administración puede ser nacional, provincial o municipal, de acuerdo con la esfera territorial de sus atribuciones.”<sup>6</sup>

Por otra parte Aníbal Guzmán Lara, manifiesta que: "La Administración Pública es la acción del gobierno encaminada en forma ordenada y técnica al cumplimiento y aplicación de leyes y reglamentos, a promover el bien público en todas sus manifestaciones: económica, de seguridad, de protección, de integridad territorial, educación, vialidad, etc., como a dar resoluciones oportunas a las reclamaciones y peticiones que se susciten o presentaren."<sup>7</sup>

Se manifiesta también que la Administración Pública es un conjunto de órganos e instituciones que están jerárquicamente subordinados y funcionalmente

---

<sup>5</sup>**Ibídem**; Pág. 22

<sup>6</sup>**CABANELLAS DE TORRES**; Guillermo; (2010); Diccionario Jurídico Elemental.

<sup>7</sup>**GUZMAN LARA**. Aníbal; Manual de Procedimiento Administrativo; (2006). Pág., 132.

coordinados en base a lo establecido en la Ley, que tiene como misión constitucional el asegurar el desarrollo de la vida de la sociedad a través de brindar las prestaciones públicas necesarias; en igual sentido se señala que es la actividad del Estado, que tiene como finel cumplimiento de las leyes y fomento de los intereses públicos, para lo cual dispone de órganos centrales, provinciales y locales de acuerdo a la organización territorial establecida.

En el escenario jurídico es evidente la relación directa entre el Derecho y la Administración Pública, ya que éste proporciona a la administración la estructura jurídica indispensable para que un organismo social pueda ser administrado; y a su vez, es la administración quien da al Derecho la eficacia jurídica de las normas que tienden a la organización de la sociedad; de forma tal que al primero le interesan los derechos (libertad, seguridad, etc.) y a la segunda los resultados (eficacia, eficiencia, rapidez, entre otros).

De lo anteriormente citado, la Administración Pública, se la puede entender como el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del Estado, en coordinación con otras entidades y entes públicos, dentro de sus jurisdicción, lo que guarda estricta relación entre la ciudadanía y el ejecutivo.

Así mismo podemos entender que la Administración Pública, es la disciplina encargada del manejo y distribución de los recursos y del personal humano, que presta sus servicios para cumplir con el fin primordial del Estado que es el bien común de los habitantes.

## 1.7. Principios.

Para hablar de los principios de la Administración Pública debemos referirnos a los principios jurídicos que la rigen y que son:

- a) “El de organización administrativa (centralización, descentralización y desconcentración).
- b) El de regulación normativa de la función Administrativa (actividad reglada y discrecional).
- c) El de control administrativo (revocación y anulación).
- d) El de la situación jurídica del administrado (derechos subjetivos).
- e) El de la protección jurídica del administrado (recursos administrativos y acciones procesales administrativas).”<sup>8</sup>

Sobre los principios de centralización, descentralización y desconcentración me referiré al hablar de los órganos de la Administración Pública. La regulación normativa de la función Administrativa puede ser reglada o discrecional; es reglada es cuando su actividad se basa en una norma jurídica concreta previamente establecida, y es discrecional cuando una decisión, una acción, se toma en base al buen criterio de la administración.

El control de la actividad administrativa se puede dar dentro de la esfera de lo netamente administrativo a través de la revocación, o a través de un control judicial por medio de la anulación; entendiéndose por revocación a la forma de extinguir una relación jurídica entre la administración y el particular para cumplir

---

<sup>8</sup>GRANJA GALINDO, Nicolás; (1999) Fundamentos de Derecho Administrativo. Pág. 169.

con las exigencias del interés público; mientras por medio de la anulación se extingue jurisdiccionalmente un acto administrativo por razones de ilegitimidad.

Para garantizar la situación jurídica del administrado, su interés legítimo e interés simple, tenemos las garantías jurídico– administrativas que lo protegen frente a la acción de la administración. Y para la protección jurídica del administrado ya sea dentro de un recurso administrativo o de un proceso contencioso administrativo tenemos los principios constitucionales del debido proceso, legalidad, imparcialidad, eficacia, jerarquía, etc.

### **1.8. Elementos.**

La Administración Pública se establece de acuerdo a las necesidades del Estado y de sus gobernantes; por lo tanto su ejercicio se funda en un proceso técnico – jurídico, con objetivos y finalidades establecidas de acuerdo a esas necesidades e intereses.

Este proceso tiene pasos, etapas, elementos integradores e indisolubles, pues la no existencia de uno de ellos ocasionaría una ruptura en este proceso y la ineficacia del mismo.

Los elementos del proceso administrativo son: 1.- Planificación; 2.- Organización; 3.- Dirección; 4.- Coordinación; 5.- Control; y 6.- Evaluación.

1.-Planificación: Es el primer paso y la función fundamental del proceso administrativo, a través de él se establece el uso eficiente de los recursos

humanos, materiales y financieros, para lo cual se debe aplicar correctamente los conocimientos científicos y técnicos a fin de asegurar el éxito de lo planificado.

Dentro de la planificación debemos tener en claro las premisas (indicadores de lo que puede hacerse), los objetivos, las políticas, estrategias, procedimientos y reglas, que son quienes establecerán el camino de nuestro accionar.

2.- Organización:Pone en orden a las personas y cosas, estructurando las funciones de trabajo y fijando las responsabilidades de cada uno de ellos a fin de que su accionar permita alcanzar los objetivos establecidos.

Dentro de un Estado existen diversas formas de organización como la centralización y la descentralización administrativa (el poder en pocas o varias manos), la concentración y la desconcentración política (las funciones del Estado en una sola autoridad o con pleno ejercicio de autonomía).

Así mismo existen diversas clases de organización administrativa: a) organización lineal, en la que el principio de autoridad va de lo superior a lo inferior; b) organización funcional, cada departamento, cada sección o unidad tienen sus funciones claramente definidas; c) organización mixta, entrelaza las características de la organización lineal y funcional.

3.- Dirección: Se encarga de la conducción y orientación del trabajo de la organización, sin dejar de lado el manejo del personal; es quien está a la cabeza de llevar a cabo lo planificado por medio del principio de autoridad, ejerce el

mando y debe mantener buenas relaciones humanas con todos los subordinados.

La dirección debe establecer la división de funciones de una forma racional, técnica y democrática para agilizar la toma de decisiones, y mantener un ejercicio eficiente de las actividades administrativas; también se pueden delegar las funciones para aumentar la eficiencia y favorecer la especialidad, pues lo que se delega es el principio de autoridad y mando.

4.- Coordinación: Es un proceso que de forma integrada logra adjuntar y adecuar los recursos humanos, económicos, etc. para alcanzar los objetivos de la organización. Para esto se debe delimitar de forma clara las funciones y deberes de cada miembro (funcionario público) en los departamentos o secciones a su cargo.

5.- Control: Permite llevar el registro, inspeccionar, comprobar y evaluar la gestión de la Administración Pública a fin de verificar la consecución de sus objetivos y de ser el caso establecer los mecanismos para que estos se cumplan; el control es necesario para mantener un orden en la función pública.

6.- Evaluación: Interpreta los resultados obtenidos en la ejecución de las actividades de la Administración Pública; ésta evaluación se la realiza de forma técnica y valorando cada actividad cada objetivo planteado y logrado; además permite determinar los errores que deber ser subsanados para posteriores proyectos.

Al realizar todos estos pasos y al cumplir con cada uno de estos elementos garantizamos una Administración Pública ordenada y coherente con sus funciones y principios.

Doctrinariamente también encontramos elementos jurídicos de la organización administrativa que son: unidad territorial, jurisdicción y competencia, jerarquía, centralización, descentralización, concentración, desconcentración y delegación; algunos de estos conceptos ya los citamos en líneas anteriores, pero a continuación lo haremos con mayor detenimiento.

Unidad Territorial: Se refiere a la unidad territorial del Estado como medio para ejercer su actividad administrativa; pero debemos tener presente que a más territorio mayor es la complejidad para que éste pueda cumplir con sus objetivos, es por esto que la actividad del Estado se fracciona y se materializa a través de otras entidades como las provincias y municipios, con lo que da lugar a la división territorial del Estado.

En nuestro país esta división territorial administrativa se da a través de las provincias quienes por medio de sus propios organismos cumplen con diversas actividades administrativas en representación del Estado.

Jurisdicción y competencia administrativa: Son dos conceptos jurídicos íntimamente unidos por lo que no se puede hablar de uno de ellos sin caer en la esfera del otro.

Los órganos administrativos y funcionarios públicos de acuerdo a su jerarquía y por mandato legal tienen potestad pública (jurisdicción) para ejercer sus actividades en beneficio de la comunidad. Esta potestad pública a su vez se distribuye por los órganos y funcionarios de la administración pública según el territorio, la materia y los grados (competencia).

Jerarquía administrativa: Es una relación jurídica – administrativa, que vincula órganos internos de un mismo ente administrativo y se manifiesta solamente en la actividad administrativa del Estado, esto es en la función ejecutiva.

Con la jerarquía administrativa existen órganos superiores y órganos inferiores relacionados por líneas y grados, por supremacía y subordinación, que trabajan de forma coordinada y en armonía para alcanzar los fines del servicio público.

Centralización administrativa: Conocida también como administración directa; se establece cuando un órgano central absorbe o unifica a los órganos locales, con lo cual asume centralizadamente todas las competencias, afianzando de esta forma el poder político.

Descentralización administrativa: Es una administración indirecta del Estado que se ejerce a través de la distribución de competencias públicas entre diversas entidades ya sea por cuestiones de territorio o de materia; estas entidades son personas jurídicas públicas diferentes al Estado, pero que siguen bajo su tutela administrativa.



Concentración administrativa: Por medio de este fenómeno jurídico – administrativo, se le disminuyen atribuciones a los órganos administrativos inferiores, las mismas que se aumentan de forma permanente al órgano administrativo superior.

Desconcentración administrativa: A la inversa del caso anterior, es el órgano administrativo superior el que entrega algunas de sus atribuciones de forma permanente al órgano administrativo inferior.

Delegación administrativa: El órgano administrativo superior en cumplimiento de una disposición legal trasmite el ejercicio de una atribución a un órgano administrativo inferior; esta delegación puede ser revocada en cualquier momento por el mismo órgano que la confirió.

Todos estos elementos coexisten dentro de un Estado, como es el caso de nuestro país, en donde en diferentes momentos de nuestro convivir social y en diferentes instancias de la administración pública se ha verificado la presencia de los mismos. Aunque vale recalcar que según mandato constitucional es un deber primordial del Estado promover el fortalecimiento del proceso de descentralización para asegurar el desarrollo equitativo de todo el territorio.

#### **1.4.- Órganos que conforman la Administración Pública.**

La Administración Pública es una actividad social y jurídica que se manifiesta a través de los órganos administrativos, que son personas morales de Derecho Público.

Para Nicolás Granja los órganos administrativos son: “unidades o elementos componentes de la organización de la administración pública, quienes jerárquicamente ordenados de acuerdo con la ley, obran por mandato o representación del Estado, a fin de lograr los múltiples fines en favor de la colectividad.”<sup>9</sup>

Así mismo Gascón y Marín citado por Nicolás Granja señala: “La palabra órgano empléase como análoga al término utilizado para designar los miembros de la colectividad, los individuos que desempeñan las funciones públicas, que ejercitan la actividad para el cumplimiento de los fines administrativos, los públici-uffici de los escritores italianos: el rey, el parlamento, los ministros, los gobernadores, los alcaldes, los ayuntamientos, individualidades o agrupaciones a las que están distribuidas funciones determinadas que se conciben con independencia de las personas físicas que las ejercen...”<sup>10</sup>

De forma tal que es el Estado (persona abstracta) quien se manifiesta a través de sus órganos los que a su vez son la expresión de la individualidad de quienes los conforman (personas físicas) pero que lo hacen siempre en función del órgano público al que representan y del que son parte.

Estos órganos administrativos han sido clasificados desde diversos puntos de vista, así: a) Por razón del número de personas físicas que los componen, (individuales y colegiados); b) Por razón de la naturaleza de su actividad, (activos, consultivos y deliberantes); c) Por su función, (de gestión o de control);

---

<sup>9</sup> **Ibídem;** Pág. 105.

<sup>10</sup> **Ibídem;** Pág.105.

d) En razón de su competencia, (territoriales e institucionales); e) En razón de la esfera de acción que tengan, (centrales y locales).

Los órganos individuales están constituidos por un solo individuo, y los órganos colegiados están integrados por una pluralidad de personas físicas; los órganos que acumulan el poder de decisión de la administración son órganos activos; los órganos consultivos solamente emiten pareceres o criterios, y los órganos deliberantes sólo adoptan decisiones sin ejecutarlas por sí mismos.

De igual forma son órganos de gestión los que satisfacen los fines públicos; y son órganos de control los que justamente corroboran si los órganos de gestión están cumpliendo con su misión; son órganos territoriales en base al alcance territorial de sus competencias, y son órganos institucionales cuando su competencia se manifiesta al interior de un organismo administrativo determinado; son órganos centrales los que tienen competencia nacional; y los que tienen competencia sólo en una parte de territorio son órganos locales.

De forma tal que al Administración Pública está integrada por un conjunto de organismos públicos o semipúblicos, autónomos o semiautónomos, nacionales o locales que tienen personalidad jurídica

Ahora bien la Constitución de la República del Ecuador en lo que respecta a la Administración Pública establece en su artículo 225 los órganos, dependencias e instituciones que la conforman y estas son:

1. “Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la Ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para el desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. Las personas Jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.”<sup>11</sup>

Para esclarecer esta división es menester manifestar que el Estado Ecuatoriano para un efectivo ejercicio de sus actividades ha categorizado su administración ejecutiva entre pública central y pública institucional esto según lo establecido en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, los que a saber están conformados por varias instituciones del Estado, así:

Administración Pública Central: conformada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellos.

Administración Pública Institucional: la conforman las personas jurídicas del sector público adscritas a la Presidencia o Vicepresidencia de la República, o a los ministerios de Estado; y las personas jurídicas del sector público autónomas, siempre y cuando sus órganos de dirección lo conformen la mitad o más de

---

<sup>11</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2012). Corporación de Estudios y Publicaciones. Art. 225

delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios, o servidores de la Administración Pública Central.

Son entidades con personería jurídica, autonomía propia, patrimonio independiente y grado de especialidad y responsabilidad. Representan el grado más alto de descentralización por servicio; a su vez, es una ventaja y una garantía porque tiende a tecnificar y especializar a la administración. Por ejemplo, las universidades son instituciones públicas descentralizadas, especializadas, con características particulares propias dentro de la administración.

De tal forma que cuando nos referimos de manera general a la Administración Pública nos referimos a las actividades que realizan cada uno de estos organismos dentro del ámbito de sus competencias y de acuerdo a las actividades propias que cada uno de ellos realizan en base a las atribuciones legales de las que se encuentran revestidos.

Pero a parte de esta división que como lo dije consta en el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, también podemos hablar de otro tipo de administración pública que siendo parte del Estado tiene competencias descentralizadas o desconcentradas, así podemos hablar de la Administración Pública Seccional.

Administración Pública Seccional: Está compuesta por entidades del sector público como los Gobiernos Autónomos Descentralizados más conocidos como Consejos Provinciales y Concejos Cantonales, los mismos que gozan de

autonomía propia, patrimonio económico y de capacidad jurídica para obrar y realizar actos reglados y discrecionales que fueren necesarios para el cumplimiento de sus fines en la forma y condiciones que determine la Constitución y las leyes y con facultad legislativa para dictar ordenanzas, para gobernar, ejecutar y hacer cumplir sus órdenes.

### **1.5.- Formas de manifestación de la voluntad de la Administración Pública.**

La Administración Pública en cualquiera de sus formas y en ejercicio de sus atribuciones, puede en cualquier momento de su actividad pronunciarse a través de formas jurídicas conocidos como hechos o actos jurídicos, o a través de actos u hechos no jurídicos; estas formas se conocen como: el hecho administrativo, el acto administrativo, el reglamento, el contrato, el cuasicontrato, etc.

De igual forma el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva en su artículo 64 señala que las Administraciones Públicas Central e Institucional de la Función Ejecutiva manifiestan su voluntad jurídica a través de actos administrativos, actos de simple administración, actos normativos, hechos administrativos y contratos administrativos.

Siendo importante establecer cómo se evidencian y que son cada una de estas manifestaciones de la voluntad de la Administración Pública.

Acto Administrativo: Un acto es una manifestación voluntaria que crea ciertos efectos para quien lo recibe o para su destinatario; para que un acto sea

considerado como acto administrativo debe nacer o ser producto de una decisión unilateral de la Administración Pública, debe tener un contenido jurídico y debe crear, modificar o extinguir de forma inmediata ciertos derechos subjetivos.

A criterio de Otto Mayer un acto administrativo es “un acto de autoridad que emana de la Administración y que determina frente al súbdito lo que para él debe ser un derecho en un caso concreto”<sup>12</sup>

Así mismo Solón Wilches Martínez manifiesta que “es un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario de la Administración; por su naturaleza se concreta en una declaración especial y por su alcance afectapositiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas naturales o colectivas.”<sup>13</sup>

El artículo 65 del ERJAFE señala que acto administrativo es: “Toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa.”<sup>14</sup> Cuya vigencia y validez será efectiva desde el momento de notificación al administrado; debiendo cumplirse desde que se dicten o se notifiquen, pues llevan implícita la presunción de legalidad.

De acuerdo a la complejidad o solemnidad de los actos administrativos, existen actos de simple administración y actos normativos:

---

<sup>12</sup>ZABALA EGAS, Jorge; (2006); Derecho Administrativo; Tomo II. Pág. 121

<sup>13</sup>JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman; (1999) Op. Cit. Pág. 189

<sup>14</sup>ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO Y ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA; (2012). Corporación de Estudios y Publicaciones. Art. 64

Actos de Simple Administración: Son actos que afectan directamente a los administrados, se manifiestan a través de declaraciones unilaterales de la Administración Pública que nacen a lo interno de las instituciones u organismos públicos, por medio de actos, reglamentos y hechos administrativos; son de carácter consultivo o preparatorios a la manifestación de la voluntad administrativa.

Actos Normativos: Son actos unilaterales, de mayor complejidad y revestidos de ciertas solemnidades; nacen de la función administrativa y producen efectos jurídicos de carácter objetivo, se los conoce como los reglamentos; se sustentan en estudios o informes previos y se realizan en base a una norma legal, para su vigencia deben ser publicados en el Registro Oficial.

Clases de Actos Administrativos: Existen diferentes tipos o clases de actos administrativos como: memorándum, (comunicación escrita que se realiza a lo interno de las instituciones públicas), oficios (comunicación escrita que se realiza entre las diferentes dependencias de la administración pública), acuerdos (resoluciones adoptadas por órganos colegiados de la administración pública, o por la máxima autoridad de una entidad; crean derechos), resoluciones (emitidas por una autoridad administrativa en goce de sus facultades legales; crean derechos) y, decretos (resoluciones, mandatos o decisiones de una autoridad administrativa generalmente del Presidente de la República, los decretos son jerárquicamente inferiores a las leyes).



Los actos administrativos, los actos de simple administración y los actos normativos deben cumplir con ciertos principios legales como la obligatoriedad de ser motivados, de expresarse por escrito, de tener carácter ejecutivo, de tener presunción de validez, y además deben ser notificados dentro de los plazos y términos establecidos en la ley.

Hechos Administrativos: Son actividades físicas, manuales o técnicas que realizan los funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones; producen efectos jurídicos directos o indirectos, y en algunos casos pueden nacer de un acto administrativo previo; dependiendo del hecho administrativo de que se trate estos se expresan a través de actas e informes.

Al ser tan diversas las actividades públicas y los servicios públicos que se brindan a la sociedad, así también son diversos los tipos o clases de hechos administrativos, por lo que entre ellos tenemos: la inspección (determina características, condiciones, cantidades, cualidades de bienes muebles o inmuebles de la administración pública), la entrega (es dar un bien a favor de otro, para que disponga del mismo; dentro de la Administración Pública existen entregas internas y externas), la recepción (es recibir algo para beneficio propio o institucional; siempre va de la mano de la entrega), el inventario (enlistado detallado de los bienes de una institución, los hay simples y solemnes) y la evaluación (es la valoración de un bien ya sea para la determinación del patrimonio de una institución o para establecer su valor individual).

Contratos Administrativos: son actos declarativos de la voluntad que producen efectos jurídicos, en dónde una de las partes debe ser de la Administración Pública. Se materializan mediante la realización de una serie de actos y hechos administrativos previos y posteriores a la realización del contrato.

En nuestro país los principios que debe observar la de contratación pública ya sea para la adquisición o arrendamiento de bienes muebles o inmuebles, ejecución de obras y prestación de servicios, se encuentran establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en donde también encontramos los procesos de contratación como son las compras por catálogo, subasta inversa, licitación, cotización y contratación de menor cuantía.

Dentro de esta Ley además se han expresado ciertos procedimientos especiales como la contratación integral por precio fijo, contrataciones en situaciones de emergencia, adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles; por lo que es obligación de la Administración Pública cumplir con la norma establecida a fin de que su actividad se desenvuelva con absoluta transparencia y legalidad.

**CAPÍTULO II**

**MANIFESTACIÓN DE VALORES EN  
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Una vez que en el capítulo anterior realicé un pequeño acercamiento a lo que es la Administración Pública, considero importante dedicar ahora un espacio para hablar sobre lo que son los valores y cómo estos se manifiestan en el desarrollo de las actividades de la Administración Pública.

### **2.1. Definición de valores.**

Para hablar de los valores, obligatoriamente debo remitirme al campo de la ética y la moral; pues la ética es una disciplina de valores y contiene normas que llevan el signo de lo valioso y lo digno. Así desde la época de los griegos ya se hablaba de la teoría de los valores, siendo el principal la felicidad según Aristóteles.

Posteriormente San Agustín, Crocio, Bentham, Fechner entre otros consideraron al valor como una categoría que al ponerse en práctica da paso al placer, la felicidad, la comodidad, el bienestar, la prosperidad y la dignidad; para ellos los valores se forman en la mente humana (teoría subjetivista).

Más tarde se plantean posiciones objetivistas o universales propuestas entre otros por Max Scheler, en donde los valores son cualidades de orden material e ideal que encontramos en las personas y las cosas, siendo intrínsecos a las cosas; mientras que para los relativistas el valor es una manera de enlazar a los objetos desde el medio hacia el fin.

Un valor es una cualidad ideal, una propiedad o una característica que se atribuye a acciones, personas u objetos; es una actitud positiva, preferencial

hacia ellos. Los valores no existen por sí mismos, son dependientes de los bienes, de las personas y van cambiando conforme cambian los intereses sociales y las épocas.

Existen varias categorizaciones de los valores; así se señalan valores: morales, religiosos, democráticos o cívicos, culturales, estéticos, afectivos, sociales, de justicia, socioeconómicos, físicos y ambientales; a los que se asocian con una serie de derechos garantizados en las diferentes Constituciones y legislaciones.

A criterio de Herman Jaramillo los valores “son conceptos, juicios o razonamientos de extraordinaria apreciación significativa que los obtiene el ser humano por medio del proceso cognitivo de la atención, la percepción y la memoria, y de los sentidos de la visión, audición, tacto, olfato y gusto de los objetos externos de la naturaleza y de los factores morales, jurídicos, políticos, culturales, artísticos e históricos producidos por los individuos y la sociedad.”<sup>15</sup>

Desde el punto de vista de la ética, los valores son intereses generales o personales acordes con la naturaleza humana y que son adoptados por las personas en cualquiera de las esferas y roles sociales que desempeñen y que son el reflejo de la estructura económica, social, política, cultural que se manifiestan en una determinada época y lugar.

Los valores morales se forjan en la sociedad a partir de los aportes que realizan sus actores, en donde interactúan la historia, el pensamiento de los doctrinarios, los componentes socioculturales, la ciencia, el arte, la religión, la política, es

---

<sup>15</sup>JARAMILLO, Herman, (2012), Ética Jurídica. Pág. 74 - 75

decir influye directamente la cosmovisión de una época determinada; lo que se cristaliza en diferentes normas de conducta que guían la formación y la moral de sus integrantes.

Para el derecho, los valores son principios, guías y motivos universales como la libertad de pensamiento, de religión, de contratación, de tránsito, que se encuentran establecidos en el ordenamiento jurídico y que permiten un cumplimiento efectivo de los deberes de los ciudadanos.

Los valores no sólo influyen en el ser individual, sino también en las raíces de la sociedad, por lo tanto si las personas no cumplen con los principios éticos que benefician a la sociedad producen lo que se llama “crisis de valores”, las que deben ser controladas a tiempo a fin de evitar huellas negativas y permanentes en la sociedad.

## **2.2. Valores que persigue la Administración Pública.**

No olvidemos que los valores son fenómenos humanos y que la Administración Pública es una persona jurídica; por lo tanto los valores de la administración no pueden ser más que los valores que le imputan los seres humanos.

Aún así, la Administración tiene sus propios valores instrumentales, los que radican su valía en que son útiles para la consecución de un valor superior; por ejemplo tenemos como valor instrumental a la proximidad al ciudadano, que favorece a un valor superior que es el servicio a los intereses generales.

Los valores administrativos son heterogéneos, son de naturaleza política, ética y técnica y se derivan de las exigencias internas de su organización. Son pragmáticos pues lo que interesa es su aplicación real concreta y no su formulación teórica abstracta, por lo que lo importante es saber si en un caso concreto el servicio público actúa con eficiencia y no simplemente que la Administración asuma como suyo el valor de eficiencia.

Dentro del Derecho Administrativo no encontramos expresamente valores, sino principios que son los que rigen la actividad pública y que varían de una legislación a otra, pues estos de manera general los encontramos señalados en las constituciones de cada país, y que los podríamos enlistar como los principales:

- **Honestidad:** Todo servidor público debe actuar con rectitud, honradez y sinceridad, debe actuar con lealtad, repudiar toda forma de corrupción y de fraude o de cualquier delito contra la Administración Pública. De igual forma todos aquellos que contraten con el Estado deben proceder con rectitud, honradez y sinceridad, denunciando acciones de corrupción y respetando al servidor público.
- **Transparencia:** El servidor público debe proceder con claridad, proyectar confianza y ajustar su conducta al derecho que tiene la sociedad de estar informada sobre la actividad y gestión de la administración; estos mismos valores deben ser observados por las personas que contraten con el Estado.

- **Justicia y equidad:** Debe actuar con justicia en cada caso en particular, enmarcado en la legislación vigente; y con equidad que significa dar a cada quien lo que le corresponde.
- **Responsabilidad:** Debe realizar las funciones encomendadas y cumplir con los deberes asignados. Debe tener capacidad para reconocer y aceptar las consecuencias de sus decisiones y actuaciones.
- **Compromiso:** Su actuación se debe guiar por los objetivos, programas y proyectos organizacionales, observando los valores y principios éticos de su área o departamento.
- **Respeto:** Se debe actuar con respeto a los derechos propios y ajenos; su accionar debe ser con cortesía, amabilidad, consideración, cordialidad y gentileza.
- **Dignidad Humana:** En cada accionar de la Administración Pública se debe poner de manifiesto el reconocimiento a la dignidad humana según los derechos establecidos en nuestra Constitución.

Como un ejemplo de lo que busca la Administración Pública, o lo que pretende y busca el ciudadano recibir de la Administración Pública se encuentra ejemplarizado en el siguiente “Decálogo del Servidor Público”, que fuera publicado en el diario “El Tiempo” el 26 de abril de 1969 y que se encuentra citado en la obra de Oswaldo Rivera; debo acotar que he citado completamente, sus doce numerales.



1.- Ama tu trabajo y dignifícalo. Labora, no como inconsciente máquina sino con la fecundidad del cerebro que crea y organiza.

2.- Fuiste elegido entre los mejores. Miles de hombres y mujeres ambicionan tu cargo. Juraste servir con dignidad y conciencia. Cumple tu promesa o deja tu puesto. Harás un beneficio al país y te beneficiarás tú mismo.

3.- No fue el empleo creado para ti. No te envanezcas con él. Haz de la modestia el pedestal de tus merecimientos y recuerda que la única recomendación honrosa y positiva son tus actos.

4.- Tu misión es trabajar para el público. Sonríe y devuelve en gratitud al contribuyente lo que paga por ti. Sea tu bondad, confianza para el desvalido; y tu dignidad, respeto para la fuerte.

5.- Sé sincero. No te nutras con la mendicidad de la lisonja. Sea tu conciencia ante el deber, juez severo de tus actos; y tu obra camino al porvenir y estímulo para la sociedad entera.

6.- Tú percibes un sueldo asignado de antemano. No te arrastres jamás al servilismo, hacia la dádiva que denigra y acanalla. No reclames remuneración arbitraria por el servicio que el Estado te paga.

7.- En el cumplimiento del deber no te ofusques ni te aliente el dinero, la promesa o la pasión. Toma el camino recto de la ley y la virtud o tendrás

que avergonzarte de haber perdido la confianza dispensada, y haber escrito tu propio "INRI".

8.- Piensa que tu dignidad y compostura deben ser ejemplo de moral y civismo. Si eres superior, no rompas la disciplina con tus métodos. Si eres subalterno, demuestra que eres digno de ascenso.

9.- Una misión te ha encomendado la Patria, cúmplela con honor haciendo de tus horas labor edificante y moralizadora. Piensa que eres ecuatoriano, que el país reclama tu esfuerzo frente al naufragio de todos sus valores. Sé hombre consciente. Eso es vivir.

10.- Recuerda que eres una parte útil del Estado. El pueblo cree en ti y espera que devengas tu sueldo. No le defraudes con arrogante ineficacia. Si no quieres trabajar, deja que otro ocupe tu puesto.

11.- Ten absoluta lealtad con la Patria y el Gobierno que rige sus destinos y al cual sirves.

12.- Has honor al cargo con fe, moral, responsabilidad y justicia. Cumple tus deberes de empleado público y tendremos una Nación digna, próspera y feliz. De ti depende en parte, el porvenir del Ecuador.<sup>16</sup>

A pesar de haber sido escrito hace tantos años cuando se construía la institucionalidad del Estado y aunque en lo personal no concuerdo con algunos de los criterios que ahí se expresan, aún en la actualidad los ciudadanos

---

<sup>16</sup>RIVERA VILLAVICENCIO, Oswaldo; (1986); Ética Profesional. Pág. 269 – 270.

seguimos demandando las mismas cosas y actitudes de parte de los funcionarios públicos.

### **2.3. Influencia de los valores en el liderazgo administrativo.**

El liderazgo es la capacidad de tomar la iniciativa, gestionar, convocar, promover, incentivar, motivar y evaluar a un grupo o a un equipo; es el conjunto de habilidades gerenciales o directivas que posee un individuo para influir en la forma de ser de las personas, haciendo que su equipo trabaje entusiastamente en el logro de sus metas y objetivos.

Dentro de la administración el liderazgo es el ejercicio de la actividad ejecutiva en un proyecto, para realizarlo de forma eficaz y eficiente. El liderazgo establece una desigual distribución del poder y aunque todos los miembros del grupo tienen diversas actividades y cierto poder de decisión, la última palabra siempre la tendrá el líder.

El liderazgo está íntimamente relacionado con la administración del talento humano que es el recurso más relevante dentro de una organización; y es “la capacidad que tiene una persona, ordinariamente revestida de poder, en virtud de la jerarquía que ostenta en la organización, para lograr un alto grado de aceptación de los individuos que están vinculados con su desempeño, incluidos los clientes internos y externos, en vista de sus sólidos conocimientos,

experiencia, habilidades, destrezas y sobre todo por la óptima relación interpersonal que es capaz de mantener.”<sup>17</sup>

Un líder debe caracterizarse por un óptimo desenvolvimiento moral y ético, y por someterse de forma irrestricta al marco jurídico vigente, respetando las reglas, políticas y principios aplicables a su actividad a fin de cumplir con los objetivos trazados por su organización. Es el guía que orienta, dirige e influye en la conducta y el desenvolvimiento de las demás personas, por ello debe someterse a constantes procesos de capacitación y actualización de conocimientos para hacer frente a un entorno cambiante y altamente competitivo.

El líder “no es uno más dentro de la organización. Es el espejo, el modelo, el referente de orden, de cumplimiento, de abnegación, de sapiencia, de inteligencia, de identidad, de compromiso de moral y ética.”<sup>18</sup> Los verdaderos líderes crean un ambiente de trabajo lleno de confianza, seguridad y respetabilidad con lo que a su vez se crean oportunidades y fortalezas institucionales.

El estudio del liderazgo dentro de la Administración Pública ha evolucionado, por lo que su análisis se lo debe hacer en base a las diferentes épocas de estudio del derecho administrativo desde la época ortodoxa, la heterodoxa y la nueva o actual Administración Pública.

---

<sup>17</sup> **ROJAS**, Fanny; (2011); Liderazgo de la Administración Pública; artículos ESPE. Sede Sangolquí

<sup>18</sup> **Ibíd.**

La época ortodoxa está comprendida entre los años 1887 a 1945, e inicia con los criterios emitidos por Woodrow Wilson en su obra “El estudio de la administración”, publicada en 1888, en donde se plantean los atributos de la Administración Pública que son: la legitimidad, la eficiencia y la eficacia, valores que predominan hasta la actualidad: En esta etapa el liderazgo se asocia al poder formal del aparato administrativo público, por lo que los funcionarios son líderes por el simple hecho de estar al frente de una institución y su actuación se rige por la ley.

Por lo que es importante establecer la discrecionalidad administrativa, las circunstancias bajo las que se ejerce la Administración Pública y la responsabilidad administrativa; temas que generaron grandes debates, pues mientras que para autores como Finer la discrecionalidad administrativa debe ser limitada y los servidores públicos son responsables de su mal accionar administrativo y sujetos a controles administrativos y judiciales; para Friedrich los servidores públicos deben tener mayor discrecionalidad pues su accionar siempre se realiza de buena fe, y su responsabilidad se establece en base a la conciencia del servidor, por lo que no tiene más sanción que su lealtad a los estándares profesionales.

En la época heterodoxa 1945 – 1980 se establecen una serie de principios administrativos: planear, organizar, administración del personal, dirigir, coordinar, informar y presupuestar, que constituyen las siete funciones de la Administración Pública; de los cuales se identifican claramente que las

funciones de dirección y gestión corresponden a los niveles jerárquicos superiores de la Administración Pública.

En esta etapa tiene un papel importante la Psicología que dio paso a la teoría o escuela de las nuevas relaciones humanas (Maslow, Barnard, McGregor, Likert, entre otros), que establece la existencia de diversos tipos o estilos de liderazgo que no están ligados a la autoridad formal. Incluso Likert (1961) propuso cuatro modelos de organización y liderazgo: los explotadores autoritarios, los benevolentes autoritarios, los consultivos y los participativos; siendo los últimos los que llegan al éxito.

La Nueva Administración Pública se desarrolla a partir de la crisis fiscal del Estado por los años ochenta y con los procesos de democratización de los años noventa, en donde se incluye la necesidad de que el líder de la Administración Pública cumpla con un rol empresarial promoviendo la innovación y creatividad dentro de sus organizaciones.

El administrador público es emprendedor, tiene liderazgo ejecutivo y maneja su accionar en base a políticas y prioridades; crea organizaciones emprendedoras de tipo empresarial en donde se elimina la tramitología, se pone en primer lugar a los usuarios, se empodera a los empleados y se realizan recortes económicos y de personal; por lo tanto el administrador público actual debe administrar las organizaciones gubernamentales como negocios y se establece como prioridad la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

## 2.4 Fines de la Administración Pública.

Como hemos analizado la Administración Pública es sumamente amplia y abarca una serie de órganos e instituciones, de tal forma que los fines que persiguen cada una de ellas son variados y extensos, lo que hace difícil lograr establecer con claridad los fines de la Administración Pública.

Los estudiosos de estos temas han enlistado algunos fines, así la Administración Pública busca:

- “a) El desarrollo económico, social y cultural de sus habitantes, mediante la prestación eficiente de servicios; y,
  
- b) El bienestar común de la colectividad, mediante la aplicación de la justicia”<sup>19</sup>

Para otros autores las finalidades primordiales de la administración pública son:

- La seguridad jurídica
- La prestación de servicios públicos adecuados y oportunos
- La seguridad ciudadana(colectiva e individual)
- El desarrollo económico y social de la población
- Lograr el bien común
- El respeto de las garantías y derechos Constitucionales.

---

<sup>19</sup>JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman; (1992); Manual de Derecho Administrativo. Pág. 69

A criterio de Nicolás Granja, la Administración Pública tiene fines esenciales y accidentales, entre los que se encuentran:

- La realización del Derecho o fin jurídico, para brindar a los individuos seguridad social frente al Estado.
- La solidaridad entre la sociedad y el Estado a través de la obtención de intereses morales, políticos, económicos, etc.
- La obtención de bienes materiales y espirituales, para lograr perfeccionamiento moral y justicia social.
- La búsqueda y protección de una realidad social contemporánea que priorice la defensa de los derechos del hombre.
- Solución a las cuestiones sociales haciendo hincapié en la protección al trabajo.

De todo esto, se debe resaltar que la Administración Pública en cada uno de sus actos lo que busca es realizar los fines del Estado; para fundamentar este criterio es necesario remitirnos al artículo 3 de la Constitución de la República del Ecuador que hace referencia de los deberes primordiales del Estado, entre los que encontramos: garantizar sin discriminación alguna los derechos establecidos en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social, el agua de sus habitantes, el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción; planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al buen vivir;



promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.

Por lo que no estaría equivocado al manifestar que los fines del Estado son los fines que debe perseguir la Administración Pública, pues cada uno de los órganos e instituciones que lo conforman deben propender a cumplir cada uno de estos fines dentro del marco de sus competencias legales.

**CAPÍTULO III**

**MECANISMOS PARA LA APLICACIÓN  
EFECTIVA DE LOS VALORES Y  
RESULTADOS ESPERADOS**

Una vez que he establecido los valores y fines que son inherentes a la Administración Pública, considero importante continuar con un análisis ético de la aplicación de estos valores desde un enfoque doctrinario y legal, tanto de nuestra legislación, como de la de otros países.

### **3.1. Axiología de la Administración Pública.**

La axiología o ciencia de los valores es “el estudio de las cualidades que, a través de los tiempos, las tendencias, del balance entre egoísmo y solidaridad, los humanos han considerado predominantes en el individuo y en las relaciones de convivencia.”<sup>20</sup>

“Desde el punto de vista del derecho, los valores son principios, guías y motivos universales amparados y protegidos por el ordenamiento jurídico que orientan a los profesionales en el cumplimiento de sus deberes, como la libertad de pensamiento y de religión, la libertad de contratación, la libertad de tránsito.”<sup>21</sup>

Para analizar los valores administrativos debemos servirnos de varias ciencias, así la Sociología puede establecer su existencia, aceptación o rechazo; el Derecho y la Ciencia de la Administración nos ayudan a identificar los valores que constan en las normas; con ayuda de la Política se establecen los valores que deben ser impuestos; con la Filosofía social se imaginan los valores que

---

<sup>20</sup>CABANELLAS, Guillermo, (1994); Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo I. Pág. 435.

<sup>21</sup>JARAMILLO, Herman, (2012); Ética Jurídica. Pág. 75.

deberían ser aplicados a la administración; mientras que a los servidores del estado les corresponde poner en práctica estos valores.

Aunque todos estamos de acuerdo en que la Administración Pública tiene valores, no todos están de acuerdo en cuáles son, o cuál es el valor jurídico de los mismos, pues es evidente que muchos de estos valores vienen impuestos por la cultura o la política, pero también se encontró que estos están expresados en la Constitución y las legislaciones nacionales.

Así Harry Westerman a mediados del siglo XX mediante una posición positivista manifestó que los valores de la Administración Pública los encontramos establecidos en la Constitución y en la leyes, siendo el Estado quien a través de estas normas realiza estas imputaciones axiológicas; pero su criterio quedó supeditado al subjetivismo de los autores de estos cuerpos legales, pues es evidente que estas también cambian constantemente.

Para otros autores subjetivistas, el Estado no es el único que establece los valores de la Administración Pública, pues estos van más allá de las leyes; y así se identifican una serie de creadores, de tal forma que para Larenz los valores los establecen los juristas cuando crean derecho; para Esser y Wieacker los crean las fuerzas sociales; y para Zippelius los establecen los jueces quienes al momento de sus resoluciones son los que aclaran y deciden cuáles son esos valores.

Ya sea desde una posición objetivista o subjetivista y siendo indistinta la fuente de creación de los valores, es claro que estos existen y que son de observancia

y cumplimiento obligatorio para todos quienes conforman la Administración Pública.

### **3.2. Naturaleza jurídica de la Ética Administrativa.**

La palabra Ética proviene de la voz griega “*ethos*” que significa costumbre, siendo por lo tanto la ciencia de las costumbres, y es una actividad repetida que nos permite distinguir las virtudes, buscando siempre llegar a lograr el bien de la sociedad.

Es una disciplina “de la filosofía del derecho, cuyo objeto es el estudio, la descripción, la reflexión y el establecimiento de normas morales diseñadas para realizarse en la vida práctica.”<sup>22</sup> Está constituida por la ética normativa y la teoría de la moral; la ética normativa estudia el problema del bien y del mal; la teoría de la moral estudia la esencia, el origen y el desarrollo de las normas.

Para algunos filósofos la ética es la moral filosófica o teórica que se propone determinar los fines que el hombre debe perseguir, formula reglas de conducta humana y aspira a dar normas a las que debemos ajustar nuestros actos.

La ética se clasifica de muchas maneras, en una forma general la encontramos dividida en éticas teleológicas que buscan la felicidad como fin del ser humano, y en éticas deontológicas o de principios.

Dentro de las éticas teleológicas tenemos a: los eudemonistas como Platón y Aristóteles que en sus teorías buscan la felicidad psicológica y anímica; los

---

<sup>22</sup>**Ibíd.**, Pág. 58

hedonistas como Epicuro que buscan el placer espiritual; las éticas que buscan alcanzar entre otras cosas la belleza, el bien, la autenticidad, la virtud, la solidaridad, etc., cuyos exponentes son Nietzsche, las éticas socialistas y de la liberación, los utilitaristas, los vitalismos y la ética cristiana.

Las éticas deontológicas para quienes lo importante es obrar conforme a deberes establecidos por los principios de la sociedad y que nacen de la razón pura, como es el caso de Kant para quien lo importante era que la conducta del ser humano pueda ser elevada a norma universal (imperativo categórico), para Rawls los principios supremos eran la inviolabilidad y la libertad; y para Habermas era el consenso dialógico; además son éticas deontológicas las éticas psicoanalíticas y socio biológicas.

En un sentido práctico la ética es una guía frente a situaciones que se presentan a diario, sobre todo a aquellas experiencias nuevas frente a las cuales no sabemos cómo actuar; por lo que su aplicación genera muchas complicaciones teóricas y prácticas pues es necesario, o se ha creído necesario, el establecer procedimientos y mecanismos éticos para la toma de decisiones en organismos públicos y privados.

Por lo que se está implementando una ética que institucionaliza las respuestas y rige los comportamientos éticos de las corporaciones, de cuyos aspectos hablaremos más adelante en el desarrollo de este trabajo, y la que se ocupa de problemas específicos inherentes a sus actividades particulares.

De tal forma que la ética administrativa se refiere al comportamiento que tienen los servidores públicos en el ejercicio de sus actividades; es más rigurosa que la ética privada pues involucra intereses generales antes que particulares.

Esta ética administrativa pasa por la ética jurídica que es “el conjunto de principios, normas y reglas teóricos, valorativos y prácticos de la ciencia del derecho y de la moral que rige la conducta de los servidores públicos y de los ciudadanos en general, para aplicarlos con probidad, en el ejercicio del derecho, con plena capacidad para juzgar y valorar si sus actos y procedimientos son buenos o malos, dignos o indignos, justos o injustos...”<sup>23</sup>

Tampoco podemos dejar de lado el hecho de que la ética y el derecho rigen la conducta humana en la sociedad a través de normas, reglas y principios, y que lo que se busca es conseguir fines y valores con connotaciones universales que sean los que orienten el accionar de toda la población. Al respecto citaré un esquema valorativo de estos fines, tomado de la obra de Ética Jurídica, de autoría del Dr. Herman Jaramillo, el cual nos indica lo siguiente:

LOS FINES Y VALORES DE LA ÉTICA Y EL DERECHO			
TESIS	CONTRARIOS	ANTÍTESIS	SÍNTESIS
<b>Justicia</b>	↔	injusticia	↔ Lucha por la justicia
<b>Igualdad</b>	↔	desigualdad	↔ Lucha por la igualdad
<b>Libertad</b>	↔	esclavitud	↔ Lucha por la libertad
<b>Paz</b>	↔	guerra	↔ Lucha por la paz
<b>Orden</b>	↔	desorden	↔ Lucha por el

<sup>23</sup> *Ibidem*, pág. 60

			orden
<b>Seguridad</b>	↔	inseguridad	↔ Lucha por la seguridad
<b>Equidad</b>	↔	inequidad	↔ Lucha por la equidad
<b>Solidaridad</b>	↔	egoísmo	↔ Lucha por la solidaridad
<b>Bien Común</b>	↔	maldad	↔ Lucha por el bien común

**Cuadro tomado de la Obra Ética Jurídica, del Doctor Herman Jaramillo, página 62.**

Que son los valores que se reflejan en el día a día de la Administración Pública y que son los que se deben evidenciar en cada acto de la sociedad, pues la justicia, la igualdad, la libertad, la paz, el orden, la seguridad, la equidad, la solidaridad y el bien común son los fines que buscan los Estados como una forma de establecer el equilibrio social.

### **3.3. Mecanismos para la aplicación efectiva de valores.**

Como lo había señalado quienes conforman la Administración Pública se rigen por valores, pero para la aplicación efectiva de los mismos se han establecido diferentes tipos de ordenamientos legales, pues no es suficiente saber qué es lo que se debe o no hacer, si no también el conocer cuáles son las consecuencias de la inobservancia de los principios rectores de la Administración Pública.

Y es por esto que se han establecido lo que se conoce como “códigos de conducta”, “códigos de ética y buen gobierno” o simplemente “códigos de ética”



que establecen los principios éticos que se deben observar dentro de la Administración Pública y las sanciones que su incumplimiento conllevan.

De manera general al término código lo podemos definir desde lo jurídico o desde lo técnico: Jurídicamente un código es un cuerpo orgánico, sistemático y unitario de normas, principios o instituciones que se refieren a una determinada materia; técnicamente se lo considera como la expresión máxima del orden jurídico, pues en él se encuentran unitariamente sistematizados los principios de la organización política, social y económica de un país.

Al respecto Guillermo Cabanellas señala: “Código se dice también del conjunto de normas de ciertas instituciones y profesiones, para regular sus relaciones sociales o indicar preceptos técnicos.”<sup>24</sup>

Específicamente un código de conducta está constituido por un conjunto orgánico de principios, valores y reglas disciplinarias que tiene por objeto contribuir en el comportamiento ético y jurídico de quienes prestan servicios públicos o privados.

Cuando el Estado dicta un código de conducta, lo que está buscando es ejercer una mayor supervisión y control de las actividades que debe realizar, a través de la vigencia de principios y normas éticas y jurídicas, vistas siempre desde los niveles de competencia, responsabilidad, transparencia y disciplina que cada servidor público debe observar.

---

<sup>24</sup>CABANELLAS DE LA TORRE, Guillermo; (1994), Diccionario de Derecho Usual, Tomo II, pág. 181.

Pero quiénes son los servidores públicos, o a quiénes debemos dar esta categoría, son preguntas que debemos resolver para poder continuar con nuestro estudio; y así debemos acercarnos a conocer al elemento humano que hace la Administración Pública, individuos dotados de voluntad, inteligencia y capacidad física para ejercer las actividades a ellos encomendadas, imprescindibles en toda organización administrativa y que orgánicamente se encuentran dentro de distintas categorías como: gobernante, autoridad, funcionario, empleado y el trabajador, que desde diferentes campos de acción forman parte del servicio público.

El gobernante ejerce un cargo eminentemente político y es el máximo funcionario del Estado, como es el caso del Presidente de la República; la autoridad es la que tiene potestad de mando y en muchos casos su designación también es política, por ejemplo gobernadores, prefectos, etc.; el funcionario ejerce una actividad enmarcada en la ley y representa físicamente y con don de mando a la administración pública y por ende al Estado; el empleado ejerce actividades permanentes, profesionales y bajo relación de dependencia en la administración pública, no ejercen actividades de mando; el trabajador está sometido a las normas laborales y su actividad es sobre todo manual o de campo.

Por el ejercicio de sus actividades administrativas, todos quienes conforman el servicio público tienen responsabilidad frente al Estado, la que puede ser política, cuando su actuación no concuerda con las directrices impartidas por las autoridades, o jurídica cuando se incumple con las obligaciones específicas de

los funcionarios, y esto acarrea responsabilidad administrativa, civil o penal según la gravedad de la falta cometida.

La responsabilidad que tiene el Estado frente a los particulares o entre los organismos públicos se fundamenta en tres aspectos:

“a) Un riesgo o perjuicio que ocasiona daños a las personas o en los bienes de los particulares, constituyendo gravámenes que no están obligados a soportar; b) La imputabilidad del perjuicio a un particular, deriva de la administración pública como persona del servicio público, esto es, que exista una relación de causa a efecto entre la libre actividad de la actividad pública y el perjuicio sufrido por el particular, y c) La ilicitud del acto ejecutado por causa de violación de la ley, del contrato, o bien, de ciertas disposiciones que debieron respetarse.”<sup>25</sup>

Por lo que el Estado responderá sobre todo por fallas en los servicios públicos que pueden ser consecuencia de actos del poder público, de actos de servicio o de actos contractuales, por las que deberán asumir y cumplir con el pago de indemnizaciones por el perjuicio ocasionado.

Pero no debemos olvidar que el Estado como persona jurídica no tiene voluntad ni conciencia para actuar y que sus actuaciones se evidencian a través de las actuaciones de las personas naturales que lo conforman en donde se ponen de manifiesto sus debilidades, pasiones o imprudencias y por las cuales deberán ser objeto de sanción en vía administrativa, civil o penal para lo cual

---

<sup>25</sup>GRANJA GALINDO, Nicolás; (1999); Fundamentos de Derecho Administrativo. Pág. 139.

comparecerán ante los organismos administrativos o jurisdiccionales pertinentes.

### **3.4. Análisis de Marco Jurídico.**

Los funcionarios públicos tienen varios derechos que los protegen, pero también una serie de deberes que cumplir y prohibiciones que limitan su actividad las que se encuentran recogidas en diferentes normas legales a fin de que su actuación sea lo más reglada posible y de evitar la subjetividad en la valoración de su desempeño profesional, y cuyas normas las veremos a continuación.

#### **3.4.1. Nacional.**

Para analizar este aspecto, empezaré analizando las leyes de nuestro país y específicamente lo que señala la **Constitución de la República del Ecuador** en su artículo 3, que señala: “Son deberes primordiales del Estado: 4.- Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico”<sup>26</sup>.

Por otra parte el artículo 83 de nuestra Carta Magna, que trata sobre los deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, en su numeral 12 indica que uno de los deberes y responsabilidades es “ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética”<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR; (2010); Corte Constitucional del Ecuador para el periodo de transición. Art. 3. Numeral 4.

<sup>27</sup> **Ibidem.** Art. 83. Numeral 12.

De lo anteriormente citado se evidencia que, al crearse este nuevo ordenamiento jurídico el Estado le da relevancia e importancia a la Ética dentro del convivir social y sobre todo dentro de la Administración Pública.

Igualmente en el Título IV de nuestra Constitución que se refiere a la Participación y Organización del Poder y que dedica el Capítulo Séptimo para referirse a la Administración Pública, señalando lo que es el sector público, la administración pública y las servidoras y servidores públicos.

En lo concreto, a beneficio de las servidoras y los servidores públicos se establece que sus derechos son irrenunciables, que su remuneración será justa y equitativa y tendrá relación con sus funciones y valorando su profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia; para lo cual incluso el Estado se compromete a garantizar su capacitación y formación permanente.

Se establecen también sus obligaciones, como es el hecho de presentar al inicio y fin de gestión (los miembros de la fuerza pública lo harán para cada ascenso) su declaración juramentada de bienes, acompañada de la autorización del levantamiento del sigilo bancario de sus cuentas.

Y se les prohíbe: “1.- Desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria siempre que su horario lo permita. 2.- El nepotismo. 3.- Las acciones de discriminación de cualquier tipo.”<sup>28</sup> Así como ser miembros de organismos directivos, funcionarios o funcionarias de entidades

---

<sup>28</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR; (2010) ; Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición; Art. 230

que ejerzan potestades de control y regulación cuando tengan intereses en esa áreas o cuando representen a terceros que tengan intereses en esas áreas ( Art. 232).

Se fijan responsabilidades administrativas, civiles y penales para las servidoras y servidores públicos por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos; y en materia penal se expresa la imprescriptibilidad de las acciones y de las penas por el cometimiento de delitos como peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito (Art. 233).

En la Ley Orgánica del Servicio Público que rige en materia de recursos humanos y remuneraciones en toda la administración pública encontramos los deberes, derechos y prohibiciones de las y los servidores públicos; de tal forma que en su artículo 22 tenemos los deberes de las o los servidores públicos que son:

- 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 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 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,

k) 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.

Y en el artículo 24 se encuentran tipificadas las prohibiciones a las servidoras y los servidores públicos que son:

- 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 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 del 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 si o por interpuesta persona u obtener cualquier beneficio que implique privilegios para el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho

legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Esta prohibición se aplicará también para empresas, sociedades o personas jurídicas en el 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 grado 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 con 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.

Como se puede observar tanto en los deberes y prohibiciones de las y los servidores públicos se encuentran especificados muchos principios éticos o

valores que deben ser cumplidos por estos funcionarios en el día a día de su actividad pública y cuya inobservancia, ya sea por acción u por omisión, está sujeta a lo que se denomina “responsabilidad administrativa” por lo que serán sancionados disciplinariamente.

Las sanciones disciplinarias a imponerse por el cometimiento de alguna falta leve o grave van desde la amonestación verbal o escrita, la sanción pecuniaria administrativa, la suspensión temporal sin remuneración, hasta llegar a la destitución; todo esto se aplicará después de haberse seguido el correspondiente sumario administrativo y en donde se deben observar irrestrictamente las garantías del debido proceso, asegurando a las y los servidores públicos su derecho a la defensa.

Aunque la Ley Orgánica del Servicio Público que acabamos de revisar es por decirlo de alguna forma la ley marco para todos quienes hacen el servicio público, no debemos pasar por alto que hay otras leyes que rigen a funciones u organismos del Estado en donde también encontraremos deberes, derechos, prohibiciones y sanciones para los servidores de esas funciones u organismos, como es el caso del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, Código Orgánico de la Función Judicial, Ley de la Contraloría General del Estado, Ley Orgánica de Aduanas, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, entre otras.

Centrándonos directamente en los códigos de ética es importante indicar que así como en el caso anterior, la mayoría de las instituciones y organismos del

Estado poseen sus códigos de ética que rigen al interno de cada una de estas instituciones y que han sido expedidos en los últimos meses ante el requerimiento del ejecutivo de que los valores éticos estén presentes en las actividades de la Administración Pública.

Así en el año dos mil doce se expidieron los siguientes Código de Ética para los Servidores de: la Procuraduría General del Estado, del SRI, de la Superintendencia de Compañías, de la Superintendencia de Telecomunicaciones, del IEPI, del Ministerio de Coordinación de Política y Gobiernos Autónomos, del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, de la Superintendencia de Telecomunicaciones, del Ministerio de Telecomunicaciones, de la Corte Constitucional, de la Contraloría General del Estado, de la Agencia Nacional Postal, de la Comisión de Tránsito del Ecuador, entre otros.

Y en lo que va del año dos mil trece han sido promulgados los siguientes: Código de Ética de los Funcionarios del Registro de Datos Públicos, de los Servidores del Tribunal Contencioso Electoral, de la Secretaría Nacional del Agua, de los Servidores del SECAP, y del Ministerio de Turismo.

Para citar un ejemplo de lo que contienen estos Códigos de Ética he tomado como referente al **Código de Ética de los Servidores Públicos de la Comisión de Tránsito de Ecuador** en donde dentro de sus objetivos específicos busca a nivel interno institucionalizar los valores como una forma de regular las actividades de la institución, y crear una cultura institucional y un

clima ético para que los servidores se identifiquen con su misión, visión y valores; a nivel externo busca practicar y comunicar la cultura institucional, así como el clima ético y valores institucionales.

A los principios, a los que podríamos llamar valores, se los clasifica en principios generales como: responsabilidad, excelencia, eficiencia, innovación y transparencia; y principios particulares como: buen crédito moral, aptitud, lealtad y colaboración, veracidad, discreción, obediencia, equidad y justicia, igualdad de trato, uso adecuado de los bienes del estado, uso adecuado del tiempo de trabajo, rendición de cuentas, uso de información, obligación de denunciar, dignidad y decoro, honor, tolerancia, equilibrio, templanza, integridad, probidad y legalidad; esto según lo establecido en los artículos del 1 al 26 de dicho cuerpo legal.

#### **3.4.1.1. Código de Ética para el Buen Vivir de la Función Ejecutiva**

Este trabajo estaría incompleto si no se realiza un análisis del **Código de Ética para el Buen Vivir de la Función Ejecutiva**, que ha sido elaborado por la Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión y que fuera hecho público el seis de diciembre del dos mil doce, justamente cuando se conmemoraba el Día Internacional de Lucha contra la Corrupción.

Este código tiene como objetivo establecer y promover principios, valores, responsabilidades y compromisos éticos de las y los servidores y de las y los trabajadores públicos de las entidades que conforman la Función Ejecutiva de nuestro país.

Establece nueve principios y valores éticos generales que deben ser la base para el desempeño de las competencias, funciones, atribuciones y actividades de las y los servidores y trabajadores; estos principios son:

**INTEGRIDAD.-** Proceder y actuar con coherencia entre lo que se piensa, se siente, se dice, cultivando la honestidad y respeto a la verdad.

**TRANSPARENCIA.-** Acción que permite que las personas y las organizaciones se comporten de forma clara, precisa y veraz, a fin de que la ciudadanía ejerza sus derechos y obligaciones, principalmente la contraloría social.

**CALIDEZ.-** Formas de expresión y comportamiento de amabilidad, cordialidad, solidaridad y cortesía en la atención y el servicio hacia los demás, respetando sus diferencias y aceptando su diversidad.

**SOLIDARIDAD.-** Acto de interesarse y responder a las necesidades de los demás.

**COLABORACIÓN.-** Actitud de cooperación que permite juntar esfuerzos, conocimientos y experiencias para alcanzar los objetivos comunes.

**EFFECTIVIDAD.-** Lograr resultados con calidad a partir del cumplimiento eficiente y eficaz de los objetivos y metas propuesto en su ámbito laboral.

**RESPECTO.-** Reconocimiento y consideración a cada persona como ser único/a, con intereses y necesidades particulares.

**RESPONSABILIDAD.-** Cumplimiento de las tareas encomendadas de manera oportuna en el tiempo establecido, con empeño y afán, mediante la toma de decisiones de manera consciente, garantizando el bien común y sujetas a los procesos institucionales.

**LEALTAD.-** Confianza y defensa de los valores, principios y objetivos de la entidad, garantizando los derechos individuales y colectivos.<sup>29</sup>

Como lo manifesté todos estos valores son de obligatoria aplicación y cumplimiento por todas las instituciones de la Función Ejecutiva, quienes además deberán conformar lo que se denomina Comités de Ética para garantizar que se cumplan y apliquen estos principios a base de recomendaciones y acciones morales que procuren modificar la convivencia y el comportamiento institucional; esto se hará a la par de un proceso administrativo y de ser un caso de mayor gravedad este debe ser remitido a las instancias civiles y penales correspondientes.

Este Código busca un cambio ético en las instituciones, y que su accionar se base en la transparencia y la lucha contra la corrupción, y desterrar la percepción ciudadana de que el servicio público es ineficiente, ineficaz y corrupto.

Con todas estas políticas de crear códigos de ética se busca desde el gobierno central obtener un cambio cualitativo en el desempeño de la Administración Pública, a fin de que sus funcionarios públicos sean más conscientes de que son

---

<sup>29</sup> **CÓDIGO DE ETICA PARA EL BUEN VIVIR DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA;** (2012); Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión; pág. 13 y 14

servidores públicos, es decir que su razón de ser es el servicio a la ciudadanía, pero este debe ser un servicio ético, de calidad y eficiencia, a fin de construir un mejor país.

### **3.4.2. Análisis de Legislación Extranjera.**

En este apartado haré un breve análisis del marco jurídico que algunos países han establecido para la aplicación efectiva de los valores, para lo cual me referiré a países latinoamericanos con los cuales tenemos algunas similitudes ya sea por ubicación geográfica, cuanto por desarrollo socio económico.

En primera instancia me referiré a la Ley Nro. 27815 denominada **LEY DEL CÓDIGO DE ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ**, expedido en julio del 2002, dentro del Capítulo II, se establecen los principios y deberes éticos del servidor público; dentro de los principios tenemos: respeto, probidad, eficiencia, idoneidad, veracidad, lealtad y obediencia, justicia y equidad, lealtad al Estado de Derecho. Y como deberes se establecen: neutralidad, transparencia, discreción, ejercicio adecuado del cargo, uso adecuado de los bienes del Estado y responsabilidad.

Y de igual forma el Capítulo III señala las prohibiciones éticas del servidor público que son: mantener intereses de conflicto, obtener ventajas indebidas, hacer mal uso de información privilegiada, presionar, amenazar y /o acosar. En el Capítulo IV se establece la creación en cada entidad pública de un Órgano de Alta Dirección que entre sus atribuciones debe diseñar, establecer, aplicar y



difundir los incentivos y estímulos para los servidores públicos que cumplan con los principios, deberes y obligaciones establecidos en el presente Código.

Para dar mayor aplicación a esta ley mediante Decreto Supremo Nro. 033-2005-PCM se aprueba el Reglamento de la Ley del Código de Ética de la Función Pública en donde se establecen las sanciones y el procedimiento a aplicarse a los funcionarios públicos que incumplan con lo establecido en el código de ética; de tal forma que las sanciones pueden ser: amonestación, suspensión y/o multa (infracciones leves); resolución contractual, destitución, despido y/o multa (infracciones graves).

Para la aplicación de las sanciones se toman en cuenta los siguientes criterios:

- a) el perjuicio ocasionado a los administrados o a la administración pública;
- b) la afectación a los procedimientos;
- c) la naturaleza de las funciones desempeñadas, así como el cargo y jerarquía del infractor;
- d) el beneficio obtenido por el infractor; y
- e) la reincidencia o reiterancia.

Todo esto con el fin de conseguir la transparencia en el ejercicio de la función pública, la mejora en la gestión y de la relación con los usuarios de los servicios, para así fortalecer la confianza en la Administración Pública.

A continuación me referiré al **CÓDIGO DE ÉTICA Y BUEN GOBIERNO DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**, expedido en el 2011 y que contiene una serie de políticas referentes a la gestión institucional basada en criterios de ética, integridad,

transparencia y eficiencia que orienten a los servidores públicos en el cumplimiento de los fines y la misión del Estado.

Como principios éticos el artículo 5 señala que: 1.- el interés general prevalece sobre el particular; 2.- los bienes y recursos públicos están destinados exclusivamente para asuntos de interés general; 3.- la finalidad del Ministerio es garantizar el derecho a la educación de los colombianos, a través del cumplimiento de su misión; 4.- la función primordial del servidor público es servir a la ciudadanía; 5.- quien administra recursos públicos rinde cuentas a la sociedad sobre su utilización y los resultados de su gestión; y 6.- los ciudadanos tienen derecho a participar en las decisiones públicas que los afecten.

Los valores éticos que deben observar los servidores públicos son: servicio, transparencia, compromiso, respeto, honestidad, justicia, participación, responsabilidad y colaboración. Algo importante de destacar en este Código es que se señalan directrices éticas acerca de cómo debe relacionarse el Ministerio y sus servidores públicos con los grupos con los cuales están directamente relacionados.

Para con la ciudadanía las directrices éticas son: servicio, participación y transparencia; para con las Secretarías de Educación: servicio, participación, colaboración y respeto; para con las Instituciones de Educación Superior: servicio, respeto, justicia y transparencia; para con los servidores públicos: respeto, justicia, participación, colaboración y compromiso; para con las entidades adscritas: servicio, participación y colaboración; para con los gremios:

transparencia y participación; para con los organismos de cooperación: colaboración, respeto y transparencia; para con los medios de comunicación: servicio, justicia, transparencia y participación; para con los contratistas: transparencia, servicio, justicia y participación; para con los órganos de control: transparencia, colaboración, respeto y responsabilidad; para con el medio ambiente: respeto y responsabilidad.

También se establecen las Políticas de Buen Gobierno que se manifiestan como compromisos con: los fines misionales, la sociedad, el acto de delegación, los órganos de control, la integridad, la promoción de prácticas de Buen Gobierno, el control interno, la administración de riesgos, los conflictos de intereses, la calidad del servicio, la comunicación pública, la comunicación organizacional, la confidencialidad, la circulación y divulgación de la información, el gobierno en línea, la rendición de cuentas, la protección y el desarrollo del talento humano y con los contratistas.

Estos compromisos son los medios para que los servidores públicos en base a su responsabilidad personal, realicen su gestión diaria en busca de alcanzar sus objetivos misionales, y fomenten y desarrollen una cultura de eficiencia, transparencia e integridad.

Por otra parte el **CÓDIGO DE ÉTICA PARA EL FUNCIONARIO PÚBLICO DE VENEZUELA**, expedido por la Contraloría General de la República el 13 de agosto de 1997, que es un Código compuesto solamente de dos artículos, que

han sido suficientes para establecer las obligaciones de los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, del cual se establece lo siguiente:

Estas obligaciones son: 1.- Salvaguardar los intereses generales del Estado y preservar el patrimonio público; 2.- Actuar con apego a las leyes en cada una de las tareas a ellos asignadas; 3.- Dedicar sus esfuerzos para cumplir su misión con eficiencia y eficacia; 4.- Realizar actividades de superación personal e institucional; 5.- Rehusar las relaciones o intereses con personas u organizaciones que sean incompatibles con sus cargos, atribuciones y funciones; 6.- Proceder con objetividad e imparcialidad en todas las decisiones que le correspondan; 7.- Rechazar y no solicitar jamás ni para si ni para terceros, pagos, beneficios o privilegios; 8.- Ajustar su conducta a favor de la transparencia y manteniendo la confidencialidad y reserva de la información cuando su divulgación esté prohibida; 9.- Denunciar y rechazar cualquier actividad contraria al correcto manejo de fondos y al interés público; 10.- Tratar a los ciudadanos y a los funcionarios públicos con respeto y apego a la legalidad, prestando un servicio eficiente, puntual y pertinente.

Lo que se busca con este código es velar por la correcta administración del patrimonio público y luchar contra la corrupción y por la eficiencia en la administración pública, entendido todo esto como los objetivos esenciales de la democracia que llevaría al fortalecimiento del Estado de Derecho.

De igual manera el Decreto 41/99 que contiene **EL CÓDIGO DE ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA**, promulgado el 27

de enero de 1999 con el fin de combatir la corrupción y de incrementar la transparencia en la Administración Pública.

Los principios en los que se base este Código son: probidad, prudencia, justicia, templanza, idoneidad, responsabilidad, aptitud, capacitación, legalidad, evaluación, veracidad, discreción, transparencia, declaración jurada patrimonial y financiera, obediencia, independencia de criterio, equidad, igualdad de trato, ejercicio adecuado del cargo, uso adecuado de los bienes del Estado, uso adecuado del tiempo de trabajo, colaboración, uso de información, obligación de denunciar, dignidad y decoro, honor, tolerancia y equilibrio.

Siendo prohibido a los funcionarios públicos el recibir directa o indirectamente ya sea para sí o para terceros: dinero, dádivas, beneficios, regalos, favores, promesas o cualquier tipo de ventaja para retardar o dejar de hacer tareas relativas a sus funciones, o para influenciar en otro funcionario público a fin de que este haga, retarde o deje de hacer actividades relacionadas con sus funciones.

Cuando un funcionario cometa un acto atentatorio a este Código serán sancionados por la Oficina Nacional de Ética Pública que es una oficina que depende directamente de la Presidencia de la Nación y que tiene como objetivo adoptar las medidas necesarias para la creación de un verdadero clima ético a lo interno de la Administración Pública.

En la República de Panamá el Decreto Ejecutivo Nro. 246 del 15 de diciembre de 2004 dictó EL **CÓDIGO UNIFORME DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES**

**PÚBLICOS QUE LABORAN EN EL GOBIERNO CENTRAL**, que como su nombre lo indica busca unificar las normas y principios éticos y morales que deben orientar la conducta de los servidores públicos que laboran en todas las entidades del gobierno central.

Los principios generales que rigen la actividad pública son: probidad, prudencia, justicia, templanza, idoneidad, responsabilidad, transparencia, igualdad, respeto, liderazgo, aptitud, capacitación, legalidad, evaluación, veracidad, discreción, declaración jurada patrimonial, obediencia, independencia de criterio, equidad, igualdad de trato, ejercicio adecuado del cargo, uso adecuado de los bienes del Estado, uso adecuado del tiempo de trabajo, colaboración, uso de información, obligación de denunciar, dignidad y decoro, honor, tolerancia y equilibrio.

Como podemos ver estos principios, así como las prohibiciones son muy similares a los establecidos en el Código de Ética de la Función Pública de la República de Argentina y que fueron señalados anteriormente.

**EI CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MÉXICO**, establece los siguientes principios que deben ser observados por los servidores públicos federales: bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo.

Se señala que el compromiso con el bien común implica que el servidor público esté consciente de que el patrimonio público es un patrimonio que pertenece a

todos los mexicanos y que es legítimo tanto y cuanto satisfaga las demandas sociales y no cuando persiga beneficios individuales.

El servidor público debe actuar con honestidad y veracidad, sin conceder preferencias o privilegios indebidos a organizaciones o personas, apegado a las normas vigentes, no debe utilizar su cargo público para obtener ventaja o provecho personal, ni conceder privilegios o preferencias a alguna persona o institución.

Debe ser un promotor de valores y principios en la sociedad y fomentar las conductas que promuevan una cultura ética y de calidad en el servicio público; el servidor público a través de su actitud, actuación y desempeño construye la confianza de los ciudadanos para sus instituciones.

Con este breve análisis podemos tener una idea más clara de la importancia que le dan los diversos países al desempeño ético de la Administración Pública entendiendo que solo su actuar correcto ayudará al Estado a conseguir sus objetivos y metas.

**CAPÍTULO IV**  
**RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN**  
**JURÍDICA**



En este capítulo presentaré los resultados obtenidos de la aplicación de encuestas, haré un análisis de casos y de la jurisprudencia pertinente a fin de tener mayores referentes para poder expresar mis conclusiones y recomendaciones.

#### **4.1.- Encuestas.**

En lo que respecta a la investigación de campo, procedo a presentar la encuesta aplicada a veintisiete funcionarios públicos entre los que se encuentran, abogados de instituciones del Estado, jueces, fiscales, y servidores en general, cuyos resultados analizaré a continuación.

La encuesta, como se puede apreciar en anexos, estaba conformada por seis preguntas que buscaban conocer el criterio de los profesionales del derecho respecto a la necesidad de contar con un código de ética, aplicable a todos los servidores públicos del país, para lo cual se plantearon seis preguntas de las cuales dos fueron abiertas, tres mixtas y una cerrada, cuyas respuestas nos permiten presentar la siguiente interpretación:

##### **1.- Qué son los valores para usted?**

Al haberse presentado como pregunta abierta, dio la oportunidad para que los encuestados expongan su opinión personal sobre lo que cada uno entiende, conoce o sabe que son los valores, por lo que las respuestas son sumamente distintas en cuanto a la forma de expresarlas, pero muy concordantes en cuanto al fondo de las mismas; así para algunos son: principios, ideas, estructuras que rigen el comportamiento del ser humano en los diferentes ámbitos de la vida;

para otros son convicciones profundas de los seres humanos que determina su manera de ser y orientan su conducta.

Para un grupo adicional de encuestados los valores son costumbres innatas de las personas que nacen desde la formación que se adquiere en el hogar y se refuerza o acrecientan con la educación y con el transcurso de la vida; así como también son considerados como normas de responsabilidad o como la nobleza moral y ética, que permite actuar al ser humano con transparencia y equidad.

Estas definiciones se complementan con criterios finalistas en la que los valores son los que llevan al hombre a defender y a creer en la dignidad de la persona, que le generan satisfacción, plenitud y representan su actuar como seres humanos designados a hacer el bien común; para terminar con opiniones como que sin valores el ser humano es un ser incompleto.

## **2.- Qué importancia tienen los valores en el desarrollo del Estado?**

Al igual que en la primera pregunta, las respuestas dadas son muy variadas, aunque todas se orientan a reforzar la idea de un estado eficiente y eficaz que a la final viene a ser el paradigma que buscamos todos los ciudadanos, y que se expresa en la importancia de que los valores nos ayudan a vivir en un estado de armonía, respeto, justicia, equidad y justicia con lo cual se acabaría con la corrupción.

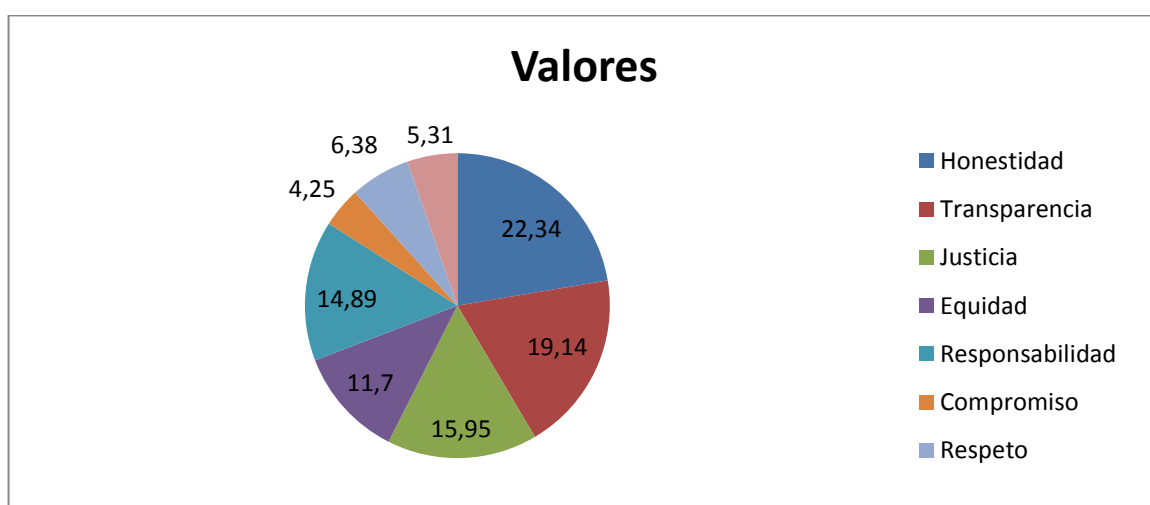
Además la aplicación de los valores promueve servicios de calidad, siendo fundamental que cada funcionario o servidor público los ponga en práctica ya

sean funcionarios de mayor o de menos jerarquía para que contribuyan al engrandecimiento del Estado; se afirma que sin valores no habría desarrollo, ya que sin estos las instituciones serían un caos, habría anarquía total y el Estado como tal no tendría representatividad.

Siendo a la final los que guían y dan los parámetros legales, morales y éticos para poder desarrollar las actividades diarias encaminadas a la consecución del buen vivir.

**3.- Cuáles de estos valores cree usted, que debe observar la Administración Pública para su buen desempeño, señale tres de las más importantes:**

En esta pregunta cerrada se presentaron ocho opciones, ocho valores, como honestidad, transparencia, justicia, equidad, responsabilidad, compromiso, respeto y dignidad humana, de los cuales se debía escoger tres de los más importantes, las respuestas de los encuestados se presentan a continuación:



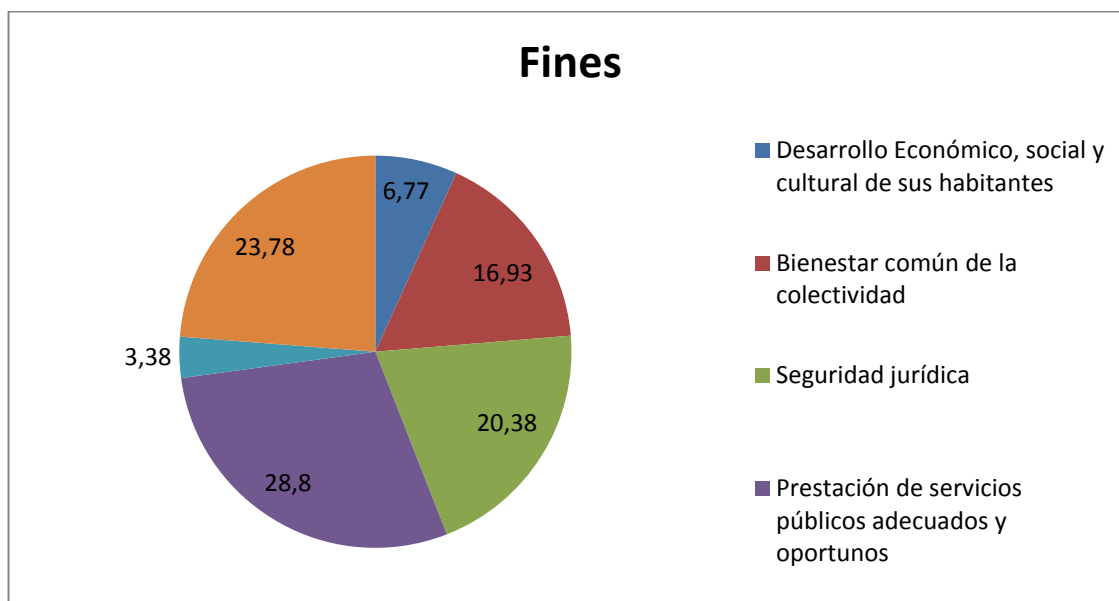
Como se grafica, la honestidad es el valor más escogido por el 22.34% de los encuestados, seguido por transparencia por el 19,14% y justicia por el 15.95%; pero también es importante el porcentaje que se asigna a responsabilidad que es del 14,89% y a equidad con el 11.70%. Los otros valores como compromiso, respeto y dignidad humana tienen porcentajes inferiores del 4,25%, 6,38% y 5,31% respectivamente.

De tal forma que se considera a la honestidad, transparencia y justicia como los principales valores que deben estar presentes en la Administración Pública, y que son justamente los que reiteradamente la ciudadanía exige que se cumplan, pues se considera que son estos los que faltan en las actividades de la función pública.

**4.- Cuáles de estos fines debe alcanzar la Administración Pública, señale dos, que a su criterio sean las más importantes:**

En esta pregunta se enlistan seis fines: desarrollo económico, social y cultural de sus habitantes; bienestar común de la colectividad; seguridad jurídica; prestación de servicios públicos adecuados y oportunos; seguridad ciudadana ya sea colectiva e individual; respeto de las garantías y derechos constitucionales.

De estos fines se pidió que se escogieran dos, que a criterio de los encuestados son los que debe alcanzar la Administración Pública, las respuestas se presentan en el siguiente gráfico:



Aquí se evidencian los siguientes porcentajes: el 6,77% para el desarrollo económico, social y cultural de sus habitantes; el 16,93% para el bienestar común de la sociedad; el 20,38% para la seguridad jurídica; el 28,80% para la prestación de servicios públicos adecuados y oportunos; el 3,38% para la seguridad ciudadana ya sea colectiva o individual; el 23,78% para el respeto de las garantías y derechos constitucionales.

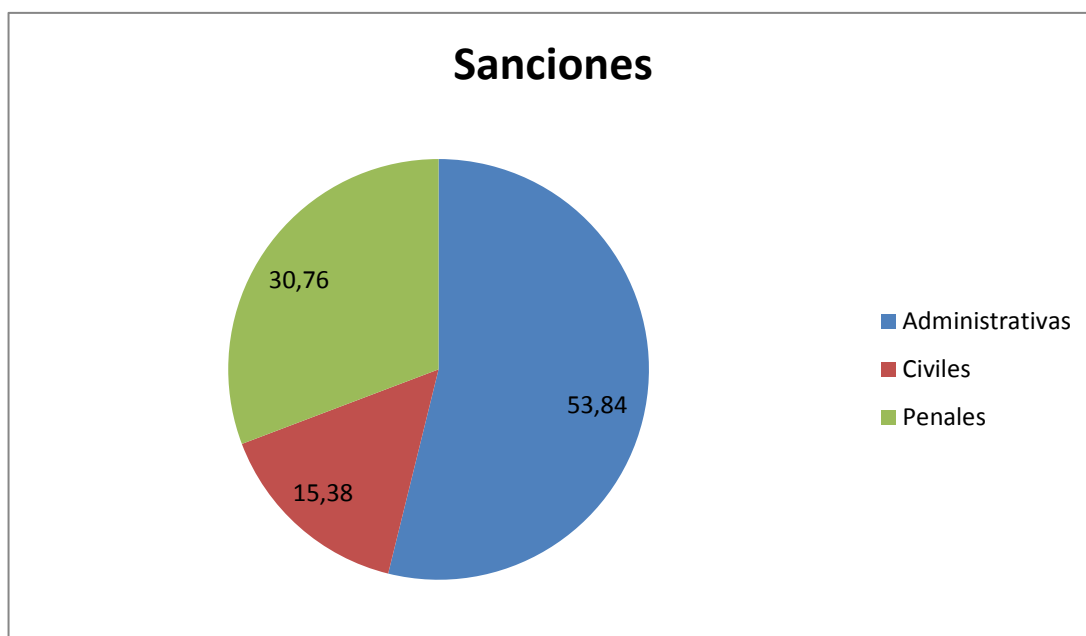
Por lo tanto los dos fines más escogidos fueron la prestación de servicios públicos adecuados y oportunos, y el respeto a las garantías y derechos constitucionales, lo que resulta bastante lógico pues parecen ser estos fines los básicos para una correcta Administración Pública que sea efectiva en el servicio a la ciudadanía.

No podemos pasar por alto que la seguridad jurídica también es un fin destacado, pues sin tener las reglas claras respecto a lo que se puede o no se puede hacer, no se puede asegurar un eficiente servicio público y por ende se

hace necesaria la vigencia de un régimen jurídico coherente con los fines de bien común que persigue el Estado.

**5.- Qué medios de sanción deberían existir dentro de la Administración Pública, para hacer efectiva la vigencia de valores?**

En esta pregunta se especificaron los tres tipos de sanciones que constan en la legislación vigente de nuestro país como son: sanciones administrativas, sanciones civiles y sanciones penales; de las cuales los encuestados escogieron de forma mayoritaria a la sanción administrativa como una forma de “castigar” a quienes hacen la Administración Pública cuando en sus actividades no se manifiesta la presencia de valores. Los resultados de esta pregunta se manifiestan en el siguiente cuadro:

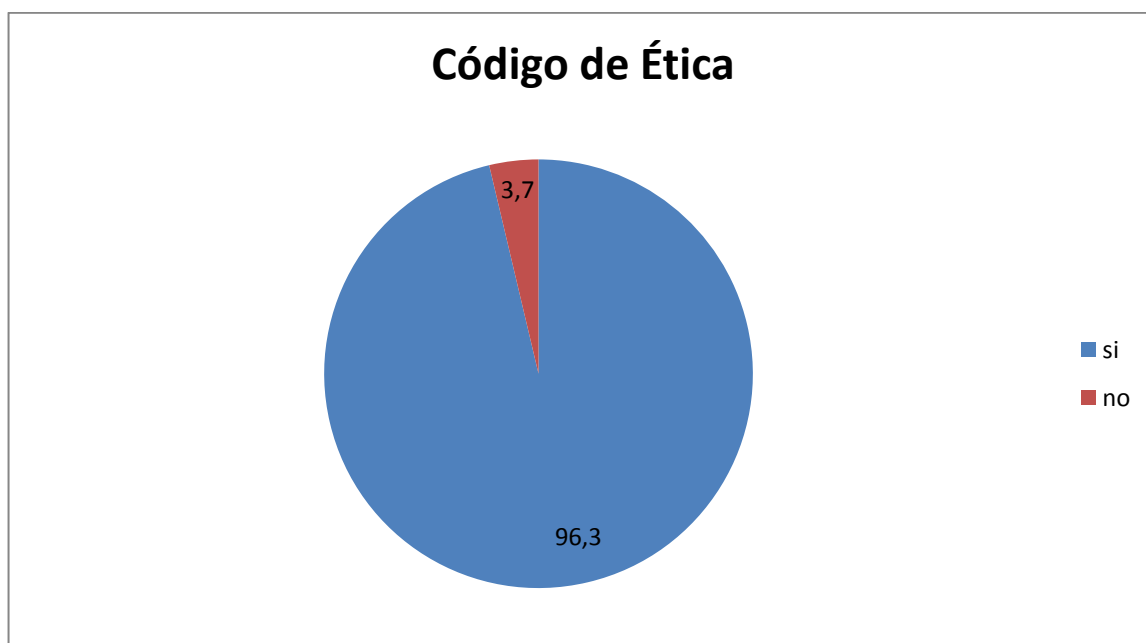


Con esto se evidencia que el 53,84% de los encuestados se inclinó por la prevalencia de una sanción administrativa, seguido por el 30,76% que escogió la sanción penal, y por el 15,38% que prefirió una sanción de orden civil.

Obviamente debo aclarar que nuestra legislación ha establecido estas sanciones dependiendo de la gravedad de la falta cometida, y que estas sanciones se aplican luego de instaurarse un debido proceso administrativo, civil o penal.

**6.- Considera pertinente la puesta en vigencia dentro de nuestra legislación de un Código de Ética, que norme la actividad de la Administración Pública?**

Es la última pregunta planteada y que es la que me permite tener una idea más clara sobre la necesidad de contar con un código de ética para los servidores públicos; la pregunta era directa y las respuestas eran sí o no.



Como se evidencia en la gráfica el 96,3% de los encuestados están de acuerdo en la necesidad de contar con un Código de Ética, y solamente un 3,7% no lo creyó conveniente, ni necesario.

La gran mayoría considera que al no haber un Código de Ética nos enfrentamos a un gran vacío jurídico que afecta al óptimo cumplimiento del servicio a la ciudadanía; por lo que es sumamente necesario tener un código deontológico que norme y regule la prestación de servicios por parte de los empleados públicos.

Tomando en cuenta que la vigencia de los valores se manifiesta en quienes hacen la Administración Pública, es decir a los funcionarios o servidores públicos, los encuestados sostienen que la existencia de un Código de Ética regularía la labor de estos ciudadanos sobre todo respecto a su conducta o comportamiento en el desempeño de sus funciones.

#### **4.2.- Análisis de casos.**

En esta sección he creído conveniente analizar tres casos respecto a sanciones disciplinarias impuestas a funcionarios públicos, por el cometimiento de supuestos actos que atentan contra los valores de los que tanto hemos hablado en el desarrollo de esta tesis.

Dejando en claro que esta ocasión sólo me remitiré al caso en sí y no a la resolución del órgano competente, pues esto lo analizaré a continuación cuando hablemos de la jurisprudencia.



- Empezaré por el caso publicado en la Gaceta Judicial 1 del 31 de enero de 1994 que se refiere a la **destitución de una servidora pública de carrera**, específicamente de la Secretaria Ejecutiva del Ministerio de Finanzas a quien se la acusa de haber ejercido presión y abuso del cargo contra el Comandante del Distrito de Aduanas del Carchi, respecto a la detención de la camioneta de propiedad de su marido.

El hecho de que se la acusa a la fecha contravenía lo dispuesto en la causal Nro. 1 del artículo 376 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control que establecía que las sanciones administrativas se impondrán de acuerdo a la jerarquía del funcionario o empleado responsable, de oficio o a pedido del Contralor General, de la Legislatura, del Presidente de la República o del correspondiente Ministro de Estado, de la autoridad nominadora o del cuerpo colegiado que dirija la respectiva entidad u organismo, o incluso por el funcionario administrativo superior.

Esto se contrapone con lo dispuesto en el artículo 62 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en donde se establecía que la destitución de un servidor público de carrera se podía imponer simplemente por la autoridad nominadora de oficio.

Más allá de la sanción a imponerse lo que interesa es analizar el caso en sí, pues se realiza una acusación grave de presión y abuso de poder, hechos que son muy comunes dentro de la Administración Pública y que se da entre los diversos estamentos de la administración, como frente a los administrados; y

que son justamente aquellas cosas que se quieren eliminar para brindar un eficiente servicio a la ciudadanía.

El abuso de poder es la acción más criticable que se le ha realizado al Estado y claro está a quienes lo representan, pues era y es la demostración más evidente del desequilibrio de fuerza a la que se enfrentan tanto los funcionarios de menor jerarquía en el ejercicio de sus actividades diarias, como el ciudadano común que muchas veces debe soportar una serie de vejámenes cuando recurre ante una institución pública en busca de la prestación de un servicio.

- El segundo caso se refiere a la **remoción de funciones docentes**, publicado en el Registro Oficial Suplemento 111 del 25 de marzo de 2009 que se refiere al caso de la Vicerrectora del Instituto Técnico Superior “Hualcopo Duchicela” que es destituida mediante sumario administrativo por encontrársela responsable por acción u omisión de la falta de planificación, evaluación, desarrollo académico y pedagógico del establecimiento.

Si tomamos en cuenta, que justamente lo que se le imputa no haber realizado sus funciones propias e inherentes a su cargo, estamos frente a un claro caso de negligencia o de falta de ética en el desempeño de las actividades que le fueran encargadas por el Estado más cuando se trata de brindar un derecho primordial como es la educación.

Claro que en este caso debemos diferenciar que se tratan de dos tipos de irregularidades unas en el ámbito académico y otras administrativas, las que en

su tiempo eran sancionadas por el artículo 112 del Reglamento General a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional.

Dentro de las faltas académicas que se le imputan es el hecho de que la señalada maestra ejercía actos de violencia verbal y psicológica contra los estudiantes del colegio, y que cobraba dinero por subir puntos en su asignatura o por devolverles las prendas de ropa que no correspondían al uniforme, y que previamente ella mismo les había retirado. Actos estos que son reprochables desde cualquier punto de vista y que van más allá de una simple negligencia y que debieron ser tratados como delitos antes que como faltas administrativas.

Al respecto el artículo 41 del Código de la Niñez y la Adolescencia manifiesta que se prohíbe a los establecimientos educativos aplicar sanciones corporales o psicológicas que atentan a la dignidad de los niños, niñas y adolescentes, lo que se complementa con lo señalado en el artículo 50 que dispone que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a que se respete su integridad personal, física, psicológica, cultural, afectiva y sexual; y no podrán ser sometidos a torturas, tratos crueles y degradantes.

Así mismo el artículo 67 del mismo cuerpo legal indica que se entiende por maltrato a toda conducta de acción u omisión, que provoque o pueda provocar daño a la integridad o salud física, psicológica o sexual de un niño, niña o adolescente, por cualquier persona, incluidos sus progenitores, parientes, educadores y personas a cargo de su cuidado; y aún más se establece que maltrato psicológico es el que ocasiona perturbación emocional, alteración

psicológica o disminución de la autoestima en el niño, niña o adolescente agredido.

Como vemos un acto de aparente negligencia administrativa puede conllevar a efectos mayores dependiendo de la persona o grupo de personas que se afectan, tal cual es el caso presente en donde los principales afectados son los alumnos del colegio, quienes por ley deben estar protegidos y sus derechos no pueden ser vulnerados por funcionarios administrativos carentes de ética personal y profesional.

- El tercer caso se refiere a una **sanción disciplinaria** publicada en el Registro Oficial Suplemento 124 del 27 de mayo de 2009, impuesta a un profesor técnico docente del Ministerio de Educación que prestaba servicios en la Dirección Nacional de Educación Regular y Especial, por haberse arrogado competencias que no son propias del cargo que ostenta.

El hecho que se analiza se refiere a que dicho técnico docente se presenta, sin autorización ni delegación, en el Colegio Borja 3 y suscribe irregularmente las actas de abanderados, por lo cual dicho acto se lo considera como personal pues estas no eran sus funciones y actuó sin ninguna autorización.

El problema radica en que dicho funcionario al extralimitarse en sus funciones violenta normas legales y reglamentarias que rigen el quehacer educativo, específicamente los códigos de ética que deben ser observados por todo funcionario público, más cuando un profesional de la educación está obligado a

desempeñar su cargo con probidad y eficiencia a fin de convertirse en un ejemplo frente a autoridades, compañeros y toda la comunidad.

Su accionar contravenía lo dispuesto en el artículo 4 literales a) y f) de la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional, por lo que está sujeto a la aplicación de las sanciones señaladas en los numerales 1 y 3 del artículo 32 y numeral 3 del artículo 33 del mismo cuerpo legal, por lo que se le instauró un sumario administrativo que dispuso la suspensión por 15 días de labores sin sueldo.

Aunque se lo analiza como un hecho meramente administrativo también es importante citar que en este caso se presentan connotaciones civiles y penales al haberse forjado documentos públicos, como son las actas de proclamación de abanderados, por lo tanto como en el caso anterior, la actuación de este funcionario público debe tener una sanción más allá de la meramente administrativa.

#### **4.3.- Jurisprudencia.**

Para referirme a la jurisprudencia me serviré de los mismos casos analizados previamente:

- Caso publicado en la Gaceta Judicial 1 del 31 de enero de 1994 que se refiere a la destitución de una servidora pública de carrera, específicamente de la Secretaria Ejecutiva del Ministerio de Finanzas a quien se le atribuye el haber ejercido presión y abuso del cargo contra el

Comandante del Distrito de Aduanas del Carchi, respecto a la detención de la camioneta de propiedad de su marido.

Este caso llegó a conocimiento de la Sala de lo Administrativo de la ex Corte Suprema de Justicia, mediante un recurso de casación, en donde en la parte pertinente debía casar la sentencia emitida por la Segunda Sala del Tribunal Distrital Nro. 1 de lo Contencioso Administrativo, quien a su vez conoció la sentencia dictada por la Junta de Reclamaciones que sirvió de base para la expedición del acuerdo del Ministro de Finanzas encargado que destituyó de su cargo a la Secretaria Ejecutiva de ese Ministerio.

Luego del análisis de lo actuado la Sala consideró que la Junta de Reclamaciones actuó legalmente al destituir a la funcionaria pues no violentó ninguna norma y más bien aplicó correctamente las mismas al considerar que la autoridad nominadora actuó en forma legal al destituir a la funcionaria, pues dentro del sumario se aprecia que ejerció presión y abuso contra el Comandante del Distrito de Aduanas de Carchi.

Siendo importante destacar que el criterio de la Segunda Sala era diferente, pues para ellos, el acto administrativo de destitución sólo debía darse con el informe previo de la Contraloría General del Estado en el cual se establezca la responsabilidad administrativa, por lo que al no haber dicho informe, la sanción debía ser revocada.

Por lo que la Sala de lo Administrativo, casa la sentencia venida en grado, al considerar que se ha efectuado una errónea interpretación de los preceptos

legales citados, incurriéndose por lo tanto en una acción desacertada y equivocada de la traducción y explicación de la ley.

- El segundo caso, como ya lo habíamos visto, se refiere a la **remoción de funciones docentes**, publicado en el Registro Oficial Suplemento 111 del 25 de marzo de 2009 que se refiere al caso de la Vicerrectora del Instituto Técnico Superior “Hualcopo Duchicela” que es destituida mediante sumario administrativo por encontrársela responsable por acción u omisión de la falta de planificación, evaluación, desarrollo académico y pedagógico del establecimiento, dentro de lo que también se llegó a establecer el maltrato verbal y psicológico que ejercía contra los estudiantes los que en su mayoría eran indígenas.

En este caso la resolución de última instancia la da la Tercera Sala de la Corte Constitucional, pues la funcionaria sancionada plantea una acción de Amparo Constitucional en contra la Comisión de Defensa Profesional Regional 1 a fin de que cesen y se remedien las consecuencias del acto ilegítimo contenido en el Acuerdo Ministerial que la cesó en sus funciones de Vicerrectora por haber existido errores procedimentales.

Por lo que la Sala antes de pronunciarse sobre la acción, hace una serie de consideraciones respecto al problema suscitado, empezando por lo referente al control constitucional señalando que el Juez constitucional como intérprete de la Constitución, más allá de los parámetros legalistas, está llamado a ejercitar una valoración de los bienes jurídicos que pueden entrar en conflicto y que merecen

la debida tutela, para lo que se debe realizar un balance para determinar cuál de ellos tiene mayor peso; siendo en este caso necesaria la valoración respecto a la prescripción de las acciones frente al derecho fundamental de la integridad de las personas que prohíbe todo procedimiento o trato denigrante o que implique violencia psicológica.

Siendo importante por lo tanto realizar la ponderación de bienes, que busca resolver los conflictos en base a los derechos y garantías de las personas, que en este caso serían los intereses y derechos de los educandos y personal docente del colegio, frente a los intereses de la Vicerrectora.

Otro aspecto a analizarse es la legitimidad de un acto de autoridad pública competente, señalándose desde el punto de vista jurídico – filosófico, que para un Juez constitucional no siempre lo legal es legítimo, pues la legalidad es por definición la armonía con la ley, mientras que la legitimidad es la conformidad con los principios inspiradores de orden jurídico como son justicia, equidad, paz, dignidad del hombre, libertad, derechos humanos y otros valores trascendentales y permanentes de la vida social que tienen su propia justificación ética; por lo que se remarca que la legitimidad está vinculada a la realización en la sociedad de valores morales más altos que la mera justicia o que la gramática de las leyes y en virtud de las cuales estas adquieren validez deontológica.

Además se puntualiza que las instituciones educativas tanto públicas como privadas en apego a lo establecido en la Constitución y en los Convenios



Internacionales deben precautelar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes y garantizar la prevalencia de sus derechos, por lo que se deben sancionar con energía a personas, como el caso de la maestra, que en vez de formar integralmente y respetar a los adolescentes procede a maltratarlos psicológicamente.

Hechos como estos son inexcusables y merecen el reproche de una sociedad sensible y humana que dignifica los derechos de las personas, y con mayor razón de los jóvenes indígenas, quienes históricamente han sido ofendidos en su dignidad, menoscabando su auto estima, por parte de una sociedad mestiza muchas veces excluyente.

Por lo tanto los Jueces constitucionales, al realizar una ponderación entre los bienes jurídicos protegidos como la estabilidad y el debido proceso en el juzgamiento de una servidora pública y la integridad emocional y psicológica de los jóvenes, no pueden perder de vista que si bien todos los derechos tienen el mismo rango, en sus juicios de razonabilidad la carga argumentativa inclina la balanza hacia la prevalencia de los derechos de los sectores más vulnerables; por lo que sus resoluciones deben guardar conformidad con la justicia, la equidad, la paz, la dignidad del hombre y sobre todo observando el mandato constitucional de interés superior de los niños y adolescentes en la promoción de su desarrollo integral y asegurando el ejercicio pleno de sus derechos.

Todas estas consideraciones llevaron a la Tercera Sala a confirmar la resolución del Juez de Instancia y negar el amparo constitucional propuesto por la funcionaria pública destituida.

- El tercer caso se refiere a una **sanción disciplinaria** publicada en el Registro Oficial Suplemento 124 del 27 de mayo de 2009, impuesta a un profesor técnico docente del Ministerio de Educación que prestaba servicios en la Dirección Nacional de Educación Regular y Especial, por haberse arrogado competencias que no son propias del cargo que ostenta, específicamente respecto a la suscripción de actas de abanderados de un colegio de la ciudad de Quito.

Caso conocido por la Tercera Sala de la Corte Constitucional, ante la presentación de un amparo constitucional por parte del funcionario sancionado, quien busca si deje sin efecto la suspensión de 15 días impuesta mediante Acuerdo Ministerial emitido por el Sr, Ministro de Educación, quién ratificó la sanción impuesta por la Comisión de Defensa Profesional Nro. 1, por una supuesta modificación de resultados en las actas de abanderados.

Frente a los argumentos de ilegitimidad del acto sancionar se manifiesta que un acto es ilegítimo cuando ha sido dictado por una autoridad que no tiene competencia para ello, que no haya sido dictado conforme al ordenamiento jurídico, cuyo contenido sea contrario a este ordenamiento jurídico, o se lo haya dictado sin fundamento o suficiente motivación; por lo que el análisis de

legitimidad de un acto impugnado no se debe basar solamente en el estudio de competencia, sino también de su forma, contenido, causa y objeto.

Al haberse demostrado en el proceso que el funcionario realizó actividades y suscribió un documento sin estar autorizado para ello , éste se ha arrogado competencias que no son propias del cargo que ostenta y se ha extralimitado en su función, sin que haya podido desvirtuar de modo alguno los hechos que se le imputan. Por lo que las autoridades competentes se han limitado a imponer la correspondiente sanción ante las faltas que incurrió el accionante, sin que exista violación alguna al procedimiento administrativo que se entabló en su contra.

Por lo tanto la Tercera Sala confirma la resolución venida en grado y rechaza la acción de amparo, teniendo presente que los actos administrativos se presumen legítimos y deben cumplirse desde que se dicten, por lo que se debe cumplir la sanción impuesta al servidor público por falta de ética en el desempeño de sus funciones.

#### **4.4- Verificación de Objetivos e Hipótesis.**

Del desarrollo de la presente Tesis, en la cual se ha realizado un análisis de la doctrina, análisis de casos, legislación comparada y de los resultados de la investigación jurídica realizada, se ha podido cumplir con el objetivo general, que es el realizar un análisis del marco jurídico que regula la aplicación de principios éticos en las actuaciones de los servidores públicos y los mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento de los mismos.

En lo que respecta a los objetivos específicos, con el análisis de la legislación comparada, se han establecido las diferencias existentes entre los diferentes códigos y leyes de ética creados por los diferentes organismos del sector público, pues al existir un sinfín de principios y valores éticos los mismo se vuelven inaplicables por lo difuso de estas normas, lo que implica la necesidad de contar con un código de ética aplicable para todos los servidores públicos, indistintamente de la institución u organismo al que pertenezcan.

En cuanto a la Hipótesis del presente trabajo, esta se ha comprobado pues, se ha evidenciado que la insuficiente estructura legal que regula los principios éticos que deben cumplir los servidores públicos de nuestro país, ha generado una crisis de valores en la administración pública y la desconfianza social por el sistema institucional del Estado; por lo que se hace necesario e imprescindible que se cree desde la estructura central del Estado, una marco legal general y aplicable a todos los servidores públicos, a fin de garantizar un servicio público de calidad, de calidez, eficaz, eficiente y oportuno.

**CAPÍTULO V**

**CONCLUSIONES Y**

**RECOMENDACIONES**

### **5.1.- Conclusiones.**

Una vez que he procedido a realizar el desarrollo de los capítulos anteriores de mi Tesis, es importante plasmar las siguientes conclusiones:

- El Código de Ética, se lo debe aplicar en todas las entidades del Estado, ya que es el medio por el cual, se debe mejorar la actuación del servidor público, sin necesidad de sancionarlo, sino capacitando y regulando su actuación dentro de su función.
- En la actualidad nuestro país que se encuentra atravesando grandes procesos de cambio, tratando de mejorar, modernizar y renovar el servicio público, surge como una alternativa indispensable, la aplicación inmediata del Código de Ética que regula las actividades de los servidores públicos, el cual va a fortalecer los valores y la ética; pretendiendo encausar las actitudes que practica el funcionario público en su quehacer cotidiano frente a la ciudadanía y ante sus propios compañeros de trabajo.
- El Código de Ética, va a permitir reivindicar la imagen y la credibilidad hacia el sector público, logrando así imponer un cambio profundo del funcionario, dentro del cual exista el verdadero compromiso de fiel desempeño de su función y responsabilidad ante él mismo; logrando así un desarrollo de la sociedad y del Estado.

- Es importante concluir manifestando que, el Código de Ética, es la norma Institucional de carácter constructivo, la cual permite normar las actuaciones de los servidores públicos dentro de cada institución, con lo cual se pretende conseguir el bien común y así cumplir con la misión y visión institucional.
- He podido llegar a concluir que, el Código de Ética nos proporciona una serie de ideas y conceptos que ayudan a entender la diversidad de criterios morales, y, a partir de estos conceptos se ha posible edificar una ética más acorde con los valores, principios y costumbres, traducido en la capacidad del Servidor Público para crear, pensar y desarrollar actitudes más acordes con su actividad.
- El Código de Ética, se constituye como un instrumento del Servidor Público, que le permite mejorar su capacidad, su desempeño, que lejos de limitar o coartar su libertad, le proporciona ciertos elementos para el fiel cumplimiento de su función.
- Finalmente puedo concluir manifestando que, existen principios contemplados en el Código de Ética, que no limitan el ámbito laboral, sino que también se deben aplicarse dentro de los aspectos culturales y familiares de toda persona que presta sus servicios al Estado.

## **5.2.- Recomendaciones.**

Luego de haber planteado las conclusiones del caso, me permito hacer las siguientes recomendaciones:

- Es importante recomendar, que la implementación del Código de Ética hacia todos los servidores públicos, permitirá retomar la importancia de cambio dentro del servicio público, con lo que se puede llegar a conseguir el bien común.
- Por otra parte es importante recomendar que, al aplicarse el Código de Ética a todos los servidores públicos, se mejora el servicio de las entidades y del personal que trabaja en las mismas, con lo que la normativa cumple con su función de regular las actuaciones y en caso de incumplimiento se impondrá la sanción correspondiente.
- Además recomiendo que, se brinde capacitación y difusión del marco legal del Código de Ética, a todos los funcionarios públicos, con el fin de que conozcan y sepan que normativa los regula para el cumplimiento de sus funciones.
- Recomiendo también, y que es materia de mi Tesis, que exista un Código de Ética Aplicable a todos los Servidores Públicos, con lo que se estaría regulando a todos los servidores públicos, sin necesidad de que existan normas diversas que se contrapongan a nuestra Constitución y que cumplan con el mismo objetivo.



- Recomiendo a las autoridades de la Escuela de Ciencias Jurídicas, para que se incluya en el pensum de estudio de Pregrado, la Materia de Ética Jurídica, con lo que se estaría formando y capacitando a profesionales y futuros servidores públicos, con un alto conocimiento y responsabilidad, de ser un buen servidor público dentro de cualquier institución del Estado.
- Así mismo recomiendo, que estos trabajos de Tesis, se los ponga en conocimiento de los señores Asambleístas, para que en el cumplimiento de sus funciones, propongan estos temas que son producto de un análisis e investigación y se las incluya como ley de la República.

### **5.3.- Propuesta de Lineamientos Generales de un Código de Ética.**

En lo que respecta al Código de Ética, considero que es fundamental implementarse dentro de nuestro marco jurídico, el cual debe sustentarse en los siguientes lineamientos:

- Determinar los principios y los valores que deben regir el servicio público, a fin de garantizar el desarrollo personal y profesional de los servidores públicos, lo que coadyuvara al desarrollo institucional del país.
- Debe buscar el fomento y la efectiva puesta en práctica de un servicio público de calidad, calidez, responsable, solidario y de compromiso de los funcionarios públicos para con la ciudadanía y con el Estado.
- Debe crearse un organismo a lo interno de cada institución que se encargue del conocimiento y de la imposición de las sanciones en caso de que los servidores públicos, no realicen ni cumplan sus funciones con apego a la ética y valores institucionales, esto con el fin de que el Código de Ética no quede en un simple enunciado sino que se efectivice en la actividad diaria de la función pública, lo que además garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa de los servidores públicos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

## BIBLIOGRAFÍA

- CABANELLAS DE LA TORRE, Guillermo; (1994); Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual; 23 ava. Edición; Buenos Aires – Argentina; Editorial Heliasta.
- DE LEÓN, Adrián; SORIA, Rigoberto; (2008); *Liderazgo en la Administración Pública: una reseña de su evolución*; Nuevo Vallarta; [en línea} [www.uacya.uam.edu.mx/VI\\_CIAO/ponencias/2-poder/2-1.pdf](http://www.uacya.uam.edu.mx/VI_CIAO/ponencias/2-poder/2-1.pdf); consultado [07-02-2013}.
- GRANJA GALINDO, Nicolás; (1999); *Fundamentos de Derecho Administrativo*; Loja – Ecuador; Universidad Técnica Particular de Loja.
- JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman; (2012); *Ética Jurídica*; Loja – Ecuador; Universidad Internacional del Ecuador, Sede Loja.
- JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman; (1992); *Manual de Derecho Administrativo*; Loja – Ecuador; Departamento de Publicaciones de; la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Nacional de Loja.
- PEREZ CAMACHO, E. (2006); *Derecho Administrativo*; Quito; Corporación de Estudios y Publicaciones.
- RIVERA VILLAVICENCIO, Oswaldo; (1986); *Ética Profesional*; Quito; Editorial Ecuatoriana de Filosofía Aplicada.
- ROJAS, Fanny; (2011); *Liderazgo en la Administración Pública*. Artículos. ESPE; Sede Sangolquí; [en línea <http://repositorio.espe.edu.ec/handle/21000/3832>; consultado 07 -02-2013}.
- ROLDOS AGUILERA, León; compilador (2004); *Ética para todos, construir una sociedad mejor desde el ejercicio profesional*; Quito; Editorial Planeta del Ecuador. S.A.
- TRUJILLO, Julio César; (1994); *Teoría del Estado en el Ecuador*; Quito; Corporación Editora Nacional.
- ZABALA EGAS, Jorge; (2006); *Derecho Administrativo*, Tomos I y II; Guayaquil; Editorial EDINO.

- CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA COMISIÓN DE TRÁNSITO DEL ECUADOR; (2012); [en línea] [www.cte.gob.ec/descarga/codigo-de-etica-de-los-servidores-publicos-de-la-cte/](http://www.cte.gob.ec/descarga/codigo-de-etica-de-los-servidores-publicos-de-la-cte/) ;
- CÓDIGO DE ÉTICA PARA EL BUEN VIVIR DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA; (2012); [en línea] [www.transparencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/12/CODIGO\\_ETICA.pdf](http://www.transparencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/12/CODIGO_ETICA.pdf);
- CÓDIGO DE ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE ARGENTINA; (1997); [en línea]; <http://secgral.unsl.edu.or/docs/Dcto41-99codigodeeticadelafuncionpublica.pdf>.
- CÓDIGO DE ÉTICA PARA EL FUNCIONARIO PÚBLICO DE VENEZUELA; (1997); [en línea] [www.oas.org/juridico/spanish/ven\\_res8.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/ven_res8.pdf) .
- CÓDIGO DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; [en línea] [www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/CODIGO\\_DE\\_ETICA\\_DE\\_LOS\\_SERVIDORES\\_PUBLICOS.pdf](http://www.imjuventud.gob.mx/imgs/uploads/CODIGO_DE_ETICA_DE_LOS_SERVIDORES_PUBLICOS.pdf) .
- CÓDIGO DE ÉTICA Y BUEN GOBIERNO; (2011); [en línea] [www.mineduacion.gob.co/1621/articles-265914-archivo-pdf-codigo-etica.pdf](http://www.mineduacion.gob.co/1621/articles-265914-archivo-pdf-codigo-etica.pdf) . ; consultado [07-02-2013].
- CÓDIGO UNIFORME DE ÉTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE LABORAN EN LAS ENTIDADES DEL GOBIERNO CENTRAL; (2004); [en línea] [www.presidencia.gob.pa/codigo-etica.pdf](http://www.presidencia.gob.pa/codigo-etica.pdf) ; consultado [07-02-2013].
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR; (2012); Quito; Corporación de estudios y Publicaciones.
- LEYES ESPECIALES I, Versión Profesional; (2012); Quito; Corporación de Estudios y Publicaciones.
- LEY DEL CÓDIGO DE ÉTICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA; [en línea] [www.unmsm.edu.pe/archivos/Normas-Etica-Funcion-Publica.pdf](http://www.unmsm.edu.pe/archivos/Normas-Etica-Funcion-Publica.pdf) ; consultado [07-02-2013].

- REGISTRO OFICIAL SUPLEMENTO 111, del 25 de marzo de 2009; [en línea]; <http://lexis.com.ec/WebTools/eSilecPro/JurisVisualizer/JurisV>; consultado [08-02-2013].
- REGISTRO OFICIAL SUPLEMENTO 124, del 27 de mayo de 2009; [en línea]; <http://lexis.com.ec/WebTools/eSilecPro/JurisVisualizer/JurisV>; consultado [08-02-2013].

## ÍNDICE

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS.....	II
AUTORIZACIÓN.....	III
AGRADECIMIENTO.....	IV
DEDICATORIA.....	V
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	VI Y VII
RESUMEN EJECUTIVO.....	VIII
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>

### **CAPÍTULO I: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

1.9. Definición.....	5
1.10. Principios .....	11
1.11. Elementos.....	12
1.12. Órganos que conforman la Administración Pública.....	17
1.13. Formas de manifestación de la voluntad de la Administración Pública.....	22

### **CAPÍTULO II: MANIFESTACIÓN DE VALORES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

2.1. Definición de Valores.....	28
2.2. Valores que persigue la Administración Pública.....	30
2.3. Influencia de los valores en el liderazgo administrativo.....	35
2.4 Fines de la Administración Pública.....	39

### **CAPÍTULO III: MECANISMOS PARA LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS VALORES Y RESULTADOS ESPERADOS**

3.1. Axiología de la Administración Pública.....	43
3.2. Naturaleza jurídica de la Ética Administrativa.....	45
3.3. Mecanismos para la aplicación efectiva de valores.....	48
3.4. Análisis de Marco Jurídico.....	52
3.4.1. Nacional.....	52
3.4.1.1 Código de Ética para el buen vivir de la función Ejecutiva.....	61
3.4.2. Análisis de Legislación Extranjera.....	64

### **CAPÍTULO IV: RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA**

4.1.- Encuestas.....	73
4.2.- Análisis de casos.....	80
4.3.- Jurisprudencia.....	85
4.4.- Verificación de Objetivos e Hipótesis.....	91



**CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

5.1. Conclusiones.....	94
5.2. Recomendaciones.....	96
5.3. Propuesta de Lineamientos Generales de un Código de Ética.....	98
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>100</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>106</b>

# **ANEXOS**



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

**ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**POSGRADO MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

Señor Doctor, sírvase contestar las siguientes preguntas, las mismas que servirán para concluir mi trabajo de Tesis, titulada “NECESIDAD DE CONTAR CON UN CÓDIGO DE ÉTICA, APLICABLE A TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS”.

1) **Qué son los valores para usted?**.....  
.....  
.....  
.....

2) **Qué importancia tienen los valores en el desarrollo del Estado?**.....  
.....  
.....  
.....

3) **Cuáles de estos valores cree usted, que debe observar la Administración Pública para su buen desempeño, señale tres de los más importantes:**  
- Honestidad ( )  
- Transparencia ( )

- Justicia ( )
- Equidad ( )
- Responsabilidad ( )
- Compromiso ( )
- Respeto ( )
- Dignidad Humana ( )
  
- Porqué?.....  
.....  
.....  
.....

**4) Cuáles de estos fines debe alcanzar la Administración Pública, señale dos que, a su criterio sean los más importantes:**

- Desarrollo económico, social y cultural de sus habitantes ( )
  - Bienestar común de la colectividad ( )
  - Seguridad jurídica ( )
  - Prestación de servicios públicos adecuados y oportunos ( )
  - Seguridad ciudadana ya sea colectiva e individual ( )
  - Respeto de las garantías y derechos constitucionales ( )
- Porqué?.....  
.....  
.....

**5) Que medios de sanción deberían existir dentro de la Administración Pública, para hacer efectiva la vigencia de valores?**

- Sanciones administrativas ( )
- Sanciones civiles ( )
- Sanciones penales ( )

**6) Considera pertinente la puesta en vigencia dentro de nuestra legislación de un Código de Ética que, que norme la actividad de la Administración Pública?**

- Si ( )
- No ( )
- Porqué?.....  
.....  
.....

GRACIAS POR SU COLABORACION



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

**ÁREA SOCIO HUMANÍSTICA**

**MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**“Necesidad de contar con un código de ética, aplicable  
a todos los servidores públicos”.**

TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA

**AUTOR:**

Mesías Hidalgo, Francisco Xavier, Dr.

**DIRECTOR:**

Carrión González, Paúl Eduvaldo, Dr.

CENTRO UNIVERSITARIO LOJA

**2013**

**I.- TEMA:**

NECESIDAD DE CONTAR CON UN CÓDIGO DE ÉTICA, APLICABLE A TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS”.

**II.- PROBLEMATIZACIÓN.**

El Derecho Administrativo es el resultado de la limitación del poder a la monarquía y la estructuración institucional para el ejercicio del poder originalmente en tres funciones bien definidas, lo que determino la necesidad de contar con una rama específica del derecho en el que se regule el ejercicio de poder, para establecer sus límites y evitar la posibilidad de la arbitrariedad, despotismo o el totalitarismo por parte de la autoridad, limitación que la realiza el derecho y en esta caso en forma específica el Derecho Administrativo, como se lo podrá evidenciar más adelante.

El poder del Estado, que radica en esencia en la capacidad de producir normas jurídicas, ejecutar las mismas y solucionar los conflictos de derecho mediante la orientación de las normas, determina la necesidad de contar con un conjunto de órganos encargados de ejecutar las diferentes funciones que este poder entraña, originando un conjunto de normas que regulan la actividad y organización de la función pública, normas que configuran un derecho especial que configura el derecho el Derecho Administrativo.

Como parte de este derecho, encontramos el conjunto de normas encaminadas a regular las actuaciones de las personas que conforman los

órganos del sector público, a fin de alcanzar que los servicios que prestan estos funcionarios alcance los niveles de calidad, eficiencia, eficacia y transparencia establecidos en la Constitución de la República del Ecuador. Estas normas se encuentran comprendidas principalmente en la Ley Orgánica del Servicio Público, sin embargo también se encuentran establecidas en varias leyes orgánicas que regulan la conformación y actividad de los órganos encargados de brindar servicios públicos, debiendo tener en cuenta que esta misma ley orgánica acepta la existencia de regímenes especiales para los miembros activos de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

Estas disposiciones se encargan de regular y orientar el ingreso de las personas al servicio público, incluyendo la selección del personal, sus deberes, derechos, régimen disciplinario, estabilidad, promoción, régimen remuneratorio y cesación de funciones, entre otros ámbitos que pertenecen a la actuación de los servidores públicos, sin embargo no contemplan los principios jurídicos necesarios para garantizar una actuación ética de los servidores públicos.

Ante este vacío jurídico se han creado diversos códigos y leyes de ética, direccionados a organismos específicos, como por ejemplo el Código de Ética de la Policía Nacional, sin embargo no existe un sistema único y general para todo el sector público que permita orientar y regular una actuación ética de todos los servidores públicos, sino que existen normas dispersas,



contradictorias e insuficientes, encargadas de orientar una actuación ética para los servidores de algunos organismos públicos, sin embargo no establecen los mecanismos idóneos para que se cumplan con esos principios de responsabilidad del Estado, respecto de los servicios públicos que presta a los ciudadanos, así como la responsabilidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, conforme lo determinan los artículos 11 numeral 9, y, 233 de la Constitución de la Republica del Ecuador. Lesiona el derecho a la igualdad formal y material tanto de los servidores públicos como de los administradores y el derecho a la seguridad jurídica; e impide el cabal cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y calidad del servicio público, determinados en el artículo 226 de la citada Carta Magna.

### **III.- JUSTIFICACIÓN.**

Mi trabajo de tesis pretende realizar un estudio sobre el cumplimiento de los principios éticos en la actuación de todos los servidores públicos y el marco jurídico existente en la actualidad para la aplicación de esos principios, con la finalidad de determinar los vacíos que existen en torno a su regulación en las instituciones del sector publico incluyendo a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, con la finalidad de establecer la forma en que esta insuficiencia jurídica afecta en el cumplimiento de los principios de calidad, eficiencia y eficacia del servicio público; pues al no existir un marco jurídico que establezca en forma clara la determinación de los principios éticos que deben cumplir los servidores públicos de toda índole y los mecanismos legales que

permitan aplicar y hacer efectivo el cumplimiento de esos principios, quedan impunes y sin forma de solución a un sin número de actuaciones antiéticas e interpretaciones subjetivas de los principios y valores morales que deben guiar al servicio público; generando una infinidad de conflictos jurídicos por actuaciones de la administración, ineficientes y de dudosa calidad, por las que debe responder el Estado a los administrados.

La problemática de mi investigación se enmarca dentro de la línea de investigación que corresponde al liderazgo ético y la responsabilidad social en las instituciones públicas del Ecuador, pues corresponde a la falta de una estructura legal suficiente para asegurar la actuación ética de los servidores públicos, permitiendo el cumplimiento efectivo de los principios de calidad, eficiencia y eficacia del servicio público, lo cual garantiza el respeto a los derechos de los administrados y la aplicación efectiva de la responsabilidad social del estado frente a todos los ciudadanos.

#### **IV. OBJETIVOS:**

##### **4.1.- Objetivo General:**

Realizar un análisis del marco jurídico, que regula la aplicación de principios éticos en las actuaciones de los servidores públicos y los mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento de los mismos.

##### **4.2.- Objetivos Específicos:**

- Establecer las diferencias que existen en los distintos códigos y leyes de ética, creados para los diferentes organismos del sector público, en lo concerniente a la concepción de principios y valores éticos.
- Demostrar la inexistencia de un marco jurídico adecuado, que determine los principios éticos aplicables a las actuaciones de todos los servidores públicos y se establezca mecanismos idóneos para garantizar la aplicación de esos principios.
- Analizar los problemas jurídicos y sociales que se producen por la falta de normativa que regule en forma idónea la aplicación de principios éticos, en las actuaciones de todos los servidores públicos.
- Delimitar los lineamientos para formular un marco jurídico que regule en forma unánime y se aplique a todos los órganos de la administración pública, un mismo Código de Ética para el desempeño de las funciones del servidor público.

## **V.- MARCO TEÓRICO E HIPÓTESIS.**

### **5.1.- MARCO TEÓRICO.**

El Estado de la necesidad del ser humano de organizarse en una comunidad que permita, en mérito al esfuerzo conjunto, alcanzar el bien común. Esta necesidad de organizarse se plasma a través de un sistema normativo que permite a sus integrantes ejercer su libertad, garantizando la convivencia armónica y la búsqueda del bienestar de la colectividad.

Siguiendo este planteamiento la Constitución de la República del Ecuador, determina los principios, valores y forma en que nuestra sociedad debe organizarse, regula el ejercicio del poder y establece los derechos y deberes de sus miembros.

Para alcanzar el bienestar de la colectividad, el Estado debe ejercitar una actividad permanente, concreta e irrenunciable, que le permita conseguir sus fines; a esta actividad se la conoce como Administración Pública, la cual se cumple por medio de una estructura orgánica, conocida como aparato estatal; según lo que dispone el artículo 225 de nuestra Constitución, los órganos que integran el aparato estatal son los siguientes:

- “1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos”<sup>30</sup>.

La actividad jurídica desarrollada por estos organismos, esto es la forma en que se expresan o manifiestan su voluntad para alcanzar el bienestar colectivo, se produce mediante, mediante actos administrativos, actos de simple

---

<sup>30</sup>CONSTITUCION DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Art. 225.

administración, hechos administrativos, contratos administrativos y actos normativos. En consideración a que los órganos que ejercen el poder público son personas jurídicas y como tales incapaces relativos, solamente pueden realizar los actos que expresamente autoriza la ley, y además en la forma que esta lo establece, este principio de legalidad se encuentra contemplado en lo que dispone el artículo 226 de nuestra Carta Magna que señala: “Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”<sup>31</sup>.

Por lo anteriormente citado, corresponde a la Constitución y a la ley dotar de un marco jurídico que asigne y delimite, tanto los objetivos que deben cumplir los organismos y órganos públicos, así como delimiten las facultades y competencias que deben ejercer para cumplir los mismos.

Al crear mediante norma jurídica a instituciones u organismos que conforma el aparato estatal, se asigna a cada entidad el cumplimiento de determinadas tareas generales, esas funciones delimitadas en la forma jurídica son lo que se conoce como atribuciones, las mismas que son ejercidas a través de facultades y competencias determinadas legalmente, contenidas en un marco

---

<sup>31</sup>**Ibíd.** Art. 226.

jurídico dentro del cual puede actuar la entidad pública. Las facultades constituyen el conjunto de aptitudes jurídicas entregadas al titular del ente público para que pueda ejercer las atribuciones legales propias de este, resulta a si la capacidad para apreciar los hechos puestos en su conocimiento para tomar decisiones en representación del bien público, pero siempre dentro de los límites establecidos en la ley, mientras que la competencia constituye en: “el grado de idoneidad jurídica, de correspondencia que tiene el servidor para conocer y decidir sobre un asunto determinada. Es el mecanismo legal por medio del cual se distingue e individualiza a cada autoridad pública ya que a cada órgano se le distribuyen funciones específicas”<sup>32</sup>.

Estas formas de manifestación de la voluntad de la administración pública, son realizadas por los servidores públicos, quienes deben cumplir con las funciones asignadas a cada uno de ellos en forma idónea, observando un comportamiento ejemplar, pues no solamente ellos son responsables en forma personal e individual por sus actuaciones, sino que es también el Estado como ente de derecho quien responde por los resultados de las indebidas actuaciones y negligencia de sus servidores, así como de su ineficiencia e ineficacia, que se traduce en servicios de mala calidad.

Con la finalidad de orientar la actuación de los servidores públicos, mediante comportamientos y decisiones ceñidas a la ética y consecuentemente

---

<sup>32</sup>SECAURA DURANGO; Patricio. Derecho Administrativo, Texto Guía Universidad Técnica Particular de Loja. Año 2008. Pág. 127

producto de los valores morales que debe poseer el servidor a quien se ha confiado una función pública, es necesario contar con un cuerpo jurídico que determine esos principios éticos en forma general y establezca los mecanismos adecuados para permitir su efectiva aplicación, pues de otra forma la concepción de los principios éticos quedarían a la interpretación subjetiva de cada funcionario o empleado, quien siempre justificar sus actos desde su particular punto de vista, sin considerar si su actuación es ética para los demás, transgrediendo el principio de transparencia de la administración pública, generando la impunidad por las actuaciones indebidas o inmorales de muchos servidores, situación que se traduce en una desconfianza pública hacia todas las entidades sectoriales.

Es necesario tener en cuenta que, en el ámbito administrativo, los principales principios éticos a defender son: legitimidad, legalidad, competencia, deber de servicio, probidad; lo cual permite lograr los fines éticos propios de este ámbito que son: el bien común, la justicia administrativa, orden público, la seguridad jurídica y la paz social; mientras que en el ámbito legislativo los principios éticos a enarbolar son: legalidad, legitimidad, democracia, libertad de expresión, tolerancia, formalidad, pluralidad, respeto a los pactos e información al elector; para alcanzar los fines éticos de estabilidad jurídica, estabilidad política y eficacia jurídica; y, en el ámbito jurisdiccional, los principios éticos a tener presente son: autonomía, independencia, imparcialidad, prudencia, discreción, probidad, conocimiento pleno del caso,

actuación expedita; para conseguir los fines éticos de justicia, equidad y seguridad jurídica.

Sin embargo la existencia y aplicación de esos valores no puede limitarse a una opción individual para su cumplimiento, deben constar en un cuerpo normativo, que determine además su obligatoriedad de cumplimiento y establezca los mecanismos legales que permitan su aplicación efectiva y por ende la consecución de los fines que persigue la sociedad al haberse asociado y entregado el poder soberanos al Estado, para que ejerza el mismo, no por caudillo o a voluntad de los gobernantes de turno, sino por instituciones reguladas jurídicamente en las que el derecho constituye la limitación del poder y la única fuente legítima del mismo, pues de otra forma se generaría una sociedad anárquica en la que el abuso del poder sea la premisa elemental de los servidores públicos.

Al ser el derecho la fuente generadora del poder, es necesario que en la ley, como forma principal de su expresión, se determinen no solamente las competencias y atribuciones de los servidores públicos, sino además los principios éticos que oriente sus actuaciones para ejercer esas atribuciones y competencias, sin embargo en la actualidad no se ha considerado la importancia de contar con un Código de Ética, general para todo servicio público, sino que solamente contamos con cuerpos normativos aislados y direccionados a escasos y determinados organismos públicos, normas además que no guardan uniformidad entre sí y que además son insuficientes



en el propósito de determinar los mecanismos para asegurar el cumplimiento de los valores que se deben exigir sean cumplidos por los servidores, por lo que resultan meramente enunciativas al carecer de un sistema de aplicación efectiva.

Por esta razón considero , importante la realización de esta investigación , la cual me va a permitir establecer la necesidad de establecer un solo cuerpo normativo que genere un Código de Ética para todos los organismos del sector público, unificando los valores enunciados en leyes dispersas y direccionadas y generando un sistema de aplicación efectiva de esos principios que permita asegurar el cumplimiento de los valores exigidos a los servidores públicos y consecuentemente la consecución de los fines de la administración pública.

## **5.2.- Hipótesis del Trabajo.**

La insuficiente estructura legal en el régimen jurídico que regula los principios éticos que deben cumplir los servidores públicos de nuestro país, ha generado una crisis de valores en la administración pública y la desconfianza social por el sistema institucional del Estado.

## **VI.- METODOLOGIA Y PLAN DE TRABAJO.**

### **6.1.- Fuentes de Información.**

Como fuentes de información académica utilizare los de doctrina sobre Derecho Administrativo, tanto nacional como internacional, como también revistas jurídicas sobre la materia; se utilizara compendios de las memorias de foros internacionales sobre Derecho Administrativo, en los que se ha abordado algunos de los contenidos de esta investigación. Igualmente utilizare cuerpos normativos nacionales e internacionales sobre derecho administrativo; y, finalmente debo indicar que también hare uso de diversas noticias publicadas en diarios y revistas de circulación nacional, así como los artículos publicados por destacados juristas y analistas sociales en diversas páginas de internet.

## **6.2.- Procesamiento.**

La información procesada será utilizando la técnica del fichero, compuesta de fichas bibliográficas, mnemotécnicas y hemerográficas, las que me permitirán sistematizar los conocimientos obtenidos de la bibliografía y legislación materia de mi investigación, y los resultados de la misma serán presentados mediante una estructura de capítulos, contenidos y sub-contenidos que se describen en el siguiente ítem.

## **VII.- ESQUEMA DE CONTENIDOS.**

La presentación de contenidos de la tesis, estará estructurada en una introducción y cinco capítulos. El Primer Capítulo contendrá una descripción

de los elementos básicos sobre la Administración Pública, las formas en las que la misma manifiesta su voluntad, las competencias y atribuciones del servidor público.

El Segundo Capítulo hará referencia a la principal forma de manifestación de valores de la Administración Pública, la teoría sobre los valores y su aceptación universal o social , analizando no solamente la doctrina consultada sino además el marco jurídico nacional y su regulación en legislaciones extranjeras; manteniendo una lógica similar en el Capítulo Tercero, pero en referencia a los mecanismos necesarios para hacer efectiva la aplicación de valores en el sector público, incluyendo en este Capítulo el análisis de casos en los que se ha demandado al Estado por la deficiente o inadecuada actuación de los servidores públicos.

Dentro del Capítulo Cuarto, se analizará lo que respecta a los resultados de la Investigación Jurídica, para finalmente en el Quinto Capítulo, consignar lo que se refiere a las Conclusiones, Recomendaciones y la Propuesta de los Lineamientos Generales de un Código de Ética de todo el trabajo realizado.

Siguiendo esta lógica de estructuración, el esquema del informe final de mi tesis, será el siguiente:

## **I.- TEMA:**

NECESIDAD DE CONTAR CON UN CÓDIGO DE ÉTICA, APLICABLE A TODOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS”.

### **CAPÍTULO I LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

- 1.14. Definición.
- 1.15. Principios.
- 1.16. Elementos.
- 1.17. Órganos que conforman la Administración Pública.
- 1.18. Formas de manifestación de la voluntad de la Administración Pública.

### **CAPÍTULO II MANIFESTACIÓN DE VALORES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

- 2.1. Definición de Valores.
- 2.2. Valores que persigue la Administración Pública.
- 2.3. Influencia de los valores en el liderazgo administrativo.
- 2.4. Fines de la Administración Pública.

### **CAPÍTULO III LOS CÓDIGOS DE ÉTICA DENTRO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE EL CUADOR**

- 3.1. Código de Ética de los servidores públicos del Ecuador.
- 3.2. Breve análisis de los Códigos de Ética existentes en el Ecuador.
- 3.3. Código de Ética para el Buen Vivir.

**CAPÍTULO IV**  
**MECANISMOS PARA LA APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS VALORES Y**  
**RESULTADOS ESPERADOS**

- 4.1. Axiología de la Administración Pública.
- 4.2. Naturaleza jurídica de la Ética Administrativa.
- 4.3. Mecanismos para la aplicación efectiva de valores.
- 4.4. Análisis de Marco Jurídico.
  - 4.4.1. Nacional.
  - 4.4.2. Análisis de Legislación Extranjera.

**CAPÍTULO V**  
**RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA**

- 5.1. Encuestas.
- 5.2. Análisis de casos.
- 5.3. Jurisprudencia.
- 5.4.- Verificación de Objetivos e Hipótesis

**CAPÍTULO VI**  
**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- 6.1. Conclusiones.
- 6.2. Recomendaciones.
- 6.3. Propuesta de Lineamientos Generales de un Código de Ética.

**BIBLIOGRAFÍA**

**ANEXOS**

**ÍNDICE**