



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

ÁREA SOCIOHUMANISTA

TITULACIÓN DE MAGISTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO

“¿Es inconstitucional la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneraciones establecida en la LOSEP y la destitución en caso de reiteración de la misma en el lapso de un año?”

TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA

AUTORA : Álvarez Tapia, Milena Elizabeth

DIRECTOR: Paul Edvaldo, Carrión González MsC.

CENTRO UNIVERSITARIO: TULCÁN

2014



Esta versión digital, ha sido acreditada bajo la licencia Creative Commons 4.0, CC BY-NY-SA: Reconocimiento-No comercial-Compartir igual; la cual permite copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra, mientras se reconozca la autoría original, no se utilice con fines comerciales y se permiten obras derivadas, siempre que mantenga la misma licencia al ser divulgada. <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es>

2014

APROBACIÓN DEL DIRECTOR DEL TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA

Magister.

Paul Edvaldo Carrión González

DOCENTE DE LA TITULACIÓN

De mi consideración:

El presente trabajo de fin de maestría, denominado: “¿Es inconstitucional la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneraciones establecida en la LOSEP y la destitución en caso de reiteración de la misma en el lapso de un año?” realizado por **Álvarez Tapia Milena Elizabeth**, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, por cuanto se aprueba la presentación del mismo.

Loja, junio de 2013

f).....

Paul Edvaldo Carrión González

DIRECTOR

DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS

“ Yo **Álvarez Tapia Milena Elizabet**, declaro ser autora del presente trabajo de fin de maestría: “¿Es inconstitucional la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneraciones establecida en la LOSEP y la destitución en caso de reiteración de la misma en el lapso de un año? de la Titulación Maestría en Derecho Administrativo, siendo Carrión González Paul Edvaldo director del presente trabajo; y eximo expresamente a la Universidad Técnica

Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales. Además certifico que las ideas, concepto, procedimientos y resultados vertidos en el presente trabajo investigativo, son de mi exclusiva responsabilidad. Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”

f.....

Autora: Álvarez Tapia Milena Elizabet

Cédula: 0401691126

DEDICATORIA

Dedico el presente trabajo de investigación a mis adorados padres y a mi hermana, quienes siempre me han apoyado en mis proyectos de perfeccionamiento personal.

MILENA ELIZABETH ÁLVAREZ TAPIA

AGRADECIMIENTO

Agradezco en primer lugar a Dios, por darme la familia que tengo, quienes me dieron la formación y la educación que poseo, y que, respecto del presente posgrado, me prestaron su permanente apoyo.

Agradezco, igualmente, a los sabios docentes de la Maestría en Derecho Administrativo de la Escuela de Ciencias Jurídicas de la Universidad Técnica Particular de Loja y al Directo de mi tesis Dr. Paul Carrión.

MILENA ELIZABETH ÁLVAREZ TAPIA

ÍNDICE DE CONTENIDOS

CARÁTULA.....	i
APROBACIÓN DEL DIRECTOR DE TRABAJO DE FIN DE MAESTRÍA.....	ii
DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y CESIÓN DE DERECHOS.....	iii
DEDICATORÍA.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
ÍNDICE DE CONTENIDOS.....	vi
RESUMEN.....	4
ABSTRACT.....	5
INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO I	
1. Tema: El derecho constitucional y humano a una vida digna que asegure la alimentación y nutrición.....	8
1.1. <i>Definición del derecho humano a una vida digna.....</i>	9
1.2. <i>Derecho humano y constitucional a la alimentación y nutrición.....</i>	10
1.3. <i>La inconstitucionalidad de las sanciones administrativas contempladas en el literal d) del Art. 43 y el literal h) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público.....</i>	13
1.4. <i>La supremacía constitucional y la Ley Orgánica de Servicio Público.....</i>	13
1.5. <i>El Principio de aplicabilidad directa e inmediata de los derechos constitucionales y los instrumentos internacionales de derechos humanos.....</i>	14
CAPÍTULO II	
2. Tema: La protección estatal a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y el interés superior de la niña, el niño y el adolescente	
2.1. <i>Concepto de familia.....</i>	16
2.2. <i>La familia como núcleo fundamental de la sociedad.....</i>	16
2.3. <i>La obligación estatal de protección a la familia.....</i>	17
2.4. <i>La sanción administrativa de suspensión temporal sin goce de remuneraciones, frente al derecho a una vida digna del servidor público y su familia.....</i>	18
....	
2.5. <i>El interés superior de la niña, el niño y el o la adolescente que forman parte integrante del grupo familiar del servidor público sancionado por el</i>	19

Estado.....
....

CAPÍTULO III

3. Tema: La inconstitucionalidad de la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneraciones de la LOSEP y sus consecuencias jurídicas

3.1. El principio de proporcionalidad y la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneraciones del literal d) del Art. 43 de la LOSEP.....	21
....	
3.2. La inconstitucionalidad de la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneraciones del literal d) del Art. 43 de la LOSEP.....	23
....	
3.3. La violación del principio de aplicabilidad directa de los derechos constitucionales y de los instrumentos internacionales de derechos humanos por aplicación de la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneraciones del literal d) del Art. 43 de la LOSEP.....	24
3.4. Consecuencias jurídicas de la reiteración, dentro del lapso de un año de la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneraciones del literal d) del Art. 43 de la LOSEP.....	25
3.5. El incumplimiento, por parte del Estado, del Art. 84 de la Constitución de la República, en lo que se refiere a las sanciones de suspensión temporal sin goce de remuneraciones del literal d) del Art. 43 y la destitución del literal h) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público.....	26
3.6. Análisis comparativo acerca de sanciones administrativas similares en Chile, Colombia, España y México.....	

CAPÍTULO IV

4. Tema: Investigación de campo

33

4.1. Encuesta a 50 abogados en libre ejercicio de la ciudad de Tulcán.....	41
.....	

4.2.	Entrevista a cuatro abogados de la Contraloría General del Estado, Provincia del Carchi.....	
4.3.	Análisis de la entrevista a cuatro abogados de la Contraloría General del Estado, Provincia del Carchi.....	
4.4.	Contrastación de objetivos e hipótesis.....	

CONCLUSIONES.....	51
RECOMENDACIONES.....	52
PROPUESTA JURÍDICA.....	53
BIBLIOGRAFÍA.....	57

RESUMEN

La LOSEP contempla en el inciso 2° del literal b) de su Art. 42 la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones del servidor público, privando con ello no solo al servidor de su sustento, sino que a su grupo familiar, lo viola el numeral 1° del Art. 3 de la Constitución de la República que establece como deber primordial del Estado “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular [...] la alimentación”. La disposición referida, igualmente viola instrumentos internacionales como la Convención de Derechos del Niño, la cual, en sus numeral 1° y 2° del Art. 6, establece que: “Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida (1) y que “Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño” (2), pudiendo apreciarse no solo la inconstitucionalidad de la LOSEP, sino que su antinomia contra los instrumentos internacionales de derechos humanos, no reparando el legislador en que la norma es inconstitucional y arbitraria.

PALABRAS CLAVES:

1. LOSEP: Ley Orgánica de Servicio Público.
2. Inconstitucionalidad: ilegalidad.
3. Supremacía constitucional: ley fundamental.
4. Inembargabilidad del salario: prohibición de quitar remuneración.

ABSTRACT

The LOSEP referred to in subsection 2 of paragraph b) of Art. 42 the sanction of suspension without pay of public servants , thereby depriving the server not only their livelihoods but to their families, it violates the paragraph 1 of Art. 3 of the Constitution of the Republic establishes the paramount duty of the state " without any discrimination, the effective enjoyment of the rights enshrined in the Constitution and in international instruments, in particular [...] the alimentation " . The provision layout referred to, alike violates international instruments such as the Convention on the Rights of the Child, which , in its paragraph 1^o and 2^o of Art. 6, states that : "The States Parties recognize that every child has the inherent right to life (1) and that" The States Parties shall ensure in the maximum extent possible the survival and development of the child " (2) may appreciate not only LOSEP unconstitutional , but its contradiction with international human rights instruments , not repairing the legislature that the rule is unconstitutional and arbitrary.

KEYWORDS

1. LOSEP: Organic Law on Public Service.
2. Unconstitutional: illegality.
3. Impossibility to attach salary: remuneration ban removed.

INTRODUCCIÓN

Si se analiza la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones contemplada en el inciso 2° del literal b) del Art. 42 de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) ésta viola en forma evidente el numeral 1° del Art. 3 de la Constitución de la República, que establece como deber primordial del Estado: “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular [...] la alimentación”. La alimentación es un derecho humano del cual no se puede privar a ninguna persona, razón por la cual dicha sanción viola expresamente no sólo la Constitución de la República, sino también varios instrumentos internacionales de derechos humanos como ocurre con la Convención Internacional de Derechos del Niño, que en los numerales 1° y 2° del Art. 27, establece:

Art 27.- 1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social

2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño. De acuerdo a la disposición de la LOSEP, suspensión sin goce de remuneraciones atenta contra el nivel de vida adecuado de las niñas y niños que forman parte del grupo familiar del servidor, afectando, igualmente, la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones que sean necesarias para el desarrollo del niño. Es más, formando la niña, el niño y el adolescente parte del grupo familiar del servidor sancionado, el señalado artículo de la LOSEP atenta contra la subsistencia de la familia del servidor, ya que el Estado debe protección a todo tipo de familiar, según dispone el **Art. 23 N° 1** del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la Organización de Naciones Unidas de 1966, que establece:

Art. 23.- 1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y En concordancia con las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución y las leyes de la República, se ha desarrollado una investigación en la cual se analiza si es inconstitucional la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneraciones establecida en la LOSEP y la destitución en caso de reiteración de la misma en el lapso de un año.

En el Capítulo I de la investigación se refiere a “El derecho constitucional y humano a una vida digna que asegure la alimentación y nutrición lo que importa una inconstitucionalidad de las sanciones administrativas contempladas en el literal d) del Art. 43 y el literal h) ambas de la LOSEP

En el Capítulo II a fin de sustentar la inconstitucionalidad, se desarrolla la protección estatal a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y el interés superior de la niña, el niño y el adolescente, destacando que las sanciones contempladas en el literal d) del **Art. 43** y el literal h) ambas de la LOSEP afectan el derecho a una vida digna del servidor público y su familia.

En el Capítulo III se fundamenta la inconstitucionalidad de la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneraciones de la LOSEP y sus consecuencias jurídicas, analizándose el principio de proporcionalidad que debe regir en este clase de sanciones, la violación del principio de aplicabilidad directa de los derechos constitucionales y los consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos; se destaca, igualmente, que estas sanciones analizadas no han sido ajustadas a la Constitución, según establece el **Art. 84** de la Constitución de la República, para, finalmente, hacer un análisis comparativo acerca de la aplicación de las sanciones administrativas contempladas en el literal d) del **Art. 43** y el literal h) ambas de la LOSEP, con las sanciones existentes en Chile, Colombia, España y México.

El Capítulo IV consiste en una investigación de campo en la cual se encuestó a 50 abogados en libre ejercicio de la ciudad de Tulcán, en una entrevista a 4 abogados de la Contraloría General del Estado de la Provincia del Carchi en donde queda en evidencia la inconstitucionalidad de las sanciones del literal d) del **Art. 43** y el literal h) ambas de la LOSEP.

Mediante el método deductivo se tomó como fundamento algunos principios conocimientos generales que son aplicables para inferir conclusiones particulares en el área, especialmente los consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y los derechos constitucionales dentro de los cuales destaca a protección constitucional de la familia.

Mediante el método inductivo, se consideró una serie de fenómenos o conocimientos particulares como lo es el cese de remuneraciones para llegar a conclusiones generales, destacando que ella atenta contra la familia que el Estado tiene la obligación de proteger.

Mediante el método comparativo se efectuó la confrontación de la normativa internacional y comparada para apreciar el tratamiento jurídico que se efectúa en el procedimiento disciplinario de los servidores públicos. Este método permitió analizar la legislación y jurisprudencia, internacional y comparada que se refiere a las sanciones administrativas, en especial, a aquellas que no violan los derechos constitucionales y humanos de los servidores públicos

CAPÍTULO I
EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y HUMANO A UNA VIDA DIGNA QUE
ASEGURE LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

1.1. *Definición del derecho humano a una vida digna*

El jurista brasileño Dr. Alessandro Severino Vallér Zenni en su obra “Concepto de vida digna en perspectiva fenomenológica, metafísica, sistémica: una propuesta multidisciplinaria para la ontología del derecho”, al referirse a los antecedentes de la vida digna o dignidad de la persona humana, expresa:

“La dignidad como valor fuente es reconocida desde Santo Tomas de Aquino, a quien se atribuye la autoría del primer contenido jurídico del principio, colmándolo de isonomía, pasando por la Encíclica Rerum Novarum, donde el concepto comienza a ser enfatizado en el sentido de blindar a la persona del trabajador contra los abusos de la revolución industrial, desencadenándose su momento más expresivo con el término de la segunda gran guerra, porque la dignidad humana y el derecho se enlazaron para la construcción de una sociedad justa, libre y democrática”. (VALLER, 2010, pág. 1920)

Con este sustento filosófico de la dignidad de la persona humana, la Declaración Universal de Derechos Humanos, estableció en su Art. 1º, que: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

Dentro del derecho a la vida digna se encuentra inserto el derecho a medios de vida sostenible, a la alimentación, a la educación, a la salud, etc., lo que se expresa en una serie de instrumentos internacionales, incluso en el Art. 33 de la Constitución de la República, cuando establece que “El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”.

En virtud del principio a la vida digna, como se desprende del Art. 33 de la Constitución de la República, se señala que el trabajo es fuente de realización personal en las cuales el Estado garantiza a las personas el pleno respeto a su dignidad, a una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas”. Por ello resulta inconcebible que un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, que tiene como deber primordial, según se establece en el numeral 1º del Art. 3 de la Constitución: “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales...”

Complementa lo anteriormente expuesto el numeral 2° del Art. 66 de la carta fundamental que reconoce y garantiza a las personas: “El derecho a una vida digna, que asegure la salud, alimentación y nutrición [...] trabajo, empleo [...] seguridad social y otros servicios sociales necesarios”

Todas estas disposiciones transcritas en el texto constitucional, considerando el principio de supremacía constitucional, son superiores a cualquier norma jurídica de inferior jerarquía, como la Ley Orgánica de Servicio Público, que al establecer la sanción de suspensión de remuneraciones, incurre en un aberrante inconstitucionalismo, que expresamente viola el numeral 4° del Art. 11 de la Constitución de la República, ya que las sanciones de la LOSEP restringen el contenido de los derechos a una vida digna, en abierta contravención a todas las normas constitucionales citadas, sin que nada se haya hecho al respecto ante la evidencia de las irregularidades normativas expuestas, lo que viola expresamente el Art. 84 de la Constitución, ya que la Asamblea Nacional ha dictado una normativa que en vez de adecuar formal y materialmente las leyes a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para la dignidad del ser humano, hace precisamente lo contrario, haciendo retóricas y sin eficacia las normas constitucionales citadas haciendo prevalecer sanciones administrativas que atentan contra el derecho a la vida digna, nada menos, que de los servidores públicos que trabajan para un Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

1.2. Derecho humano y constitucional a la alimentación y nutrición

Dentro del derecho a la vida digna está no sólo el derecho a la alimentación y nutrición del trabajador, sino que, además, los de las personas que de él dependen, haciendo tabla rasa de considerar a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad y en esta burda injusticia e inconstitucionalidad, se atenta contra el derecho a la alimentación adecuada de todo el grupo familiar, violando expresamente el principio de proporcionalidad, ya que el Estado ejerce contra el servidor público su “ius puniendi”, sin considerar que hay principios que prevalecen sobre intereses superiores que no tuvo en cuenta la Asamblea Nacional al dictar la LOSEP, ya que la suspensión de las remuneraciones atentan contra el derecho a la vida digna del trabajador a que alude el Art. 33 de la Constitución de la República, pero, además, al interés superior de los niños y adolescentes, que prevalecen sobre todos los demás personas de acuerdo al Art. 44 ibídem.

Resulta indignante, por decirlo en términos respetuosos, que un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, aplique a sus servidores sanciones inconstitucionales, restringiendo el contenido de expresas garantías constitucionales, a las que se acompaña un absoluto anquilosamiento de las autoridades e incluso de la Corte Constitucional que debe

velar por la constitucionalidad de las leyes, siendo un hecho notorio la burda inconstitucionalidad en que el Estado incurrió al promulgar la LOSEP y las sanciones que priven al trabajador de sus sustento, y, en consecuencia, de proveer una alimentación adecuada y nutrición para sus propios hijos.

El derecho constitucional a la alimentación, es también un derecho humano, reconocido en los Arts, 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Art, 11 del Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales que disponen:

- Art. 25 DUDH.-**
- 1.Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Basta la simple lectura de la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones contemplada en el inciso 2° del literal b) del Art. 42 de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), para advertir que no sólo viola los preceptos constitucionales a que se hizo referencia, sino que también al Art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ya que se cercena el derecho a un nivel de vida adecuado **“que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación...”**.

De igual forma, otro instrumento internacional que se refiere al derecho a una vida digna relacionada con la alimentación se contiene en el numeral 1 del Art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que establece:

- Art. 11 PIDESC.-**
1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Este pacto internacional, que de acuerdo a su Art. 27 entró en vigencia el 3 de enero de 1976 y que está ratificada por nuestro país, deja en evidencia la violación del principio de regresión expresamente contemplado en este instrumento y en la propia Constitución de la República, que expresamente se establece en el numeral 8 del Art. 11 y que dispone:

Art. 11.- [Principios para el ejercicio de los derechos].- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

8. El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

De conformidad al artículo transcrito, se ha menoscabado el derecho a la dignidad y alimentación adecuada de la persona y su familia, establecido en el Art. 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16/12/1966 que entró en vigencia el 03/01/1976.

La LOSEP además de restringir el contenido del derecho constitucional a la vida digna, además violó expresamente el principio de regresión, lo que implica, de acuerdo al inciso 2° del numeral 8 del Art. 11 la inconstitucionalidad de la norma porque en ella se menoscabó injustificadamente el ejercicio del derecho a una vida digna.

1.3. *La inconstitucionalidad de las sanciones administrativas contempladas en el literal d) del Art. 43 y el literal h) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público.*

Numerosas son las disposiciones constitucionales y las contempladas en los instrumentos internacionales de derechos humanos que violan el literal d) del Art. 43 y el literal h) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, como se expuso anteriormente y que, en una breve síntesis son las siguientes:

- 1.3.1. Inconstitucionalidad porque el literal d) del Art. 43 y el literal h) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público es una acción de carácter regresivo que disminuyó y

menoscabó injustificadamente el derecho a una vida digna garantizado en la Constitución, según dispone el inciso 2° del numeral 8 del Art. 11 de la Constitución de la República

El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso directa o indirectamente a alimentos, directa o indirectamente, en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades humanas. Se trata de un derecho humano fundamental puesto que sin alimentación es imposible la realización de otros derechos, en especial el derecho a la vida.

1.3.2. Violación del principio de restricción del contenido de los derechos constitucionales, contenida en el numeral 4 del Art. 11 de la Constitución de la República;

La interpretación sistemática de la Constitución, de conformidad al Art. 427 implica que las normas constitucionales deben interpretarse por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, procediendo que, en caso de duda se interprete la norma, en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.

1.4. La supremacía constitucional y la Ley Orgánica de Servicio Público

El jurista colombiano Dr. Marcos Francisco del Rosario Rodríguez, en su obra: “La supremacía constitucional: naturaleza y alcances”, citando al jurista austríaco Dr. Hans Kelsen, expresa: “Las constituciones escritas, desde su surgimiento, al establecer las directrices generales del quehacer político y jurídico de un Estado, se erigieron como normas jurídicas supremas. Esta cualidad se debe a que las constituciones son detentadoras de las reglas que dotan de competencia a los órganos de poder para actuar, así como del proceso que debe agotarse para la creación de las leyes ordinarias [...] Como consecuencia de la visión piramidal del sistema jurídico de Kelsen, en la cual la Constitución es la fuente de toda la estructura normativa, surgió la visión jerárquica del Derecho. Esto es, que toda norma jurídica se encuentra inmersa en una relación jerárquica en donde cada regla guarda un orden de prelación, tanto de forma ascendente como descendente. Bajo este parámetro, la Constitución encabeza la jerarquía normativa del sistema jurídico, siguiéndole en orden

aquellas normas jurídicas que, según el valor que se les haya otorgado, poseen un rango gradualmente menor". (RODRÍGUEZ, 2011, págs. 103 y 104)

En el caso investigado, fuera de las inconstitucionalidades de fondo, la Ley Orgánica de Servicio Público incurre en inconstitucionalidades de forma, ya que se viola el principio de orden jerárquico de las leyes consagrado en el Art. 425 de la Constitución de la República ya que ésta, como los tratados y convenios internacionales prevalecen sobre las leyes orgánicas.

Más aún, la LOSEP viola expresamente la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en circunstancias que estos instrumentos por reconocer derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerá sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

1.5. *El Principio de aplicabilidad directa e inmediata de los derechos constitucionales y los instrumentos internacionales de derechos humanos.*

Por otra parte, queda en evidencia, cuando se aplica estas sanciones, que los servidores públicos aún siguen aplicando el obsoleto principio de la legalidad, haciendo omiso caso del principio de aplicabilidad directa, por parte de la autoridad administrativa o servidor público, de las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.

Con este cúmulo de violaciones a la normativa constitucional queda en evidencia que es el propio Estado que desconoce su propia normativa a fin de satisfacer el "derecho a venganza" que implica la aplicación de sanciones contenidas en preceptos absolutamente inconstitucionales y respecto de las cuales "nadie hace nada"

CAPÍTULO II

LA PROTECCIÓN ESTATAL A LA FAMILIA COMO NÚCLEO FUNDAMENTAL DE LA SOCIEDAD Y EL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑA, EL NIÑO Y EL ADOLESCENTE

2.1. Concepto de familia

Los especialistas en salud familiar de nacionalidad chilena Dres. Carmen Gloria Hidalgo y Eduardo Carrasco, en su libro titulado “Salud familiar: un modelo de atención integral en la atención primaria”, al referirse a la familia, expresan:

“La Organización Mundial de la Salud, define familia como «los miembros del hogar emparentados entre sí, hasta un grado determinado por sangre, adopción y matrimonio. El grado de parentesco utilizado para determinar los límites de la familia dependerá de los usos a los que se destinen los datos y, por lo tanto, no puede definirse con precisión en escala mundial», añadiendo que «La familia es el grupo primario de pertenencia de los individuos. En su concepción más conocida está constituida por la pareja y su descendencia. Sin embargo, el proceso histórico y social muestra diferentes estructuras familiares que hacen difícil una definición de ella»”. (HIDALGO & CARRASCO, 1999, pág. 29)

Según la Organización Mundial de la Salud y los autores invocados la familia es un conjunto de personas que se encuentran unidos por lazos de parentesco. Estos lazos pueden ser de dos tipos: vínculos por afinidad, como el matrimonio y la consanguinidad emanada de la filiación entre padres e hijos. También la familia puede extenderse a otros grados diferenciándose en el grado de parentesco entre sus miembros.

Originalmente, la familia fue un fenómeno biológico de conservación y producción, transformándose, posteriormente, en un fenómeno sociológico, evolucionando históricamente hasta reglamentar las uniones conyugales de acuerdo a las normas religiosas, sociales y legales.

2.2. La familia como núcleo fundamental de la sociedad

La Constitución de la República consagra a la familia en su Art. 67, que dispone:

Art. 67.- [La familia, sus tipos y el matrimonio].- Se reconoce la familia en sus diversos tipos. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la conservación de sus fines. Éstas se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes.

El matrimonio es la unión entre hombre y mujer, se fundará en el libre consentimiento de las personas contrayentes y en la igualdad de sus derechos, obligaciones y capacidad legal.

Conforme lo expresa la disposición citada las familias se constituyen por vínculos legales, como el matrimonio, o de hecho, como las uniones de hecho a las que se refiere el Art. 68 de la Constitución de la República, que expresa:

Art. 68.- [Unión de hecho].- La unión estable y monogámica entre dos personas libres de vínculo matrimonial que formen un hogar de hecho, por el lapso y bajo las condiciones y circunstancias que señale la ley, generará los mismos derechos y obligaciones que tienen las familias constituidas mediante matrimonio.

La familia, en consecuencia, se constituye legalmente y de hecho, sin perjuicio que también debe considerarse las uniones de hecho de parejas homosexuales, quienes de acuerdo a la igualdad ante la ley tampoco podrían verse afectados por este tipo de sanciones administrativas, porque ello afectaría a la familia constituida.

2.3. La obligación estatal de protección a la familia

El Art. 87 de la Constitución de la República ya transcrito anteriormente señala en forma expresa que: “el Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la conservación de sus fines”.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 dispuso en su Art. XVI, 3 que “La familia es el núcleo natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado”. Igualmente el Pacto de San José de Costa Rica en su Art. 15 se refiere a la protección de la familia.

Cuando se hace referencia a la familia se debe tomar en cuenta las diversas formas de constitución de ésta, como se puede apreciar, la familia tiene una serie de variables pero todas estas “modalidades” merecen respaldo y protección, en lo que dice relación como grupo y respecto de quienes la integran individualmente considerados. El texto constitucional prevé a la familia como base de la sociedad y es por este motivo que la protección se extiende a todos los tipos de familia sin discriminación y a todos los integrantes que la componen.

2.4. La sanción administrativa de suspensión temporal sin goce de remuneraciones, frente al derecho a una vida digna del servidor público y su familia

De conformidad al literal b) del Art. 23 de la Ley Orgánica de Servicio Público uno de los derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos es el derecho a percibir una remuneración justa, que será proporcional a su función, eficiencia, profesionalización y responsabilidad.

Esta remuneración, de conformidad a la parte final del literal b) del Art. 23 señalado implica que los derechos y las acciones que por este concepto correspondan a la servidora o servidor, son irrenunciables.

A la remuneración se la define, en el derecho comparado, como ocurre con el Art. 41 del Código del Trabajo de la República de Chile, como “las contraprestaciones en dinero y las adicionales en especie avaluables en dinero que debe percibir el trabajador del empleador por causa del contrato de trabajo”.

Adaptado el concepto a las servidoras y servidores públicos, se trata de las contraprestaciones en dinero y especies avaluables en especie que debe percibir la servidora o servidor por la prestación de sus funciones.

Esta remuneración, como lo señala la referida disposición es una contraprestación en dinero, la que, de conformidad al literal b) del Art. 23 de la LOSEP es un derecho irrenunciable de la servidora o servidor, disposición que concuerda con los numerales 2 y 3 del Art.326 de la Constitución de la República que disponen:

Art. 326.- [Principios].- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:

- 2.- Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario;
- 3.- En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, éstas se aplicarán en el sentido que más favorezcan a las personas trabajadoras.

Respecto de las servidoras y servidores públicos, los incisos 1° y 2° del Art. 229 de la Constitución de la República, esta disposición señala:

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

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

Si la remuneración, constitucionalmente es un derecho irrenunciable en la propia Constitución de la República, mal puede la LOSEP establecer como sanción privar a la servidora o servidor público de sus remuneraciones, ya que existen intereses superiores como lo son el de la dignidad de la servidora o servidor y la de su familia, protegida constitucionalmente de conformidad al Art. 67 del cuerpo constitucional y, en el evento que él o la servidora público tuvieren hijos, conculca el interés superior de la niña, el niño y el adolescente, consagrado en el Art. 44 ibídem en el cual los derechos de este grupo de atención prioritaria prevalece sobre los derechos de las demás personas, razón por la cual, mal puede una institución pública privar, como sanción, de las remuneraciones a un servidor o servidora pública, porque la disposición administrativa atenta contra la supremacía constitucional que protege a la familia y al interés superior de la niña, el niño y el adolescente.

2.5. El interés superior de la niña, el niño y el o la adolescente que forman parte integrante del grupo familiar del servidor público sancionado por el Estado.

Tal como se señaló en el numeral anterior, los Arts. 67 y 44 de la Constitución de la República expresamente disponen la protección por parte del Estado de la familia y de la niña, el niño y el adolescente, siendo absolutamente inconstitucional que una norma atente contra la dignidad y el derecho a la alimentación del grupo familiar de la servidora o servidor público, porque se afecta directamente a grupos de atención privilegiada, debiendo prevalecer la supremacía constitucional frente a una ley orgánica arbitraria que no atiende al deber primordial del Estado de garantizar, sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la alimentación, conforme lo dispone el numeral 1° del Art. 3° ibídem.

CAPÍTULO III
LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN
TEMPORAL SIN GOCE DE REMUNERACIONES DE LA LOSEP Y SUS
CONSECUENCIAS JURÍDICAS

3.1. El principio de proporcionalidad y la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneraciones del literal d) del Art. 43 de la LOSEP.

Si se atiende a lo expuesto por el jurista chileno Dr. Humberto Nogueira Alcalá, el principio de proporcionalidad:

“Se encuentra integrado constitucionalmente en la prohibición general de la arbitrariedad, así como en las garantías establecidas en las bases de la institucionalidad que dan forma al Estado de Derecho y en la garantía normativa del contenido esencial de los derechos, además del valor justicia inherente al Derecho, ya que el principio de proporcionalidad opera como un límite a todas las restricciones de los derechos esenciales o fundamentales, derivando su aplicación del principio del Estado de Derecho, por lo cual tiene rango constitucional. Tal derivación del Estado de Derecho, es en virtud del contenido esencial de los derechos que no pueden ser limitados más allá de lo imprescindible para la protección de los intereses públicos”. (NOGUEIRA, 2008, pág. 190)

En el caso de la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones contemplada en el inciso 2° del literal b) del Art. 42 de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), como se ha señalado reiteradamente en la presente investigación, ésta viola en forma evidente el numeral 1° del Art. 3 de la Constitución de la República, que establece como deber primordial del Estado: “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular [...] la alimentación”, a lo que se añade el desconocimiento de la protección estatal a la familia, del Art. 67 y al interés superior de la niña, el niño y el adolescentes el Art. 44, ambas disposiciones, igualmente, de la Constitución de la República.

Según el autor chileno ya mencionado, Dr. Humberto Nogueira Alcalá, en su obra “Dogmática constitucional”: “El principio de proporcionalidad opera como un límite a todas las restricciones de los derechos esenciales o fundamentales, derivando su aplicación del principio del Estado de Derecho, por lo cual tiene rango constitucional. Tal derivación del Estado de Derecho, es en virtud del contenido esencial de los derechos que no pueden ser limitados más allá de lo imprescindible para la protección de los intereses públicos”. (NOGUEIRA, 1997, pág. 184).

Digna de destacar, respecto de los principios del debido proceso y, especialmente, del de proporcionalidad, la reciente Ley 19.121 de la República Oriental del Uruguay, que regula el Estatuto y la nueva carrera del Funcionario Público de la Administración Central, publicada en el Diario Oficial el 28/08/2013, que, en su Art. 71, establece:

Art. 71 [Principios generales].- La potestad disciplinaria se ejercerá de acuerdo a los siguientes principios:

- De proporcionalidad o adecuación. De acuerdo con el cual la sanción debe ser proporcional o adecuada en relación con la falta cometida;
- De culpabilidad. De acuerdo con el cual se considera falta disciplinaria los actos u omisiones intencionales o culposas, quedando excluida toda forma de responsabilidad objetiva.
- De presunción de inocencia. De acuerdo con el cual el funcionario sometido a un procedimiento disciplinario tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad y se presumirá su inocencia mientras no se establezca su culpabilidad por resolución firme dictada con las garantías del debido proceso, sin perjuicio de la adopción de las medidas preventivas que correspondan.
- Del debido proceso. De acuerdo con el cual en todos los casos de imputación de una irregularidad, omisión o delito, se deberá dar al interesado la oportunidad de presentar descargos y articular su defensa, sobre los aspectos objetivos o subjetivos del caso, aduciendo circunstancias atenuantes de responsabilidad o causas de justificación u otras razones.
- "Non bis in idem". De acuerdo con el cual ningún funcionario podrá ser sometido a un procedimiento disciplinario más de una vez por un mismo y único hecho que haya producido, sin perjuicio de las responsabilidades penales o civiles que pudieren coexistir.
- De reserva. El procedimiento disciplinario será reservado, excepto para el sumariado y su abogado patrocinante. La violación a este principio será considerada falta grave.

El principio de proporcionalidad administrativa de la legislación uruguaya señala que la sanción debe ser proporcional con la falta cometida, la cual debe obedecer a una responsabilidad subjetiva sin perjuicio que se establece la suspensión del empleo con o sin goce de remuneraciones, pero prima el principio de proporcionalidad en esta materia.

No existe en el derecho comparado, salvo en Uruguay, una suspensión del empleo y privación absoluta re remuneraciones porque ello atenta contra la dignidad del funcionario y la de su familia, razón por la cual, sólo se priva de un porcentaje del salario, como ocurre con el Art. 114 – A de la Ley N° 18.384 “Estatuto Administrativo de los Funcionarios Públicos de Chile”, publicado en el Diario Oficial de Chile de 23/09/1989 y modificado por Ley N° 19.653, publicado en el Diario Oficial de Chile de 14/12/1999, que establece:

Art. 118 A.- La suspensión consiste en la privación temporal del empleo con goce de un cincuenta a un setenta por ciento de las remuneraciones y sin poder hacer uso de los derechos y prerrogativas inherentes al cargo.

Se dejará constancia de ella en la hoja de vida del funcionario mediante una anotación de demérito de seis puntos en el factor correspondiente.

En la Ley del Estatuto de la Función Pública de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial N° 37.522, de 06/09/2002, tampoco se establece como sanciones disciplinarias solamente a la amonestación escrita y a la destitución, no existiendo ninguna sanción administrativa consistente en la suspensión con privación de remuneraciones.

3.2. La inconstitucionalidad de la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneraciones del literal d) del Art. 43 de la LOSEP

Impedir el goce de remuneraciones atenta contra los derechos irrenunciables e intangibles de los trabajadores de conformidad al numeral 2 del Art. 326 de la Constitución de la República.

Prácticamente, en esta materia estamos frente a un atentado contra la inembargabilidad del salario, pero según lo expuesto anteriormente, se viola la dignidad del trabajador y de su familia, atentándose en forma flagrante en contra del interés superior de la niña, el niño y el adolescente, y, al mismo tiempo, contra la familia que es materia de protección por parte del Estado.

El autor Dr. Guillermo Cabanellas, en su obra "Compendio de Derecho Laboral", Tomo I, al referirse a la inembargabilidad del salario, expresa: "Inembargabilidad de Salario. Una de las conquistas de las clases trabajadoras ha consistido en proteger el salario con la exención del embargo preventivo o ejecutivo, ya en parte o en la totalidad. Se basa en la preferencia que ha de darse a la subsistencia del trabajador (por él, por su familia y por la propia sociedad interesada en la producción) sobre los créditos pendientes contra el individuo que trabaja. El salario posee por lo general carácter alimenticio, en el sentido estricto de la palabra; y el embargo de tales medios de vida podría producir el hambre, la penuria o la desesperación de los obreros o empleados, su deserción de las tareas honestas del trabajo y la busca de recursos ilícitos, clandestinos. Ello produce además una consecuencia benéfica, al conocer los acreedores éste privilegio, o defensa de los trabajadores: el acortarles el crédito, incitador

de lujo o del vicio quizás, cuando de ciertos particulares proviene”. (CABANELLAS, 1992, Tomo I, pág. 723)

Por otra parte, si se atiende a la doctrina comparada, la inembargabilidad del salario del trabajador no es absoluta como ocurre en nuestro ordenamiento jurídico administrativo, como señala el autor español Dr. Eugenio Pérez Botija en su obra “Derecho del Trabajo”, cuando expresa que: “dentro de las distintas legislaciones encontramos tres sistemas diferentes de protección al salario a lo que se refiere a la Inembargabilidad, **Primero; El de la Inembargabilidad total.** El salario en estas legislaciones queda, totalmente sustraído al embargo. Es la máxima protección que se le pueda dispensar. Es el sistema aceptado por las leyes alemanas, inglesas, noruegas y brasileña; **Segundo; el grupo de legislaciones que declaran Inembargable el salario hasta una determinada cantidad,** que se estima la absolutamente necesaria para el sostenimiento de la vida del trabajador; en términos generales estas leyes exceptúan del embargo al salario mínimo, tal es el sistema adoptado por las leyes austriacas y húngara. **Tercero; las legislaciones que señalan un porcentaje, a veces progresivo, sobre el monto de los salario no sujetos a embargo,** pero pudiendo embargarse, la cantidad excedente, es el caso de las leyes rusa, belga, luxemburguesa y francesa”. (PÉREZ BOTIJA, 1979, Nota 9, pág. 225)

Según establece el autor español, en ninguno de los países mencionados existe un embargo total de las remuneraciones de los trabajadores, variando desde la inembargabilidad absoluta hasta porcentajes que le permitan al trabajador una modesta subsistencia, pero en el caso ecuatoriano, no se sigue ninguno de los parámetros que se contemplan en la legislación comparada.

3.3. La violación del principio de aplicabilidad directa de los derechos constitucionales y de los instrumentos internacionales de derechos humanos por aplicación de la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneraciones del literal d) del Art. 43 de la LOSEP.

Es obligación de toda servidora y servidor público, de acuerdo al numeral 3 del Art. 11 de la Constitución de la República aplicar directa e inmediatamente los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, razón por la cual cuando se aplica la sanción de suspensión de la remuneración se está violando expresamente el principio de aplicabilidad directa consagrado en el texto constitucional.

El hecho que los derechos y garantías a que se hizo referencia sean de directa e inmediata aplicación, implica que al aplicarse esta sanción por parte de las servidoras y servidores públicos, se está desconociendo en forma expresa el texto constitucional, en especial los derechos humanos y los derechos constitucionales de los trabajadores.

3.4. Consecuencias jurídicas de la reiteración, dentro del lapso de un año de la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneraciones del literal d) del Art. 43 de la LOSEP.

En concordancia con lo señalado en el punto anterior, en el caso que al trabajador se aplique dentro del lapso de un año esta sanción temporal sin goce de remuneraciones dentro de un año, el trabajador será destituido de su cargo, lo que es otra violación a los derechos constitucionales y humanos de éste, ya que el sustento de la sanción es una reiteración de sanciones absolutamente inconstitucionales.

3.5. El incumplimiento, por parte del Estado, del Art. 84 de la Constitución de la República, en lo que se refiere a las sanciones de suspensión temporal sin goce de remuneraciones del literal d) del Art. 43 y la destitución del literal h) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

De conformidad a lo dispuesto en el Art. 84 de la Constitución de la República, la Asamblea nacional y todo órgano con potestad normativa, tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad, en este caso, del trabajador y su familia, siendo imperdonable la omisión de no adecuar la LOSEP a la normativa constitucional, quedando en evidencia que ningún trabajador afectado por estas sanciones ha recurrido a la Corte Constitucional para solicitar la inconstitucionalidad del literal d) del Art. 43 y la destitución del literal h) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

3.6. Análisis comparativo acerca de sanciones administrativas similares en Chile, Colombia, España y México.

3.6.1. Chile

No existe en el Estatuto Administrativo de la República de Chile una sanción administrativa similar a la suspensión temporal sin goce de remuneraciones del literal d) del Art. 43 y la destitución del literal h) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, ya que en dicho país, el Estatuto Administrativo establece en su Art. 118 A, lo siguiente:

“La suspensión consiste en la privación temporal del empleo con goce de un cincuenta a un setenta por ciento de las remuneraciones y sin poder hacer uso de los derechos y prerrogativas inherentes al cargo.

Se dejará constancia de ella en la hoja de vida del funcionario mediante una anotación de demérito de seis puntos en el factor correspondiente”. (MINISTERIO DE HACIENDA DE CHILE, 2005)

Se destaca, igualmente, que de conformidad a la Convención Internacional de Derechos de la Niña, el Niño y el Adolescente y a las propias disposiciones administrativas, el Art. 90 del Estatuto Administrativo de la República de Chile, limita el embargo de las remuneraciones de la o el servidor público, al 50%, cuando dispone que:

“Las remuneraciones son embargables hasta en un cincuenta por ciento, por resolución judicial ejecutoriada dictada en juicio de alimentos o a requerimiento del Fisco o de la institución a que pertenezca el funcionario, para hacer efectiva la responsabilidad civil proveniente de los actos realizados por éste en contravención a sus Obligaciones funcionarias”. (MINISTERIO DE HACIENDA DE CHILE, 2005)

La suspensión temporal del empleo en la República de Chile en caso alguno implica que a la servidora o servidor público se lo prive de más del 50% de sus remuneraciones, siendo la norma general, como se establece en el Art. 118 A del Estatuto Administrativo ya transcrito, la privación temporal del empleo con goce de un cincuenta a un setenta por ciento de las remuneraciones y en ningún caso con privación absoluta de la misma, como ocurre en nuestro ordenamiento jurídico administrativo.

3.6.2. Colombia

La Ley N° 734 del año 2002, que regula el Código Disciplinario Único de la República de Colombia, en los numerales 2 y 3 del Art. 44, tipifica las sanciones de:

- Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial para las faltas graves dolosas o gravísimas culposas.(Art. 44 N° 2)
- Suspensión, para las faltas graves culposas. (Art. 44 N° 3)

El Art. 45 del Código Disciplinario Único de la República de Colombia define en su numeral 2 a la suspensión como:

“la separación del ejercicio del cargo en cuyo desempeño se originó la falta disciplinaria y la inhabilidad especial, la imposibilidad de ejercer la función pública, en cualquier cargo distinto de aquel, por el término señalado en el fallo”. (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2002)

La suspensión en Colombia es sin goce de remuneraciones, y ésta, de conformidad a los incisos 3° y 4° del Art. 46 del referido cuerpo legal, que se refiere al “límite de las sanciones” expresa que:

“La suspensión no será inferior a un mes ni superior a doce meses.

Cuando el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante la ejecución del mismo, cuando no fuere posible ejecutar la sanción se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios de acuerdo al monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial”. (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2002)

Como expresa la disposición transcrita la suspensión es sin goce de remuneraciones, y, en el caso que el disciplinado cese en sus funciones al momento de ejecutoria del fallo o ejecución del mismo, el término de suspensión se transforma en salarios de acuerdo al monto de lo devengado al momento de comisión de la falta.

Como se expresó en las disposiciones transcritas, la suspensión procede en el caso de faltas graves dolosas o gravísimas culposas y graves culposas, las cuales consisten de acuerdo al párrafo final del Art. 44 del referido código, en lo siguiente:

“Habrá culpa gravísima cuando se incurra en falta disciplinaria por ignorancia supina, desatención elemental o violación manifiesta de reglas de obligatorio cumplimiento. La culpa será grave cuando se incurra en falta disciplinaria por inobservancia del cuidado necesario que cualquier persona del común imprime a sus actuaciones”. (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2002)

Además de esta suspensión, existe la “**suspensión provisional**”, la cual, según el Art. 157 del Código Disciplinario Único de la República de Colombia se tramita de la manera siguiente:

Art. 157.- Suspensión provisional. Trámite. Durante la investigación disciplinaria o el juzgamiento por faltas calificadas como gravísimas o graves, el funcionario que la esté adelantando podrá ordenar motivadamente la suspensión provisional del servidor público, sin derecho a remuneración alguna, siempre y cuando se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la interferencia del autor de la falta en el trámite de la investigación o permite que continúe cometiéndola o que la reitere.

El término de la suspensión provisional será de tres meses, prorrogable hasta en otro tanto. Dicha suspensión podrá prorrogarse por otros tres meses, una vez proferido el fallo de primera o única instancia.

El auto que decreta la suspensión provisional será responsabilidad personal del funcionario competente y debe ser consultado sin perjuicio de su inmediato cumplimiento si se trata de decisión de primera instancia; en los procesos de única, procede el recurso de reposición.

Para los efectos propios de la consulta, el funcionario remitirá de inmediato el proceso al superior, previa comunicación de la decisión al afectado.

Recibido el expediente, el superior dispondrá que permanezca en secretaría por el término de tres días, durante los cuales el disciplinado podrá presentar alegaciones en su favor, acompañadas de las pruebas en que las sustente. Vencido dicho término, se decidirá dentro de los diez días siguientes.

Cuando desaparezcan los motivos que dieron lugar a la medida, la suspensión provisional deberá ser revocada en cualquier momento por quien la profirió, o por el superior jerárquico del funcionario competente para dictar el fallo de primera instancia.

Parágrafo. Cuando la sanción impuesta fuere de suspensión e inhabilidad o únicamente de suspensión, para su cumplimiento se tendrá en cuenta el lapso en que el investigado permaneció suspendido provisionalmente. Si la sanción fuere

de suspensión inferior al término de la aplicada provisionalmente, tendrá derecho a percibir la diferencia”. (REPÚBLICA DE COLOMBIA, 2002)

Durante la investigación disciplinaria o el juzgamiento por faltas calificadas como gravísimas o graves, el funcionario que la esté adelantando podrá ordenar motivadamente la suspensión provisional del servidor público, sin derecho a remuneración alguna, siempre y cuando se evidencien serios elementos de juicio que permitan establecer que la permanencia en el cargo, función o servicio público posibilita la interferencia del autor de la falta en el trámite de la investigación o permite que continúe cometiéndola o que la reitere. El término de la suspensión provisional será de tres meses, prorrogable hasta en otro tanto. Dicha suspensión podrá prorrogarse por otros tres meses.

Existe, en Colombia la suspensión del cargo sin remuneraciones conforme las disposiciones legales transcritas, sin perjuicio que aplicando el mismo criterio expuesto respecto de la inconstitucionalidad de la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones, a mi modesto entender, violaría el Art. 5 de la Constitución Política de Colombia, que dispone:

Art. 5.- El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

En este caso, hay que distinguir entre la suspensión como sanción, la cual es emanada de un debido proceso, que tiene como resultado la sanción de suspensión sin goce de remuneraciones, pero la suspensión provisional sin goce de remuneraciones mientras se tramita un proceso presentaría una inconstitucionalidad, razón por la cual si el inculpado es absuelto, tiene derecho a que se le pague todas las remuneraciones que dejó de percibir.

3.6.3. España

La Ley N° 7 del año 2007, que consiste en el “Estatuto básico del empleado público del Reino de España”, publicado en el Boletín Oficial de España N° 89 de 13/04/2007, se refiere a la “suspensión de funciones”, en su Art. 90, que dispone:

Art. 90. Suspensión de funciones.

1. El funcionario declarado en la situación de suspensión quedará privado durante el tiempo de permanencia en la misma del ejercicio de sus funciones y de todos

los derechos inherentes a la condición. La suspensión determinará la pérdida del puesto de trabajo cuando exceda de seis meses.

2. La suspensión firme se impondrá en virtud de sentencia dictada en causa criminal o en virtud de sanción disciplinaria. La suspensión firme por sanción disciplinaria no podrá exceder de seis años.
3. El funcionario declarado en la situación de suspensión de funciones no podrá prestar servicios en ninguna Administración Pública ni en los Organismos públicos, Agencias, o Entidades de derecho público dependientes o vinculadas a ellas durante el tiempo de cumplimiento de la pena o sanción.
4. Podrá acordarse la suspensión de funciones con carácter provisional con ocasión de la tramitación de un procedimiento judicial o expediente disciplinario, en los términos establecidos en este Estatuto. (ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO DEL REINO DE ESPAÑA, 2007)

En términos similares a la legislación colombiana hay una suspensión como sanción emanada de sentencia y una suspensión provisional como consecuencia de la tramitación de un procedimiento judicial o expediente disciplinario, pero, como se dijo anteriormente, respecto de Colombia, la suspensión provisional sin goce de remuneraciones mientras se tramita un proceso presentaría una inconstitucionalidad, razón por la cual si el inculpado es absuelto, tiene derecho a que se le pague todas las remuneraciones que dejó de percibir, lo que, a mi modesto entender, viola el numeral 1º del Art. 40 de la Constitución de España que dispone:

Art. 40.1. Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial, realizarán una política orientada al pleno empleo.

3.6.4. México

La Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios de los Estados Unidos de México, 3 de agosto de 1998, dispone expresamente en su Art. 75 que: “El monto del sueldo base fijado en ningún caso podrá ser disminuido”.

Por su parte, el Art. 84 de la referida ley, expresa, en forma categórica:

Art. 84. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al sueldo de los servidores públicos por concepto de:

- I. Gravámenes fiscales relacionados con el sueldo;

- II. Deudas contraídas con las instituciones públicas o dependencias por concepto de anticipos de sueldo, pagos hechos con exceso, errores o pérdidas debidamente comprobados;
- III. Cuotas sindicales;
- IV. Cuotas de aportación a fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el servidor público hubiese manifestado previamente, de manera expresa, su conformidad;
- V. Descuentos ordenados por el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, con motivo de cuotas y obligaciones contraídas con éste por los servidores públicos;
- VI. Obligaciones a cargo del servidor público con las que haya consentido, derivadas de la adquisición o del uso de habitaciones consideradas como de interés social;
- VII. Faltas de puntualidad o de asistencia injustificadas;
- VIII. Pensiones alimenticias ordenadas por la autoridad judicial; o
- IX. Cualquier otro convenido con instituciones de servicios y aceptado por el servidor público.

El monto total de las retenciones, descuentos o deducciones no podrá exceder del 30% de la remuneración total, excepto en los casos a que se refieren las fracciones IV, V y VI de este artículo, en que podrán ser de hasta el 50%, salvo en los casos en que se demuestre que el crédito se concedió con base en los ingresos familiares para hacer posible el derecho constitucional a una vivienda digna, o se refieran a lo establecido en la fracción VIII de este artículo, en que se ajustará a lo determinado por la autoridad judicial. (ESTADOS UNIDOS DE MÉXICO, 1998)

De conformidad a la citada disposición de Derecho Público, no procede descontar el sueldo de los funcionarios públicos por otros conceptos que los expresamente determinados en la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios, lo que no requiere de mayor análisis.

CAPÍTULO IV
INVESTIGACIÓN DE CAMPO

4.1. Encuesta a 30 abogados en libre ejercicio de la ciudad de Tulcán

Cuadro Nº 1 ¿Ha patrocinado algún sumario administrativo en donde su defendido era un servidor público?

Alternativas	Fa	pr
---------------------	-----------	-----------

1. No	4	12%
2. Si	24	82%
3. No contesta	2	6%
Total	30	100%

Fuente: Abogados de Tulcán

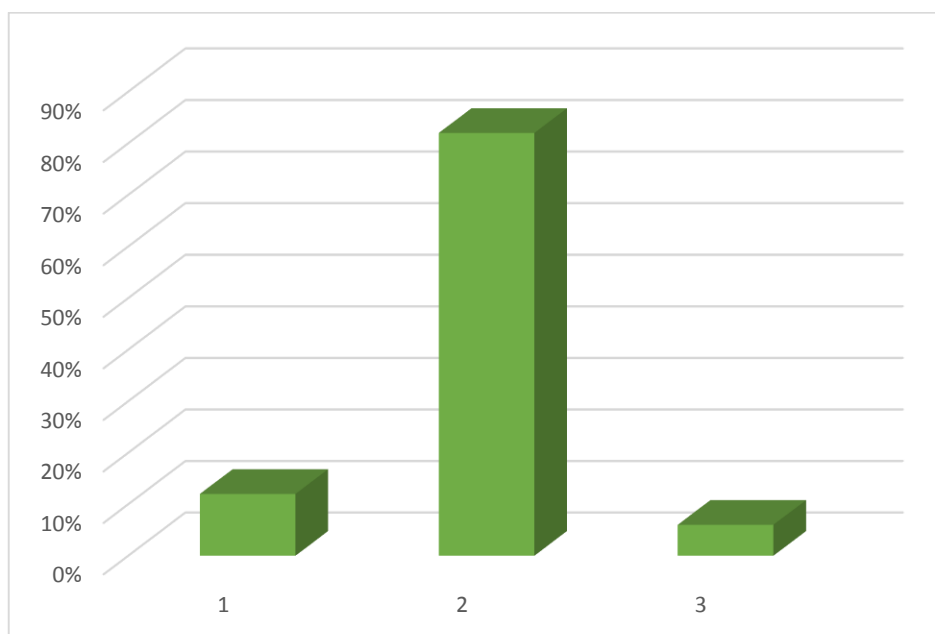


Gráfico N° 1: Patrocinio de abogado en un sumario administrativo

Fuente: Abogados de Tulcán

Interpretación: Un 82% de los abogados encuestados manifestó haber patrocinado sumarios administrativos en contra de funcionarios o servidores públicos; un 12% contestó negativamente y un 6% no contestó porque se trataba de tres profesionales pertenecientes al sector público

Cuadro N° 2 ¿Estima justa las sanción de suspensión temporal sin goce de remuneraciones?

Alternativas	fa	Pr
1. No	25	85%
2. Si	4	12%

3. No contesta	1	3%
Total	30	100%

Fuente: Abogados de Tulcán

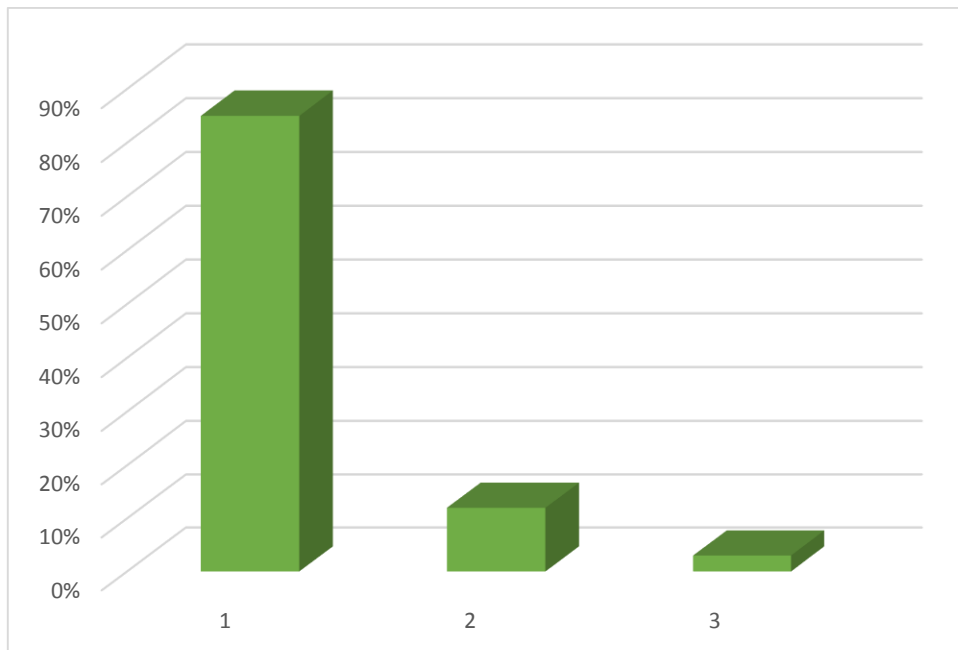


GRÁFICO N° 2: Calificación de la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneraciones

Fuente: Abogados de Tulcán

Interpretación: El 85% de los encuestados señaló que la sanción administrativa de suspensión temporal sin goce de remuneraciones es inconstitucional y no debería existir en nuestro ordenamiento jurídico; un 12% expresó que eran adecuadas; un 1% no contestó.

Cuadro N° 3.- ¿Al estimar no justa la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneraciones estima usted que es inconstitucional?

Alternativas	fa	Pr
1. Es inconstitucional	22	88%
2. Es ilegal	2	9%
3. No contesta	1	3%
Total	25	100%

Fuente: Abogados de Tulcán

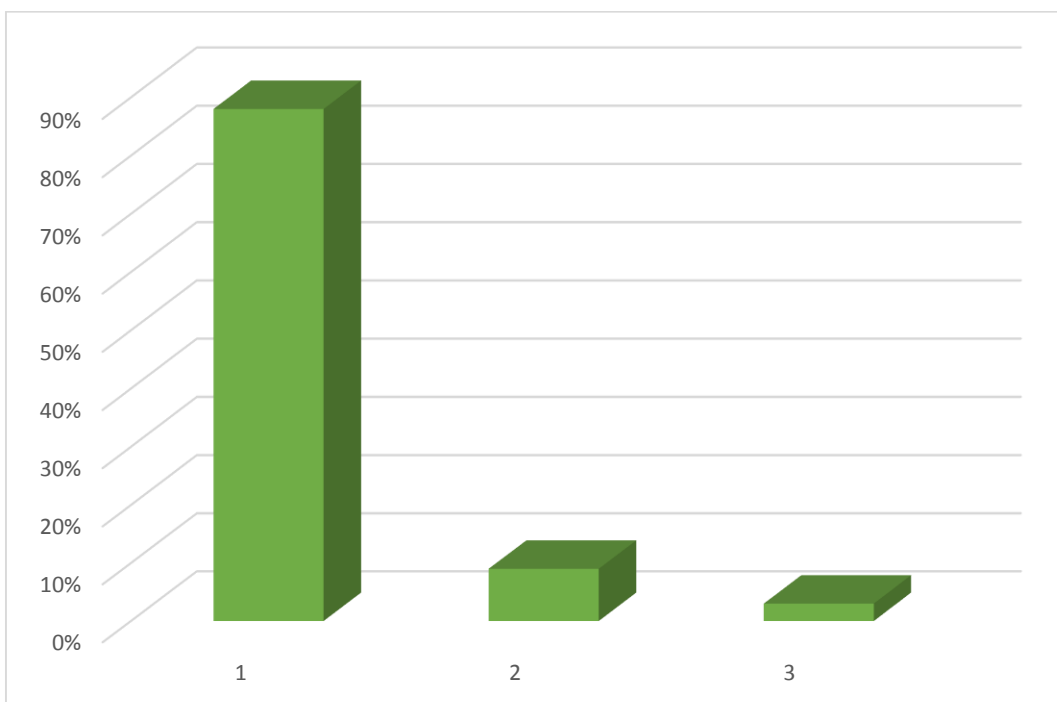


Gráfico N° 3: Inconstitucionalidad de la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneraciones

Fuente: Abogados de Tulcán

Interpretación: el 88% de los abogados encuestados expresaron que la privación de remuneraciones es inconstitucional porque atenta contra la dignidad del trabajador y su familia; un 9% señaló que va en contra de la ley y un 3% no contestó por ser abogado funcionario.

Cuadro N° 4: ¿Se aplica el principio de proporcionalidad, de aplicación directa de los derechos constitucionales y los contenidos en instrumentos internacionales en los sumarios administrativos tramitados en la Provincia del Carchi?

Alternativas	fa	Pr
1. Nunca	11	22%
2. En escasísimas oportunidades	21	41%
3. Se aplica la mayoría de las veces	9	18%
4. Siempre	9	18%
Total	50	100%

Fuente: Abogados de Tulcán

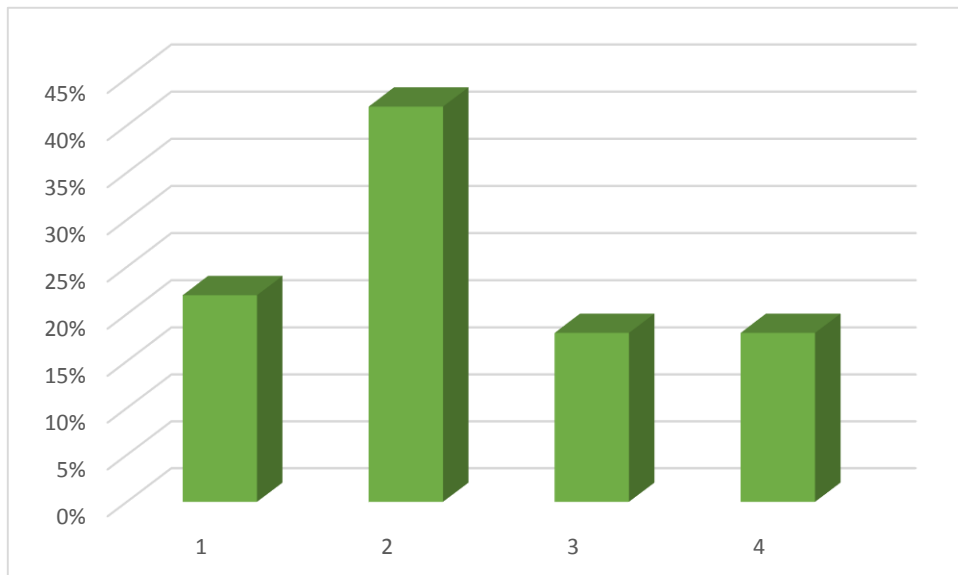


Gráfico N° 4: Aplicación por los juzgadores del principio de proporcionalidad y de aplicabilidad directa en los sumarios administrativos en la Provincia del Carchi.

Fuente: Abogados de Tulcán

Interpretación: Un 22% de los abogados expuso nunca se aplicaban estos principios por las o los juzgadores; un 41% manifestó que se hace en escasísimas oportunidades; un 18% expuso que se aplica la mayoría de las veces y otro 18% señaló que se aplican siempre

Cuadro N° 5 ¿Se respeta el debido proceso en los sumarios administrativos de la Provincia del Carchi?

Alternativas	fa	Pr
1. En escasas ocasiones	24	80%
2. Mayoritariamente	0	0%
3. Siempre	6	20%
Total	30	100%

Fuente: Abogados de Tulcán

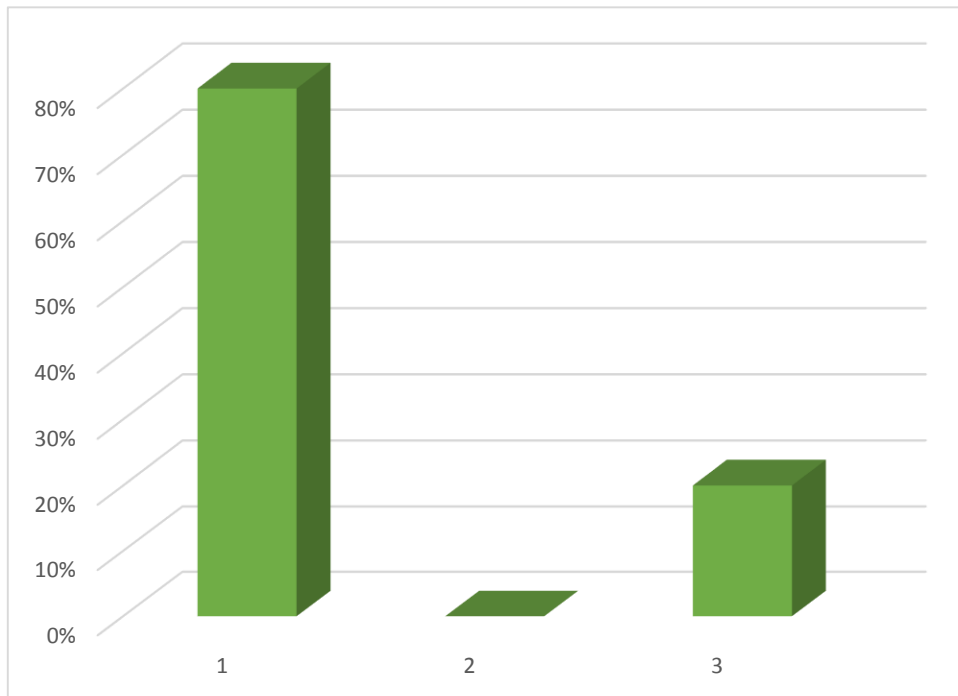


Gráfico Nº 5.- Respeto a los principios del debido proceso en los sumarios administrativos tramitados en la Provincia del Carchi

Fuente: Abogados de Tulcán

Interpretación: El 80% de los 25 encuestados expuso que los principios del debido proceso se aplican en escasas oportunidades en los sumarios administrativos tramitados en la Provincia del Carchi, por lo que los afectados recurren a instancias superiores; nadie se pronunció por la segunda opción y un 20% señaló que siempre se aplican estos principios.

Cuadro Nº 6: ¿Las o los juzgadores son todos abogados?

Alternativas	fa	Pr
1. No	23	78%
2. Si	2	6%
3. No contesta	5	16%
Total	30	100%

Fuente: Abogados de Tulcán

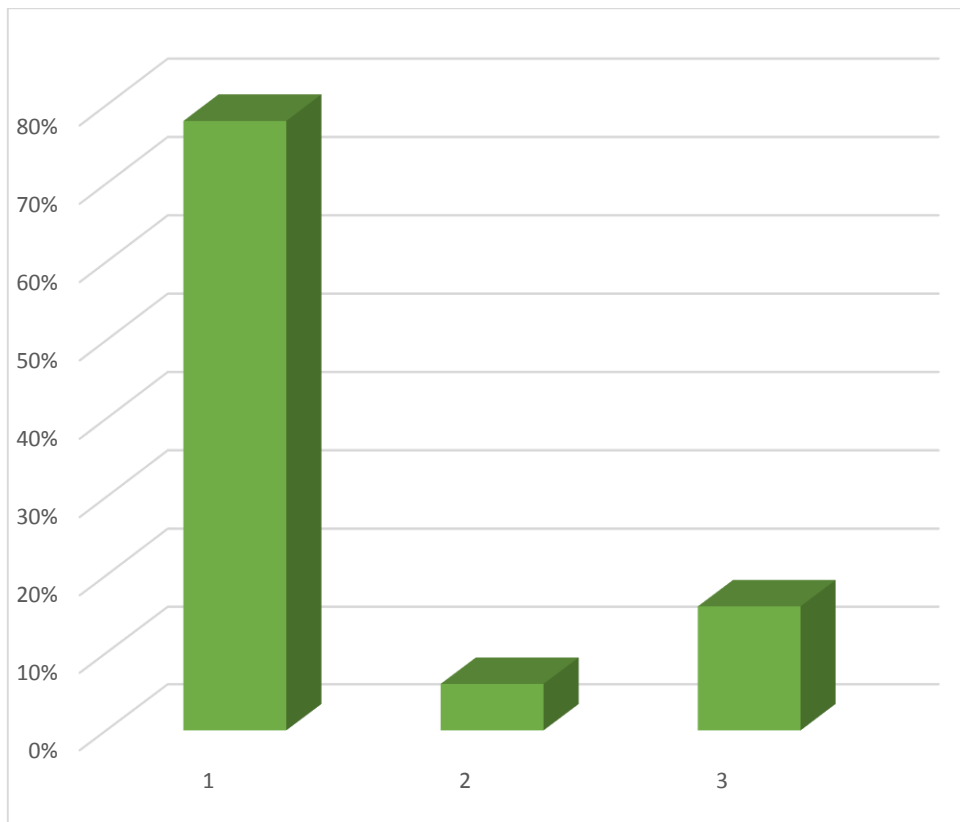


Gráfico N° 6 ¿todas las o los juzgadores son abogados?

Fuente: Abogados de Tulcán

Interpretación: un 78% de los encuestados señaló que en escasas ocasiones son abogados a quienes se encarga incoar un sumario administrativo, por lo general es personal de recursos humanos; psicópatas son peligrosos, un 6% expuso lo contrario y un 16% no contestó

Cuadro N° 7: El hecho que minoritariamente las y los juzgadores no sean abogados, ¿atenta contra los principios del debido proceso?

Alternativas	fa	Pr
1. No, porque siempre hay asesoría jurídica	5	17%
2. No, porque no existen reclamaciones posteriores a los procedimientos	4	13,5%
3. Influye relativamente	4	13,5%
4. Se nota la falta de calidad jurídica de los procedimientos sumariales	17	56%
5. No contesta	0	0%
Total	30	100%

Fuente: Abogados de Tulcán

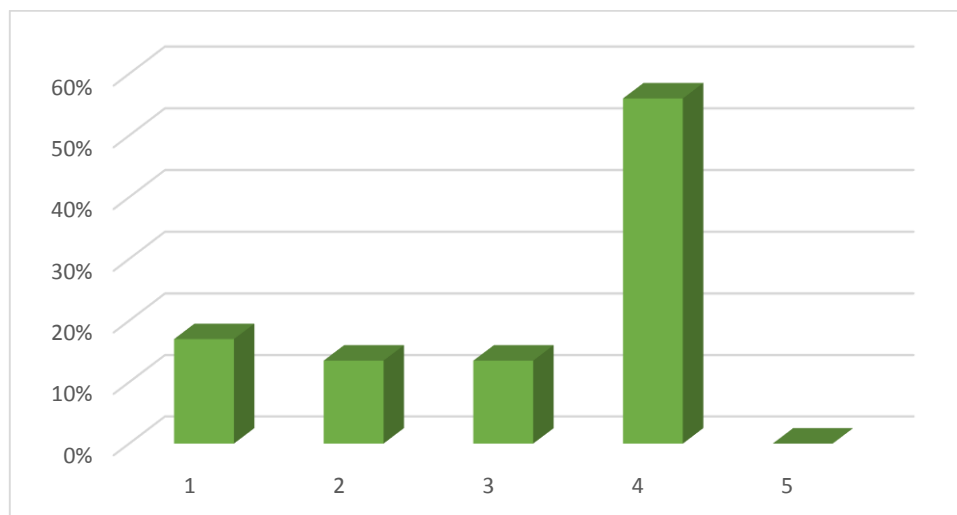


Gráfico N° 7 Influencia de la ausencia de abogados como juzgadores sumariales

Fuente: Abogados de Tulcán

Interpretación: de los encuestados un 17% señalaron que todo sumario tiene asesoría jurídica aunque él o la juzgadora no lo sean; un 13.5% expresó que no

influye porque los juzgadores son personas de experiencia; otro 13,5% expuso influye relativamente porque los juzgadores son personas de experiencia; un 56% expresaron que se nota la ausencia de asesor jurídico en los sumarios administrativos en el Carchi; nadie rehusó contestar

Cuadro N° 8: ¿Debe modificarse la LOSEP y de acuerdo al Art. 84 de la Constitución de la República adaptarla a los derechos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales?

Alternativas	fa	Pr
1. SI	30	100%
2. No	0	0%
3. No contesta	0	0%
Total	30	100%

Fuente: Abogados de Tulcán

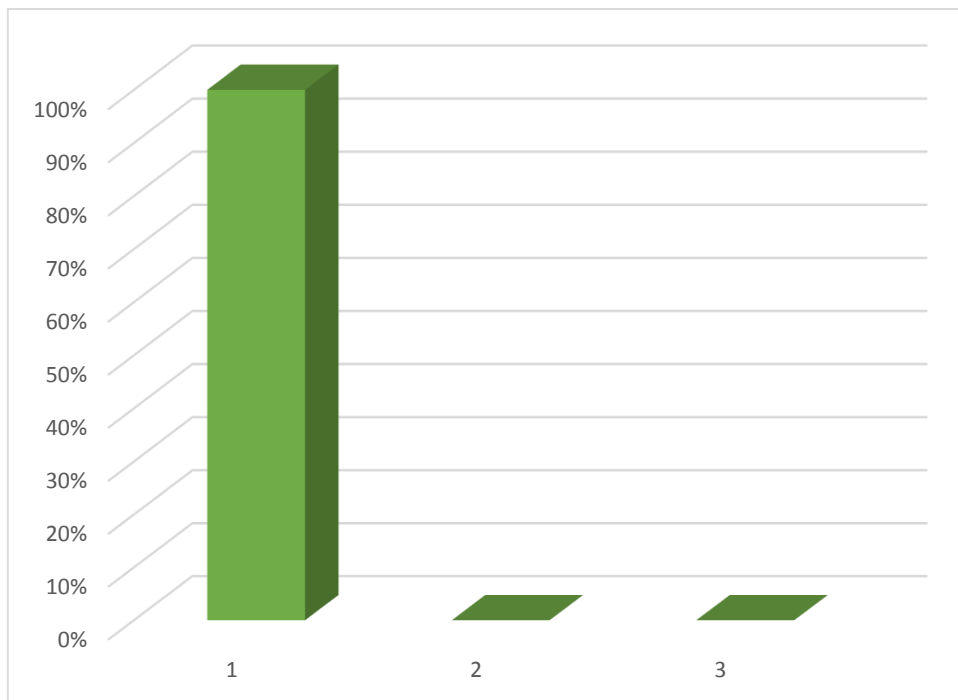


Gráfico N° 8 Adecuación de la LOSEP de acuerdo al Art. 84 de la Constitución de la República

Fuente: Abogados de Tulcán

Interpretación: un 100% de los abogados encuestados señalaron que las normas de la LOSEP deben adaptarse conforme al Art. 84 de la Constitución de la República.

4.2. ENTREVISTA 4 ABOGADOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO DE LA PROVINCIA DEL CARCHI

PREGUNTA N° 1 ¿ESTIMA JUSTA LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN TEMPORAL SIN GOCE DE REMUNERACIONES?

RESPUESTA DEL DR. RAMIRO VLADIMIR AGUIRRE BUSTOS

En los diversos países, en lo que respecta al goce de remuneraciones, no se decreta privar al funcionario sancionado de la totalidad de sus emolumentos, sino que de un porcentaje dejando una cantidad que le permita una modesta subsistencia, no como ocurre en el Ecuador en el cual, no sólo se deja en la inanición al funcionario, sino que también a toda su familia, la cual constitucionalmente es protegida por el Estado, consagrándose igualmente el interés superior de la niñez, el niño y el adolescente, que debe prevalecer sobre cualquier otro, menoscabándose con la sanción la subsistencia de estos últimos, lo que hace inconstitucional a los artículos de la LOSEP sobre esta materia.

RESPUESTA DEL ABOGADO DIEGO GUEVARA HIGUERA

No se ajusta a la realidad contemporánea, tiene muchos resabios inquisitivos, privar a una persona de su alimentación prácticamente es una pena cruel y atentatoria contra los derechos constitucionales y los derechos humanos. Resulta una aberración que en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia existan penas como la investigada.

RESPUESTA DEL DR. PATRICIO MARTÍNEZ MORÁN

Hay que remitirse a lo que se entiende por Estado Constitucional de Derechos y Justicia, y según señala el jurista nacional Dr. Enrique Pozo Cabrera: “las principales características del Estado Constitucional de Derechos y Justicia...son el principio pro homine [...] este principio mandan a entender a la norma que se revise, del modo más favorable a la persona, ya que según la directriz pro homine, la norma a preferir en cuando a derechos humanos se trate, no será la Constitución, sino la que más beneficie al hombre, aunque constare en una norma de

inferior jerarquía”, pero este principio es ignorado por las o los juzgadores de los sumarios quienes por carecer de formación jurídica aplican la ley desconociendo el principio de proporcionalidad y aplicándose una sanción que calificaría de “inhumana”.

RESPUESTA DEL DR. GALO ANDRÉS MARTÍNEZ GALVIS

Revisando la doctrina y normas comparadas, la tendencia mayoritaria es privar al funcionario de un porcentaje de las remuneraciones pero no en forma absoluta como ocurre en nuestro ordenamiento jurídico, ya que se le permite una subsistencia y no se le priva de ella.

PREGUNTA N° 2 ¿AL ESTIMAR NO JUSTA LA SANCIÓN DE SUSPENSIÓN TEMPORAL SIN GOCE DE REMUNERACIONES ESTIMA USTED QUE ES INCONSTITUCIONAL?

RESPUESTA DEL DR. RAMIRO VLADIMIR AGUIRRE BUSTOS

Obviamente que sí, porque si la familia es el núcleo fundamental de la sociedad según el inciso 1° del Art. 67 de la Constitución garantizando las condiciones que favorecen integralmente la conservación de sus fines, resultando un contrasentido privar a un grupo familiar de su subsistencia, y, además, violando expresamente el interés superior de las niñas, niños y adolescentes que, de conformidad al Art. 44 ibídem, debe prevalecer sobre todos los demás.

RESPUESTA DEL ABOGADO DIEGO GUEVARA HIGUERA

Es inconstitucional porque atenta contra la dignidad del trabajador y de su familia, prevalece el ius puniendi del Estado por sobre el principio pro homine, el principio de aplicabilidad directa y el principio de aplicación de la norma más favorable. Resulta insensato que un Estado Constitucional de Derechos y Justicia propicie el principio de intervención mínima para las personas comunes y corrientes, y, en materia de servidores públicos lo haga en forma tan discriminatoria y en contravención a los fines de un estado de estas características.

RESPUESTA DEL DR. PATRICIO MARTÍNEZ MORÁN

Aparte de inconstitucional, contraria a los derechos humanos y a los principios constitucionales de protección a la familia y al interés superior de la niña, el niño y el adolescente, porque toda medida que afecte al servidor público incide directamente en ingreso familiar del mismo, lo que es contrario a los deberes primordiales del Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

RESPUESTA DEL DR. GALO ANDRÉS MARTÍNEZ GALVIS

Desde mi punto de vista, atenta contra el derecho a una vida digna que asegure, entre otros, la salud, la alimentación y nutrición, consagrada en el numeral 2° del Art. 66 de la Constitución de la República.

PREGUNTA N° 3 ¿SE APLICA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD, DE APLICACIÓN DIRECTA DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y LOS CONTENIDOS EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS TRAMITADOS EN LA PROVINCIA DEL CARCHI?

RESPUESTA DEL DR. RAMIRO VLADIMIR AGUIRRE BUSTOS

Al aplicarse una pena que priva del sustento, en caso alguno se está aplicando el principio de proporcionalidad, el cual, de acuerdo al penalista español Dr. Santiago Mir Puig, el año 2001, en su obra “Derecho Penal. Parte General”, implica que: “la pena que establezca el legislador al delito deberá ser proporcional a la importancia social del hecho. En este sentido no deben de admitirse penas o medidas de seguridad, exageradas o irracionales en relación con la prevención del delito. Hay que distinguir dos exigencias: a) La pena debe ser proporcional al delito, es decir, no debe ser exagerada y b) La proporcionalidad se medirá con base en la importancia social del hecho. La necesidad de la proporcionalidad se desprende de la exigencia de una prevención general, capaz de producir sus efectos en la colectividad. De este modo, el Derecho Penal debe ajustar la gravedad de las penas a la trascendencia que para la sociedad tienen los hechos, según el grado de afectación al bien jurídico”. (MIR, 1998, pág 99).

En ése sentido, privar a una persona de la sustentación es una pena desproporcionada a la gravedad de la supuesta irregularidad, violándose, igualmente el principio “pro homine”, no solo respecto del sancionado, sino también de su grupo familiar.

RESPUESTA DEL ABOGADO DIEGO GUEVARA HIGUERA

Si se aplica la pena de privación de las remuneraciones unida a una suspensión temporal se somete al servidor y su familia a graves aflicciones, teniendo a mi modesto juicio esta pena similitud a la existente en la época de la inquisición en que al privado de libertad se lo condenaba a “pan y agua”, existiendo en esta pena una drasticidad más inhumana que aquella haciendo retórico el numeral 1° del Art. 3 de la Constitución de la República que señala como “deber primordial del Estado”: “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales en particular la salud y alimentación de sus habitantes”

RESPUESTA DEL DR. PATRICIO MARTÍNEZ MORÁN

Me remito a lo señalado anteriormente respecto de la aplicación insensible y tajante del principio de la legalidad por parte de las juzgadas y juzgadores no abogados de los sumarios administrativos.

RESPUESTA DEL DR. GALO ANDRÉS MARTÍNEZ GALVIS

La proporcionalidad supone que en las sanciones debe primar el principio pro homine no sólo del servidor público sumariado, sino que tener en consideración a su grupo familiar y al interés superior de los hijos, constitucionalmente consagrado.

PREGUNTA N° 4 ¿SE RESPETA EL DEBIDO PROCESO EN LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS DE LA PROVINCIA DEL CARCHI?

RESPUESTA DEL DR. RAMIRO VLADIMIR AGUIRRE BUSTOS

De acuerdo a la revisión de los expedientes sumariales efectuado por la Contraloría Provincial, no existe graves errores de procedimiento que atenten contra el debido proceso, sin perjuicio que el derecho a defensa de vez en cuando no es ejercido plenamente, los plazos de la tramitación son muy breves, pero ello no ocurre en un gran porcentaje.

RESPUESTA DEL ABOGADO DIEGO GUEVARA HIGUERA

Mayoritariamente sí, no ha habido numerosas reclamaciones posteriores a la tramitación y sanción emanada de un sumario administrativo en la provincia, solamente se ha pedido la morigeración de la injusta pena de suspensión con cese de remuneraciones, pero no se ha accedido a la reclamación, reiterándose la injusticia.

RESPUESTA DEL DR. PATRICIO MARTÍNEZ MORÁN

En cuanto al procedimiento mismo, se cumple los plazos, pero en lo relacionado con la sanción, no se cumple con la fundamentación o motivación de la resolución que condena al funcionario, repitiéndose, casi literalmente, el texto de la norma sin ningún análisis de proporcionalidad ni aplicación directa e inmediata de los derechos constitucionales y los consagrados en los instrumentos internacionales.

RESPUESTA DEL DR. GALO ANDRÉS MARTÍNEZ GALVIS

Habría que analizarlo desde el punto de vista procedimental y de fondo, en cuanto al proceso sumaria, se cumple los plazos y exigencias, pero en el fondo, la motivación deja mucho que desear porque si carecen de conocimientos jurídicos, van a hacer una aplicación automática de la ley con absoluto desconocimiento de los principios que consagra la normativa constitucional, como el de aplicación directa de los derechos constitucionales y los instrumentos internacionales de derechos humanos, el principio pro homine y, como dije anteriormente, el principio de interés superior de los hijos del servidor, cuando son niñas. Niños o adolescentes.

PREGUNTA N° 5 ¿LAS O LOS JUZGADORES SON TODOS ABOGADOS?

RESPUESTA DEL DR. RAMIRO VLADIMIR AGUIRRE BUSTOS

Por lo general es personal de los Departamentos de Recursos Humanos, no son abogados, en escasas ocasiones corresponde a un abogado asumir como juzgadora o juzgador, ya que la LOSEP expresamente determina a quien corresponde el juzgamiento.

RESPUESTA DEL ABOGADO DIEGO GUEVARA HIGUERA

En su mayoría no lo son, son funcionarios de recursos humanos a quienes se encomienda la tramitación del proceso.

RESPUESTA DEL DR. PATRICIO MARTÍNEZ MORÁN

Por lo examinado, no, son generalmente personas pertenecientes a los Departamentos de Recursos Humanos de las instituciones de la Administración del Estado a la que pertenece el funcionario.

RESPUESTA DEL DR. GALO ANDRÉS MARTÍNEZ GALVIS

Esencialmente no.

**PREGUNTA N° 6 ¿EL HECHO QUE MINORITARIAMENTE LAS Y LOS JUZGADORES
NO SEAN ABOGADOS, ¿ATENTA CONTRA LOS PRINCIPIOS DEL
DEBIDO PROCESO?**

RESPUESTA DEL DR. RAMIRO VLADIMIR AGUIRRE BUSTOS

Como se trata de personas profanas en conocimientos jurídicos, carecen de la preparación que tienen las personas con formación jurídica, mostrando un actuar más legalista que pro homine, no aplicando por sobre la ley la supremacía de los derechos constitucionales o de los consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Es una aplicación matemática de la ley sin un criterio jurídico.

RESPUESTA DEL ABOGADO DIEGO GUEVARA HIGUERA

Me atrevería a decir que sí, diferente es que un proceso sumarial esté a cargo de una persona con formación jurídica a una que no la tiene, ya que las últimas carecen del “sentimiento de justicia” que posee un abogado bien formado, ya que un simple funcionario aplica la ley sin los criterios de la sana crítica ni los principios de la aplicabilidad directa de los derechos constitucionales y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

RESPUESTA DEL DR. PATRICIO MARTÍNEZ MORÁN

Si se trata de juzgadores no abogados y la existencia de resoluciones ajustadas al texto escrito de la ley con desconocimiento de los principios a que se hizo anteriormente referencia, obviamente que habrá una indebida motivación de la resolución condenatoria.

RESPUESTA DEL DR. GALO ANDRÉS MARTÍNEZ GALVIS

Tanto como atentar al debido proceso no, pero la calidad jurídica de las resoluciones deja mucho que desear porque se trata de personas ajenas al ámbito jurídico, que no aplican los principios y valores constitucionales en los que se sustenta nuestro ordenamiento jurídico.

PREGUNTA N° 7 ¿DEBE MODIFICARSE LA LOSEP Y DE ACUERDO AL ART. 84 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ADAPTARLA A LOS DERECHOS PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES?

RESPUESTA DEL DR. RAMIRO VLADIMIR AGUIRRE BUSTOS

A mi modesto entender debe modificarse, porque no existen en nuestro ordenamiento jurídico penas similares y es obligatorio a la Asamblea Nacional y a todo órgano con potestad normativa, adecuar formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales.

RESPUESTA DEL ABOGADO DIEGO GUEVARA HIGUERA

Evidente y me remito a las respuestas anteriores.

RESPUESTA DEL DR. PATRICIO MARTÍNEZ MORÁN

Es una omisión de la Asamblea Nacional ya que se trata de una sanción que es contraria a los derechos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales.

RESPUESTA DEL DR. GALO ANDRÉS MARTÍNEZ GALVIS

Lo fundamental sería establecer sanciones coherentes con un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, razón por la cual debe adecuarse la ley formal y materialmente para garantizar la dignidad del ser humano.

4.3. ANÁLISIS DE LA ENTREVISTA A CUATRO ABOGADOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO, PROVINCIA DEL CARCHI

Los abogados entrevistados como los encuestados en forma categórica manifestaron que *las sanciones administrativas contempladas en el literal d) del Art. 43 y el literal h) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público son inconstitucionales porque atentan contra el derecho a una vida digna que asegure la salud, alimentación y nutrición, contemplado en el numeral 2° del Art. 66 de la Constitución de la República, afectando directamente a la familia que se protege constitucionalmente como núcleo fundamental de la sociedad, e, igualmente, el interés general de la niña, el niño y el adolescente, que es superior y prevalece sobre los de los demás.*

Una sanción que prive del sustento, de acuerdo a lo expuesto, atenta contra varios derechos constitucionales y humanos del servidor público y los integrantes de su familia, lo que atenta contra el respeto a la integridad física, psíquica y moral, el derecho a la protección al honor, vida privada, propia imagen, confidencialidad y reputación y protección a la familia.

Debido a que se viola una serie de derechos constitucionales y se desconocen los principios pro homine, de aplicabilidad directa de la Constitución y de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del principio de proporcionalidad, etc. resulta inconstitucional privar de sus ingresos al servidor público porque se afecta directamente al grupo familiar, ya que se desconocen, según expresa el Art. 10 de la Constitución de la República que dispone que las personas son titulares y gozarán de los derechos garantizados en aquella y en los instrumentos internacionales.

Diversos son los casos de decisiones, en este caso administrativas, que presentan polémicas dentro de la sociedad y general el interés de la comunidad académica, especialmente cuando se afecta a la familia y, especialmente, a las niñas, niños y adolescentes, quienes ven menoscabada su subsistencia porque su padre o madre son servidores públicos que pueden estar afectados por esta sanción inconstitucional.

Los juzgadores administrativos, como señalaron los entrevistados, profanos en materia jurídica, equivalen a los denominados “jueces de Montesquieu”, ya que este autor francés al

referirse a los jueces expresó: **“Los jueces de la nación no son... más que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar la fuerza ni el rigor de las leyes”**, con lo que se describe a juzgadores que aplican la ley sin criterio, sin proporcionalidad, en contravención a los principios neoconstitucionalistas, ya que en vez de aplicarse el principio pro homine y de aplicabilidad directa de los derechos constitucionales y los instrumentos internacionales de derechos humanos, aplican las sanciones contempladas en la ley sin ningún criterio jurídico.

Ignoran los jueces administrativos profanos en materia jurídica que los derechos constitucionales y humanos, fueron positivados para una mejor protección de la persona humana, ya que como los derechos humanos son principios morales y valores que todo juzgador, en virtud del neoconstitucionalismo en que se sustenta nuestra Carta Magna, deben aplicarse siempre en favor de la persona humana, pero si se analiza los sumarios administrativos, prima la legalidad por sobre los derechos de la persona humana y del grupo familiar del servidor público afectado.

Dentro de los derechos constitucionales y humanos que rigen al servidor o a la servidora pública, se encuentra el derecho a la vida digna de éste y de su familia, la cual es, de acuerdo al Art. 67 de la Constitución de la República, el núcleo fundamental de la sociedad que el Estado tiene la obligación de proteger, y, además, debe tenerse en consideración que si en el grupo familiar del servidor público afectado hay niñas, niños o adolescentes, se está violando expresamente su interés superior que prevalece sobre todos los demás, pero que los jueces administrativos no toman en consideración para aplicar ,estas sanciones.

Cuando se estableció el salario en la relación laboral se tuvo en consideración un mínimo básico, necesario para el trabajador o servidor, razón por la cual, la Administración del Estado, al establecer escalafones, estima que el grado más bajo subsiste de manera digna. Sin embargo, en el caso de la suspensión temporal sin goce de remuneraciones viola este principio de mínima subsistencia, prevaleciendo un deseo de venganza estatal en el ejercicio del ius puniendi del Estado por sobre el derecho a una vida digna y a una mínima subsistencia del trabajador como de su grupo familiar.

4.4. CONTRASTACIÓN DE OBJETIVOS E HIPÓTESIS

Mediante la presente investigación se cumplió con el objetivo general de realizar un estudio doctrinario, jurídico y crítico desde la perspectiva constitucional, sobre las sanciones contempladas en los literales b) del Art. 42 y h) del Art. 48 de Ley Orgánica de Servicio

Público, así como de los objetivos específicos como: a) establecer sanciones que se ajusten a los derechos constitucionales y los establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos; b) Realizar un estudio jurídico y crítico sobre las sanciones contempladas en los literales b) del Art. 42 y h) del Art. 48 de Ley Orgánica de Servicio Público; c) Modificar la Ley Orgánica de Servicio Público en cumplimiento al Art. 84 de la Constitución de la República que expresamente establece que “la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales...” ; d) Que el Estado Constitucional de Derechos y Justicia cumpla con su deber de proteger a la familia como núcleo fundamental de la sociedad.

La existencia digna del trabajador y su familia está íntimamente relacionada con el pago de una contraprestación que asegure al trabajador o trabajadora, y, en este caso al servidor o servidora.

La privación de la subsistencia del trabajador atenta contra la dignidad de la persona humana, ya que el numeral 3 del Art. 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos expresamente establece:

Art. 23.3.- “Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, a sí como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana, y que será completada, en caso necesario, por cualquiera otros medios de protección social”.

En el caso de nuestra LOSEP, esta normativa viola dicho precepto de derechos humanos lo que implica que nuestro legislador no ha cumplido con el Art. 84 de la Constitución de la República.

La existencia digna está íntimamente relacionada de una contraprestación que asegure al trabajador la capacidad de subsistencia y de realizarse plenamente como persona humana, lo que no se consigue cuando el trabajador no percibe una remuneración capaz de proveer adecuadamente a su existencia y a su familia, y, en el caso de nuestra LOSEP, simplemente no se toma en consideración la subsistencia del trabajador y de su familia, sino que, además, lo priva absolutamente de ella mediante sanción, no asegurándole al trabajador y su familia una existencia compatible con la dignidad humana.

CONCLUSIONES

- PRIMERA:** El análisis de la suspensión temporal sin goce de remuneraciones permite concluir que el Estado mediante su normativa vulnera su deber primordial del Estado de garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la salud y la alimentación, que se logran con una remuneración adecuada, sin embargo mediante la aplicación de la sanción, se priva al trabajador y su familia de su derecho a subsistencia.
- SEGUNDA:** La suspensión temporal sin goce de remuneraciones, en los términos que está formulada, vulnera el numeral 9 del Art. 11 de la Constitución de la República siendo retórico el texto de la señalada disposición que dispone que el más alto deber del Estado consiste en respetar hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución, sin embargo, con esta sanción se viola en forma flagrante el derecho a una vida digna y a la subsistencia del trabajador y su familia.
- TERCERA:** El derecho a una vida digna que asegure a toda persona la salud, alimentación y nutrición, de conformidad al numeral 2 del Art. 66 de la Constitución de la República, es un derecho que el Estado debería reconocer y garantizar, sin embargo la aplicación de la sanción contemplada en los literales b) del Art. 42 y h) del Art. 48 de Ley Orgánica de Servicio Público, transforman en teórico e ilusorio dicho derecho constitucional.
- CUARTA:** La suspensión temporal sin goce de remuneraciones vulnera el literal a) del numeral 3 del Art. 66 de la Constitución de la República dispone que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad física, psíquica y moral;
- QUINTA:** La Asamblea Nacional y los órganos nacionales con potestad normativa han incumplido la obligación del Art. 84 de la Constitución de la República, de adecuar formal y materialmente, las leyes y normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales;

RECOMENDACIONES

- PRIMERA:** Se recomienda y propone que en ningún caso la sanción de suspensión temporal consista solamente en privar al servidor de un 50% de sus remuneraciones a fin de velar por la subsistencia y dignidad del servidor y su familia.
- SEGUNDA;** Se recomienda solo la privación del 50% de las remuneraciones del servidor o servidora en virtud de una suspensión temporal, a fin de no vulnerar el inciso 1° del numeral 9 del Art. 11 de la Constitución de la República, a fin de o tener disposiciones retóricas o de fachada como ocurre en la actualidad
- TERCERA:** Se recomienda solo la privación del 50% de las remuneraciones del servidor o servidora en virtud de una suspensión temporal, a fin de no vulnerar el derecho a una vida consagrado en el numeral 2 del Art. 66 de la Constitución de la República, lo que implica modificar los literales b) del Art. 42 y h) del Art. 48 de Ley Orgánica de Servicio Público, transforman en teórico e ilusorio dicho derecho constitucional.
- CUARTA:** Se recomienda solo la privación del 50% de las remuneraciones del servidor o servidora en virtud de una suspensión temporal a fin de no vulnerar el literal a) del numeral 3 del Art. 66 de la Constitución de la República dispone que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad física, psíquica y moral;
- QUINTA:** Se recomienda y propone la reforma de la LOSEP de las inconstitucionales sanciones administrativas investigadas implicará que la Asamblea Nacional y los órganos nacionales con potestad normativa cumplan con su obligación del Art. 84 de la Constitución de la República, de adecuar formal y materialmente, las leyes y normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales;

PROPUESTA JURÍDICA

Proposición de modificaciones a la Ley Orgánica de Servicio Público

Introducción

La Ley Orgánica de Servicio Público, especialmente las sanciones contempladas en los literales b) del Art. 42 y h) del Art. 48, violan una serie de normas y principios constitucionales, porque privan del derecho a sustento al servidor público y su familia, desconociendo el derecho a una vida digna del servidor y su grupo familiar, mediante sanciones inhumanas, porque privar como sanción de sus ingresos a una persona es condenarla a él y su familia a una inanición arbitraria, lo que no se concilia con un Estado que como debe primordial debe garantizar, sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la salud, la alimentación y la nutrición del servidor público y su familia.

Lo anterior deja en evidencia en anquilosamiento de la Asamblea Nacional y de todo órgano con potestad normativa al incumplir lo dispuesto en el Art. 84 de la Constitución de la República, porque al tipificar las sanciones de los literales b) del Art. 42 y h) del Art. 48 de la LOSEP, violan tratados, convenios internacionales y el texto constitucional y, específicamente, los principios pro ser humano y de aplicabilidad directa a que alude el Art. 417 y el orden jerárquico contemplado en el inciso 2º del Art. 425 y el Art. 426 ibídem, en el sentido que los legisladores no se han sujetado a la Constitución.

Se justifica de manera imperiosa, una reforma a la LOSEP, ya que privar a un servidor público de su remuneración cuando se le suspende de sus funciones es una pena degradante que viola el literal c) del numeral 3 del Art. 66 de la Constitución de la República que prohíbe los tratos y penas inhumanas o degradantes.

¿Se ajustan las sanciones de los literales b) del Art. 42 y h) del Art. 48 de la LOSEP a la Constitución de la República? ¿Interpretan las y los juzgadores las normas de la LOSEP de conformidad al Art. 427 de la Constitución de la República las normas constitucionales que ordena que las normas deben interpretarse por el tenor literal que más se ajusta a la Constitución en su integralidad, debiendo, en caso de duda interpretarse en el sentido que más se ajuste a la vigencia de los derechos y que mejor interprete la voluntad del constituyente?

Obviamente que en caso alguno se interpreta la LOSEP, que contiene normas inconstitucionales, en el sentido que más se ajuste a la vigencia de los derechos y que mejor interprete la voluntad del constituyente, ya que habiéndose consagrado el principio pro homine, el principio de aplicabilidad directa de los derechos constitucionales y de los derechos establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, el principio del interés superior del niño y el principio de proporcionalidad de las sanciones, entre otros.

JUSTIFICACIÓN

Las sanciones de la LOSEP contenidas en los literales b) del Art. 42 y h) del Art. 48 de la LOSEP, violan el artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que “Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”, lo que en concordancia con nuestra Constitución, implica un desconocimiento a una serie de principios constitucionales a que se ha hecho referencia anteriormente como el principio de proporcionalidad de las penas; de aplicabilidad directa; pro homine; del interés superior de la niña, el niño y el adolescente; de protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad etc.

PRESENTACIÓN

ANTEPROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO

Desarrollo de la propuesta

LA ASAMBLEA NACIONAL

CONSIDERANDO

- a) Que el numeral 1 del Art. 3 de la Constitución de la República; establece como deber primordial del Estado, garantizar, sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos establecidos en dicho cuerpo constitucional y/o en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular la salud, la alimentación y la nutrición;
- b) Que el numeral 3 del Art. 11 de la Constitución de la República dispone que los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte;

- c) Que el numeral 9 del Art. 11 de la Constitución de la República dispone que el más alto deber del Estado consiste en respetar hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución;
- d) Que el numeral 2 del Art. 66 de la Constitución de la República dispone que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a una vida digna que asegure la salud, alimentación y nutrición;
- e) Que el literal a) del numeral 3 del Art. 66 de la Constitución de la República dispone que el Estado reconoce y garantiza a las personas el derecho a la integridad física, psíquica y moral;
- f) Que el Art. 84 de la Constitución de la República, obliga a la la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa, a adecuar formal y materialmente, las leyes y normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales.
- g) Que el Art. 427 de la Constitución de la República dispone que las normas constitucionales deben interpretarse por el tenor literal que más se ajusta a la Constitución en su integridad, debiendo, en caso de duda interpretarse en el sentido que más se ajuste a la vigencia de los derechos y que mejor interprete la voluntad del constituyente.
- h) Que la sanción de los literales d) del Art. 43 y h) del Art. 48 de la LOSEP, violan la integridad física, psíquica y moral, y, en consecuencia, el Art. 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

En ejercicio de las facultades constitucionales de las que se halla investida por disposición del Art. 120 numeral 6 de la Constitución de la República; expide la siguiente:

LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO

PRIMERO:

ARTÍCULO ÚNICO: Reemplácese los literales d) del Art. 43 y h) del Art. 48 de la Ley Orgánica de Servicio Público, por los siguientes:

Art. 43.b) Suspensión temporal con goce del 50% de su remuneración

Art. 48.h) Incurrir durante el lapso de un año en tres o más infracciones que impliquen sanción disciplinaria de suspensión temporal con goce del 50% de su remuneración.

Esta ley regirá desde su publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la Sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, Provincia de Pichincha, a los tres días del mes de junio del año dos mil catorce.

BIBLIOGRAFÍA

1. **ARMIJO, Gilbert:** La tutela supraconstitucional de los derechos humanos en Costa Rica, Revista *Ius et Praxis*, Año 9, N° 1, Talca, Chile.
2. **BREWER CARÍAS, Allan:** El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos". Edit. Jurídica Venezolana, Caracas, Venezuela, 1997.
3. **CAMACHO, Gladys:** Los Principios de Eficacia y Eficiencia Administrativas, en "La Administración del Estado de Chile", Editorial Conosur, Santiago, 2000.
4. **DROMI, Roberto:** Derecho Administrativo, Ediciones Ciudad Argentina, Quinta. Edición, Buenos Aires, Argentina, 1996
5. **FRAGA, Gabino:** Derecho administrativo_ 6.ed., Ed. Porrúa, México, 1995.
6. **GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón:** Curso de Derecho Administrativo, tomo I, Ed. Civitas, Madrid, 7ª edición, Madrid, España 1996
7. **GORDILLO, Agustín:** Tratado de Derecho Administrativo, 5 Tomos, Editorial FDA, Buenos Aires, Argentina, 2012.
8. **LARES MARTÍNEZ, Eloy:** Manual de Derecho Administrativo. Ediciones Universidad Central, Caracas, Venezuela, 2001
9. **LOPES MEIRELLES, Hely:** Derecho Administrativo Brasileño. Ed. Malheiros, Sao Paulo, 1995.
10. **PANTOJA, Rolando:** El Derecho Administrativo. Concepto, características, sistematización, prospección, Edit. Jurídica de Chile, Santiago, 1996
11. **PANTOJA BAUZÁ, Rolando:** Bases generales de la Administración del Estado, Ed. Jurídica Conosur, Santiago, 1997
12. **PARADA Ramón:** Derecho Administrativo, t. I, 9ª ed., Marcial Pons, Madrid, 1997
13. **PEREZ CAMACHO, Efraín:** Derecho Administrativo, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2006, 2 Tomos
14. **SOTO KLOSS, Eduardo:** Derecho Administrativo. Bases Fundamentales, 2 tomos, Edit. Jurídica de Chile, Santiago, 1996.
15. **SILVA CIMMA, Enrique:** Derecho Administrativo Chileno y Comparado, 6 tomos, Edit. Jurídica de Chile, Santiago 1995-1996.

NORMAS LEGALES

1. Constitución de la República del Ecuador
2. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional
3. Ley Orgánica de Servicio Público.