UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS

POSTGRADO MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

TEMA: LA DESTITUCIÓN A LOS SERVIDORES PÚBLICOS

AUTOR

DR. José Herrera Jaramillo Mgs.

DIRECTOR Dr. Patricio Baca Mancheno

Quito, 2011

DECLARACIÓN DE AUTORÍA

"Las ideas emitidas en el contenido del informe final de la presente investigación son de exclusiva responsabilidad del autor"

--- ---
--

Dr. José Herrera Jaramillo Mgs. Firma

CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR

Yo, José Herrera Jaramillo, 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 Técnica Particular de Loja la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero académico o institucional (operativo) de la Universidad”

---	---
Dr. José Herrera Jaramillo	Firma

Dr. Patricio Baca Mancheno

DOCENTE-DIRECTOR DE LA TESIS

CERTIFICA.

Que el presente trabajo de investigación, realizado por el estudiante José Herrera Jaramillo, ha sido cuidadosamente revisado por el suscrito, por lo que he podido constatar que cumple con todos los requisitos de fondo y de forma establecidos por la Universidad Técnica Particular de Loja por lo que autorizo su presentación.

Loja, …….

…….

Dr. Patricio Baca Mancheno

AGRADECIMIENTO:

Expreso mi más sentido agradecimiento a la Universidad Técnica Particular de Loja, por los conocimientos adquiridos, que han contribuido en mi capacitación profesional.

A mis colegas y amigos de las Fuerzas Armadas Nacionales, que aportaron en la recolección de información para el presente trabajo.

Asimismo mismo, va mi agradecimiento a funcionarios y empleados de la Fiscalía General del Estado por su aporte en el presente trabajo.

DEDICATORIA:

Dedico el presente trabajo, a mi esposa, quien con su perseverancia e ideas fue mi motivación para iniciar y culminar mis estudios de especialización en esta importante área del Derecho y luego para desarrollar el presente trabajo.

A mis dos pequeños hijitos, quienes con su paciencia y comprensión me permitieron estudiar y desarrollar esta propuesta.

ESQUEMA DE CONTENIDOS

Capítulo I
LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1 Conceptos

1.2 Enfoque constitucional

1.3 Enfoque doctrinario

1.4 Clases

1.4.1 Dignatario

1.4.2 Libre remoción

1.4.3 Contrato

1.4.4 Nombramiento

1.4.5 Por las funciones o campos de acción

1.5 Enfoque social

1.6 Finalidades legítimas del servidor público

Capítulo II
LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS

2.1 Concepto

2.2 Procedimientos

2.3 Ámbito de aplicación y formas en la Fiscalía del Estado

2.3.1 Análisis de su reglamentación interna

2.3.2 Análisis de casos

2.4 Ámbito de aplicación de las Fuerzas Armadas

2.4.1 Análisis de su reglamentación interna

2.4.1 Análisis de casos

Capítulo III
LA PROPUESTA

3.1 Fines y objetivos de la propuesta

3.2 En cuanto a su concepto

3.3 En cuanto a la forma

3.4 En cuanto al procedimiento

3.5 En cuanto a su estandarización

Conclusiones

Recomendaciones

ÍNDICE

Capítulo I
LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1 Introducción……. 1

1.2 Conceptos…… 4

1.3 Enfoque constitucional…….. 9

1.4 Enfoque doctrinario…… 24

1.5 Clases……. 31

1.5.1 Dignatario……... 31

1.5.2 Libre remoción…… 38

1.5.3 Contrato…… 39

1.5.4 Nombramiento……. 42

1.5.5 Por las funciones o campos de acción…….. 43

1.6 Enfoque social……. 45

1.7 Finalidades legítimas del servidor público…….. 46

Capítulo II
LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS

2.1 Concepto…… 47

2.2 Procedimientos……. 49

2.3 Ámbito de aplicación y formas en la Fiscalía del Estado…….. 80

2.3.1 Análisis de su reglamentación interna…….. 80

2.3.2 Análisis de casos…… 90

2.4 Ámbito de aplicación de las Fuerzas Armadas…… 92

2.4.1 Análisis de su reglamentación interna…….. 92

2.4.1 Análisis de casos…….. 101

Capítulo III
LA PROPUESTA

3.1 Fines y objetivos de la propuesta…… 103

3.2 En cuanto a su concepto……. 105

3.3 En cuanto a la forma……. 107

3.4 En cuanto al procedimiento……. 109
3.5 En cuanto a su estandarización…….. 110
Conclusiones……. 111
Recomendaciones……. 113

INTRODUCCIÓN:

La Administración Pública es un complejo sistema que involucra a los diferentes órganos del Estado y que tiene por finalidad utilizar de la mejor manera los recursos a fin de transformarlos en servicios públicos para el bienestar de la sociedad.

En este sentido, una parte importante de esta Administración es la que se ejerce para controlar las conductas de los servidoras y servidores públicos, a través de la potestad sancionadora del Estado, precisamente para que esos funcionarios y empleados públicos cumplan a cabalidad con sus compromisos para con el pueblo o la sociedad en general, prestando servicios públicos de calidad, eficiencia, eficacia y oportunos.

El trabajo de investigación analiza la problemática de esta facultad sancionadora del Estado, puesto que en la práctica no cumple su verdadera finalidad, cual es la que se deja indicada, por cuanto se envanecen en procedimientos lentos, muy formales, que no permiten la agilidad debida para que cumpla el fin deseado.

Los procedimientos son escritos, que de acuerdo a las nuevas tendencias en los sistemas de juzgamiento modernos, esos procedimientos son caducos, por lo que se hace necesario que en los mismos se establezca un procedimiento sencillo, que cumpla con las garantías constitucionales y que por sobre todo sea oral.

RESUMEN

Estos procedimientos, si se los lleva a la práctica, permitirían que dentro de la Administración Pública exista una oportuna y eficiente depuración de malos burócratas que no cumplen sus obligaciones como debe de ser, la servidora o servidor público que no realiza sus tareas de modo eficiente debe ser separado del servicio a través de estos procedimientos, de tal manera que, a futuro se pueda contar con los mejores funcionarios y empleados que brinden un verdadero servicio público tal como se merece el pueblo ecuatoriano.
En este estudio se ha realizado una investigación respecto a los procedimientos disciplinarios que se efectúan tanto en la Fiscalía General del Estado como en las Fuerzas Armadas nacionales, sin que los mismos cumplan su cometido, justamente por los caducos e ineficientes procedimientos escritos y formalistas. En estas importantísimas instituciones públicas, que como sabemos juegan un papel fundamental dentro de las actividades del Estado, no podemos darnos el lujo de que se eroguen ingentes recursos económicos en pago burocrático y que sus servidores y servidoras no cumplan a cabalidad con sus tareas fundamentales, por ello es necesario que las conductas irregulares de malos funcionarios sean corregidas de modo ágil y oportuno a través de adecuados procedimientos que logren una verdadera depuración en estas y todas las instituciones del Estado.

Para el efecto se ha establecido una propuesta, que a lo mejor en principio se la considere una quimera, pero si se le analiza de manera consiente y práctica veremos que no es difícil aplicarla; hoy en día que la corrupción impera tanto en todas las esferas del Estado y que palpamos que los delincuentes, negligentes e indisciplinados que causan perjuicios a la organización, tienen mucho más garantías que las víctimas, que por lo general somos todos los que recibimos los servicios públicos.

Si bien estamos viviendo una era constitucional en la que los derechos de las personas están por sobre todas las cosas, no nos olvidemos que así como tenemos derechos, tenemos obligaciones que cumplir, sobre todo cuando prestamos un servicio público, que a modo de pensar del autor está por sobre cualquier derecho individual o personal; si bien, como profesionales del derecho que somos, sabemos que los derechos y garantías constitucionales deben ser respetadas, como por ejemplo el derecho a un debido proceso, no por ello se puede anteponer un derecho individual por sobre un servicio público que se lo presta de manera deficiente, si se viola un debido proceso, sencillamente se debe repararlo y permitir al acusado que lo ejerza debidamente, pero ello no puede, insisto es ser un pretexto para que un servidor, por el hecho de dicha violación, eche abajo un proceso y por ende continúe en el cargo como si nada a pasado; de hecho, como se verá en el contenido de esta Tesis, los malos servidores públicos, por medio de abogados sin ética profesional no han sido separado de sus cargos, dando como consecuencia que el Estado a través de sus servidores sigan brindando un pésimo servicio público.

Espero que este sencillo trabajo de investigación sirva para que en el futuro sirva de base para mejorar el sistema dentro de la Administración Pública en relación a los procesos administrativos disciplinarios, que buena falta le hace al Estado ecuatoriano.

Capítulo I
LOS SERVIDORES PÚBLICOS

1.1 Conceptos

Antes de referirnos al concepto mismo de *servidor público*, es importante analizar conceptualmente al *servicio público,* el diccionario jurídico de Cabanellas, nos dice: "Concepto capital del Derecho Político y del Administrativo es éste del *servicio público,* que ha de satisfacer una necesidad colectiva por medio de una organización administrativa o regida por la Administración pública." [1]

Este concepto engloba el verdadero sentido de *servicio público*, en virtud de que el Estado satisface necesidades públicas por medio de una prestación público que se materializa a través del servidor público, como es la salud, la educación, la seguridad, etc.

La página web copyright@2088-definición.de, nos trae una definición etimológica del vocablo, al decirnos que "**Servidor** es un término que proviene el latín *servidor* y cuyo uso ha cambiado en los últimos años. Entre las acepciones tradicionales del concepto, la palabra se usa para nombrar a

[1] Diccionario Jurídico de Derecho Usual, tomo VII, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1981, P. 397

la persona que sirve como criado o al nombre, que por cortesía, una persona se asigna a sí misma respecto de otra."[2]

En cambio, la misma página nos trae la definición etimológica de *público,* que nos indica que proviene "del latín *publicus,* el término público es un adjetivo que hace referencia a aquel o aquello que resulta notorio, manifiesto, patente sabido o visto por todos.

A continuación nos dice que "público, también es aquello perteneciente a toda la sociedad o común del pueblo. Se utiliza como concepto contrapuesto a privado.

Las empresas públicas son aquellas manejadas por el Estado. Se diferencian de las empresas privadas, cuyo capital está en manos de empresarios o inversores autónomos que no manejan el dinero estatal.

En un sentido similar, el espacio público es el que está abierto a toda la sociedad, mientras que el espacio privado puede ser cerrado a administrado a los intereses de sus dueños."

Uniendo estos dos conceptos de *servidor y de público*, nos trae claramente la definición etimológica de servidor público, al expresar que ser refiere a la persona que realiza un servicio a lo que interesa a la sociedad común o al pueblo en general.

[2] Servidores Públicos, Estudios Sociales, disponible en: copyright@2088-definición.de (Consulta 14-09-2010)

El diccionario jurídico de Cabanellas, nos trae la siguiente definición de servidor: "Sirviente, criado. Ayudante, auxiliar. Denominación modesta que se da a uno mismo, en lugar de decir el prenombre <yo>." [3]

En la Página web copyright@2088-definición.de, se establece la siguiente definición de servidor público: [4]

"Un servidor público es una persona que brinda un servicio de utilidad social. Esto quiere decir que aquello que realiza beneficia a otras personas y no genera ganancias privadas (más allá del salario que pueda percibir el sujeto por este trabajo).

Los servidores públicos, por lo general, prestan servicios al Estado. Las instituciones estatales (como hospitales, escuelas o fuerzas de seguridad) son las encargadas de hacer llegar el servicio público a toda la comunidad.

El servicio público suele administrar recursos que son estatales y, por lo tanto, pertenecen a la sociedad. La malversación de fondos y la corrupción son delitos graves que, cometidos por un servidor público, atentan contra la riqueza de la comunidad.

El hecho de manejar recursos públicos confiere una responsabilidad particular a la labor de los servidores públicos. Su comportamiento deberá

[3] Diccionario Jurídico de Derecho Usual, tomo VII, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1981, P. 398

[4] Servidores Públicos, Estudios Sociales, disponible en: copyright@2088-definición.de (Consulta 22-10-2010)

ser intachable, ya que la sociedad espera su honestidad, lealtad y transparencia.

La actuación de un servidor público está sujeta a diversos reglamentos y normativas. En esta última instancia, la Constitución nacional impone las obligaciones de un servidor público.

En cuanto al régimen laboral del servidor público, estos trabajadores suelen contar con mayores seguridades que los empelados privados, para conferirles independencia frente a las autoridades de turno y para evitar que los mejores hombres se vayan al sector privador. Respecto al primer punto, se impide que las nuevas autoridades despidan a los empleados públicos y contraten a gente de su entorno. En cuanto al segundo aspecto, los servidores públicos tienen la posibilidad de desarrollar carreras profesionales que, en las empresas privadas, resultaría mucho más dificultosas de lograr."

Esta definición de servidor público nos trae importantes elementos o características. Así, nos dice que aquel es que presta un servicio, pero este servicio tiene que ser de utilidad social, es decir que al referirnos a este funcionario, necesariamente infiere un servicio social, a un servicio a una comunidad, a un servicio que se brinda a través de él a la comunidad en general.

Otro elemento importante que contiene la definición es que la persona que realiza o brinda el servicio público no genera ganancias privadas, es decir

que no tiene, al brindar el servicio público un fin de lucro, que es propio de las actividades privadas.

Otra característica es que el servidor público, por lo general presta sus servicios al Estado, que es el ente encargado de llevar el servicio público a toda la comunidad.

Otro elemento importante del servidor público es la ética profesional que debe tener el mismo, ya que está brindando un servicio a la comunidad toda, por lo que su actuación debe ser transparente, honesta y responsable.

En este análisis se establece como característica que estos servidores cuentan con mayor seguridad laboral que los empleados privados y mayores garantías en cuanto a su desempeño, como por ejemplo el caso de la independencia que tendrían frente a las autoridades impidiéndoles contratar a gente de su entorno, así como desarrollar una carrera dentro de ese sector que en relación al ámbito privado es más dificultoso en lograrlo.

Todos estos conceptos engloban no solo la calidad y finalidad tanto del servicio público como de las servidores y servidores públicos, por ello, si estos individuos se apartan de la finalidad o tergiversan el servicio público, la sanción más grave tiene el efecto jurídico de la destitución, si esa gravedad es tal que afecta a la actividad o razón de ser del servicio público; es decir, la destitución es sinónimo de sanción por incumplimiento de sus deberes y obligaciones por las cuales el Estado a través de sus órganos le confió el encargo de brindar un servicio público.

Esta destitución obviamente, debe merecer un procedimiento que constituye el medio idóneo para que el servidor o servidora pública sea sancionado con la pena más grave que es la destitución del cargo; procedimiento que responde a principios, garantías y derechos constitucionales como son el debido proceso o juicio justo e imparcial.

1.2 Enfoque constitucional

La Constitución Política de la República del Ecuador del año 1998, a diferencia de la actual, no definía en sí mismo al servidor público, a diferencia de la vigente Constitución que sí lo define, como veremos más adelante; por lo que, en cierta medida no estaba totalmente claro, de las múltiples autoridades, funcionarios, empleados y trabajadores que integraban el sector público, eran en sí consideradas como tales, como por ejemplo los militares y policías, siendo importante analizar disposiciones relativas al tema de la Carta Fundamental. [5]

"Art. 97.- Todos los ciudadanos tendrán los siguientes deberes y responsabilidades, sin perjuicio de otros previstos en esta Constitución y la ley:

(…) 13. Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad, y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, conforme a la ley.

[5] Constitución Política de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1998, P. 16

Como vemos, todos los ciudadanos de este país, podemos y debemos asumir una función pública como un servicio a la colectividad, que es parte de nuestra obligación como ciudadanos y rendir cuentas sobre dicha función, lo que significa, conceptualmente que, aquel que asume una función pública, es un servidor público.

No obstante, el servidor público como concepto, no estaba tan claramente determinado e identificarlo claramente, como se ha indicado, el servicio público de seguridad nacional, en donde están involucrados tanto personal de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional.

Capítulo 2
De la función pública

“Art. 120.- No habrá dignatario, autoridad, funcionario ni servidor exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones.

El ejercicio de dignidades y funciones públicas constituye un servicio a la colectividad, que exigirá capacidad, honestidad y eficiencia.”

Como se puede observar de las disposiciones constitucionales transcritas, no se establece, de una manera clara, conceptualmente hablando, si el dignatario, el funcionario o cualquier otra autoridad del sector público es o constituye un “servidor público”, por cuanto, en el Art. 120, se enuncia a estas dignidades y al último menciona al servidor público, dando a entender

que un dignatario o una autoridad pública no es un servidor público o como que esa denominación hace entrever una cierta jerarquización en la Administración Pública, como sería dentro del ámbito privado, cuando se habla del Gerente, como una autoridad superior en una empresa y del empleado como el operario, secretario o amanuense; no obstante, en el inciso segundo de dicho artículo aclara que el ejercicio de esas actividades públicas constituye un servicio a la colectividad.

“Art. 121.- Las normas para establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos, se aplicarán a los dignatarios, funcionarios y servidores de los organismos e instituciones del Estado.

Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios y servidores públicos en general, estarán sujetos a las sanciones establecidas por comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aun en ausencia de los acusados. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas; ellos serán sancionados de acuerdo con su grado de responsabilidad.”

El Estado, como es su deber, a través de este artículo está ejerciendo su potestad sancionadora como debe ser, por cuanto el servidor público debe

estar consiente de su verdadera naturaleza y don de ser, los recursos públicos son sagrados y por ello aquel que los mal utilice debe ser castigado con todo el rigor de la ley, tornándolo para su persecución en imprescriptibles.

“Art. 122.- Los funcionarios de libre nombramiento y remoción, los designados para período fijo, los que manejan recursos o bienes públicos y los ciudadanos elegidos por votación popular, deberán presentar, al inicio de su gestión, una declaración patrimonial juramentada, que incluya activos y pasivos, y la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias. De no hacerlo, no podrán posesionarse de sus cargos. También harán una declaración patrimonial los miembros de la fuerza pública a su ingreso a la institución, previamente a la obtención de ascensos y a su retiro.

Al terminar sus funciones presentarán también una declaración patrimonial juramentada, que incluya igualmente activos y pasivos. La Contraloría General del Estado examinará las dos declaraciones e investigará los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito. La falta de presentación de la declaración al término de las funciones hará presumir enriquecimiento ilícito.

Cuando existan graves indicios de utilización de un testaferro, la Contraloría podrá solicitar declaraciones similares, a terceras personas vinculadas con quien ejerza o haya ejercido una función pública.”

Igualmente, en este artículo 122 se refiere a funcionarios que deben presentar la declaración juramentada de sus bienes, especificando quienes, pero igualmente no se menciona para nada al “servidor público”, dando a entender, como ya se manifestó en líneas anteriores, que esta definición se da para empleados del sector público de una categoría inferior.

“Art. 123.- No podrán ser funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses o representen a terceros que los tuvieren en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas.

El funcionario deberá abstenerse de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los organismos o entidad a los que preste sus servicios.”

Igualmente en el Art. 123 únicamente se refiere a “funcionarios públicos” que ejerzan una función pública y que exista conflicto de intereses.

“Art. 124.- La administración pública se organizará y desarrollará de manera descentralizada y desconcentrada.

La ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos y regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación. Tanto el ingreso como el ascenso dentro del servicio civil y la carrera administrativa, se harán mediante concursos de méritos y de oposición. Solo por excepción, los servidores públicos estarán sujetos a un

régimen de libre nombramiento y remoción.
Las remuneraciones que perciban los servidores públicos serán proporcionales a sus funciones, eficiencia y responsabilidades.

En ningún caso la afiliación política de un ciudadano influirá para su ingreso, ascenso o separación de una función pública."

Ya en este Art. 124 se refiere al "servicio civil" y la carrera administrativa y concretamente se refiere a los "servidores públicos", estableciendo la excepción para esta carrera administrativa a aquellos de libre nombramiento y remoción; al igual que al referirse al ámbito remunerativo, específicamente se refiere a los "servidores públicos" como una categoría y una parte dentro del gran aparato burocrático público. Es así que dentro del mismo ámbito remunerativo, estos "servidores públicos" tenían un propio sistema de remuneraciones conforme su ley y reglamento respectivo, sin que estas les fueran aplicadas a otros burócratas que se rigen por sus propias leyes y sistemas remunerativos, lo que generaba una gran desigualdad y discriminación dentro de este ámbito, de esta manera, los llamados "servidores públicos" categoría inferior dentro del aparato burocrático, tenían un sistema remunerativo y los que no estaban comprendidos en ese sistema, a pesar de ser igualmente burócratas y cumplir el mismo rol (servicio público) tenían otro sistema remunerativo.

"Art. 125.- Nadie desempeñará más de un cargo público. Sin embargo, los docentes universitarios podrán ejercer la cátedra si su horario lo permite.

Se prohíbe el nepotismo en la forma que determine la ley. La violación de este principio se sancionará penalmente.”

Este artículo hace referencia a la prohibición de ejercer más de un cargo público a excepción de la docencia universitaria, prohibiendo el nepotismo en la forma que describe la ley, sin que este artículo mencione a las personas que ejercen el cargo o función pública.

“Capítulo 5
De la fuerza pública
Art. 183.- La fuerza pública estará constituida por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Su misión, organización, preparación, empleo y control serán regulados por la ley.

Las Fuerzas Armadas tendrán como misión fundamental la conservación de la soberanía nacional, la defensa de la integridad e independencia del Estado y la garantía de su ordenamiento jurídico.

Además de las Fuerzas Armadas permanentes, se organizarán fuerzas de reserva, según las necesidades de la seguridad nacional.

La Policía Nacional tendrá como misión fundamental garantizar la seguridad y el orden públicos. Constituirá fuerza auxiliar de las Fuerzas Armadas para la defensa de la soberanía nacional. Estará bajo la supervisión, evaluación y control del Consejo Nacional de Policía, cuya organización y funciones se regularán en la ley.

La ley determinará la colaboración que la fuerza pública, sin menoscabo del ejercicio de sus funciones específicas, prestará para el desarrollo social y económico del país”

Este artículo 183 se refiere a una institución jurídica muy importante del Estado, cual es la Fuerza Pública, que en esta Constitución analizada, la componen tanto las Fuerzas Armadas como la Policía Nacional, estableciendo en forma clara cada una de sus misiones, como es la seguridad externa para la primera de ellas y la seguridad interna o ciudadana para la segunda de ellas.

Notemos en este aspecto que este artículo no define qué es la fuerza pública y quiénes son sus integrantes, es decir si dicha fuerza constituye un servicio público y si sus miembros son servidores públicos o no lo son.

“Art. 184.- La fuerza pública se debe al Estado. El Presidente de la República será su máxima autoridad y podrá delegarla en caso de emergencia nacional, de acuerdo con la ley.

El mando militar y el policial se ejercerán de acuerdo con la ley.”

Este artículo menciona a la autoridad suprema de la fuerza pública y la forma en que se ejerce el mando policial y militar.

“Art. 185.- La fuerza pública será obediente y no deliberante. Sus autoridades serán responsables por las órdenes que impartan, pero la obediencia de órdenes superiores no eximirá a quienes las ejecuten de responsabilidad por la violación de los derechos garantizados por la Constitución y la ley.”

Este artículo 185 establece la subordinación que la fuerza pública debe tener frente al poder político ya que taxativamente expresa que la misma es obediente y no deliberante y la responsabilidad que tienen sus autoridades respecto a las órdenes que impartan pero esa observancia de órdenes superiores no le releva a quienes las cumplan por violaciones de derechos constitucionales.

“Art. 187.- Los miembros de la fuerza pública estarán sujetos a fuero especial para el juzgamiento de las infracciones cometidas en el ejercicio de sus labores profesionales. En caso de infracciones comunes, estarán sujetos a la justicia ordinaria.”

Este artículo 187 establecía una peculiaridad para los miembros de las fuerzas policiales o militares como es la cuestión del fuero en relación al juzgamiento en caso de infracciones en relación a sus funciones, lo cual aparentemente se lo tomaba como un privilegio de estos miembros en relación al ciudadano común, diferenciándose de esta manera de cualquier funcionario o servidor público en general.

Ahora bien, con la publicación de la Constitución de la República del Ecuador, vigente en los actuales momentos, referente al tema tratado, se da un enfoque radical a la concepción de lo que es el servidor público, puesto que menciona en forma taxativa cual es su rol, su finalidad y de que es más importante, lo conceptualiza y puntualiza de manera tal que no existan interpretaciones antojadizas, que desvirtúan su verdadera finalidad y significado, por lo que es necesario analizar sus disposiciones constitucionales, dentro de éste ámbito:

CONSTITUCIÓN 2008

Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. [6]

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

Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la

[6] Constitución de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008, P. 72,73,74

carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

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

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

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

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

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

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

Art. 231.- Las servidoras y servidores públicos sin excepción presentarán, al iniciar y al finalizar su gestión y con la periodicidad que determine la ley, una declaración patrimonial jurada que incluirá activos y pasivos, así como la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias; quienes incumplan este deber no podrán posesionarse en sus cargos. Los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional harán una declaración patrimonial adicional, de forma previa a la obtención de ascensos y a su retiro.

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

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

Art. 232.- No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser

controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan.

Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad en los que presten sus servicios.

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

Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas.

Art. 234.- El Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público; y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales que operen bajo acuerdos con el Estado”.

En las disposiciones transcritas, vemos que esta nueva Constitución, a diferencia de la anterior ha establecido, como se indicó, de manera clara y transparente quienes son los servidores y las servidoras públicas, puesto que, en relación a ciertas instituciones públicas que se rigen por normas propias o específicas, no estaba expresamente definido si sus empleados o trabajadores se los debía considerar como servidores públicos, como por ejemplo en el caso de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas.

En este sentido, todo ciudadano que ingresa al sector público y que presta un servicio a la colectividad es considerado servidor o servidora pública, sin diferencia o distinción alguna.

No obstante, no todos los ciudadanos que ingresan al sector público y que son considerados servidores públicos, conforme la Constitución de la República, tienen necesariamente que sujetarse a concurso de méritos u oposición o estar dentro de una carrera administrativa, como son por ejemplo los servidores dignatarios, los de libre nombramiento o remoción.

A pesar de ello, existen servidores, como es el caso de los militares y policías que tampoco se rigen por un sistema de carrera civil, o que ingresan al servicio por concurso de méritos, sino que en sus propias y peculiares leyes se establecen la forma de ingreso, permanencia y salida de los mismos.

Si bien esta Constitución nos trae una definición genérica del término “servidor público”, como ya hemos apreciado, de acuerdo al sector en que se desenvuelva o la forma en que ingresan al sector público, se establecen

sus particularidades o especificidades, se establecen diferencias sustanciales entre los mismos, en vista de que no es lo mismo referirse a un servidor público que trabaja en el área de la salud que un servidor público que trabaja en el área de seguridad, o un servidor que ha sido elegido por elección popular.

No obstante, entre todos los servidores públicos existe un vínculo común, cual es el servicio a la comunidad, pero este servicio se lo debe brindar bajo los principios de la eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, tal como lo prescribe la Constitución vigente.

Es muy oportuna la definición de servidor público que nos trae la Constitución, por cuanto desde ese concepto no podríamos hacer distinciones entre trabajadores de la salud, de la educación, de la producción, de la seguridad, etc., sobre todo desde el ámbito remunerativo, por cuanto, si un servidor público que ocupa un cargo de conserje en el Ministerio de Educación, debe tener igual remuneración que aquel que trabaja haciendo lo mismo en Petroecuador.

Esto no quiere decir que ambos servidores públicos, por ocupar igual función deban regirse por la misma ley o norma, pero sí que, de acuerdo a los principios constitucionales, las normas legales apliquen o ajusten su normativa en el sentido de que no haya desigualdades entre el mismo sector público, para el efecto se ha expedido una ley llamada del Servicio Público que ha establecido un organismo o ente regulador como es el

Ministerio de Relaciones Laborales a fin de que sea la institución rectora en el ámbito de remuneraciones, como así debe de ser.

Lo que si debe quedarnos claro es que un servidor público tiene diferentes ámbitos de acción y se desenvuelve bajo diversas circunstancias, lo que implica que unos servidores públicos tengan horarios, por citar un ejemplo, de jornadas laborales de 40 horas a la semana y otros trabajen más o menos. Unos tengan jornadas laborales diurnas y otras nocturnas.

Por ello ha sido importante analizar estas disposiciones constitucionales para determinar en forma clara y precisa el rol del servidor o servidora pública y de esta manera, en el desarrollo de esta tesis, encontrar un punto medio para poder establecer reglas y normas claras de procedimientos respecto al régimen disciplinario de todo servidor público, especialmente en el ámbito de las destituciones.

1.3 Enfoque doctrinario

En un Estado de Derecho, la potestad sancionadora es inherente al mismo, puesto que con ese poder le permite tipificar conductas, establecer penas y a la vez sancionarlas, en este sentido el maestro Patricio Secaira, al referirse a la potestad sancionadora del Estado, nos dice: “Es el poder que tiene el Estado para tipificar infracciones a la ley, determinar las penas e imponer las sanciones correspondientes, sea en el orden administrativo, civil o penal. Dentro de esta clase de potestad se encuentran las denominadas potestades correctivas y disciplinarias. Las primeras son la capacidad de ordenar las rectificaciones indispensables a fin de que la ley sea

debidamente cumplida y la entidad pública alcance los mayores grados de eficacia, eficiencia y oportunidad; en tanto que la sancionadora es la potestad estatal de imponer disciplina dentro de sus órganos administrativos, alcanza precisamente a la imposición de sanciones a sus servidores que incumplen el ordenamiento legal". [7]

Como vemos, esta facultad que tiene el Estado de imponer sanciones a sus servidores, deviene de la necesidad de que se mantenga una disciplina, pero por sobre todo, de que este funcionario o empleado que presta un servicio en la Administración Pública, responda por sus actos y actuaciones.

Esta potestad sancionadora del Estado, que está dentro de la potestad pública, determina o constituye el medio idóneo para que el funcionario público a más de responder por sus actos, corrija sus actitudes y se encamine por la línea recta, sin torceduras dentro de su muy importante papel o rol, que es el servicio público.

Adentrándonos al tema de la destitución de los servidores públicos, conviene analizar de dónde deviene la potestad sancionadora del Estado para optar por separar a un funcionario que no cumple o que causa un perjuicio al fin del servicio público.

Ante todo, el ser humano debe responder por sus actos, esto significa que tiene una responsabilidad de lo que hace o deja de hacer frente a lo que

[7] Curso breve de derecho administrativo, Dr. Patricio Secaira Durango, Editorial Universitaria, Quito, 2004, P. 126

está obligado a hacer por el encargo que el Estado, a través de su potestad pública lo ha confiado.

Pero analicemos qué es esta palabra RESPONSABILIDAD, según Cabanellas, la misma deviene del latín RESPONDERE, que significa la capacidad de una persona de responder de sus propios actos. Conforme a la doctrina el término responsabilidad significa la sujeción de una persona que vulnera el deber de conducta impuesto en interés de otro sujeto a la obligación de reparar el daño producido. [8]

Ahora bien, las responsabilidades de un servidor público pueden ser de distintas clases, como son la patrimonial, la fiscal, la política, la penal y finalmente la disciplinaria.

Al hablar de la responsabilidad patrimonial, esta deviene o corresponde directamente al patrimonio del servidor, puesto que el daño que ocasione y que lo subsane el Estado, automáticamente generará un derecho de repetición en contra del mismo.

En cuanto a la fiscal, esto deviene exclusivamente en las potestades y competencias que sobre ella tengan los organismos de control gubernamental, como son Contraloría, Superintendencias, etc., los cuales están en la capacidad de imponer multas o sanciones a funcionarios

[8] Diccionario Jurídico de Derecho Usual, tomo VII, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1981, P. 399

públicos que actúan al margen de la norma o de la ley, los cuales están reguladas por leyes especiales.

En cuando a la responsabilidad política, esta se la mira dentro de la óptica de la oportunidad y la conveniencia, como por ejemplo la censura a dignatarios públicos a través de los respectivos juicios políticos, el requerimiento de informes a las mismas autoridades públicas respecto a tal o cual actuación, etc.

La responsabilidad penal, obviamente se enmarca dentro de los delitos contra la administración pública, como son el peculado, cohecho, enriquecimiento ilícito, abuso de facultades, prevaricato, etc.

Finalmente, la responsabilidad disciplinaria, está regulada por las conductas impropias de los servidores públicos que apartándose de sus deberes y obligaciones incumplen o quebrantan las normas que los regulan, las que se juzgan a través de órganos o tribunales disciplinarios reglados o normados.

En términos generales, la responsabilidad es la capacidad de toda persona de conocer y aceptar las consecuencias de un acto suyo, inteligente y libre, así como la causalidad que une al autor con el acto que realice. Esa responsabilidad se exige solo a partir de la libertad y la conciencia de una obligación. Para que exista responsabilidad, el autor del acto u omisión que haya generado una consecuencia que afecte a terceros, debe haber actuado libremente y con plena conciencia.

La doctrina nos enseña que existe responsabilidad cuando hay incumplimiento de obligaciones, las cuales se tornan en deberes si nos referimos a servidores públicos, ya que los deberes son obligaciones cuando forman parte de una relación jurídica. Tanto los deberes como las obligaciones son conductas activas y pasivas, de acción y de omisión, de hacer o no hacer o prohibiciones, generales para todos los empleos y especiales para determinados cargos.

Los funcionarios que no cumplen debidamente sus obligaciones, transgreden sus prohibiciones o ejercer abusivamente sus derechos incurre en responsabilidad, esta responsabilidad puede ser de diferente naturaleza, la de índole penal y la disciplinaria.

La responsabilidad disciplinaria se da cuando el funcionario incurre en falta, por acción o por omisión. La administración puede imponerle sanciones que se regulan por normas específicas en base a su poder disciplinario. En nuestra legislación, esas sanciones las regula la Ley Orgánica del Servicio Público de manera general y el reglamento respectivo, asimismo, las sanciones a servidores públicos, dependiendo de su campo de acción específico pueden estar regulada en leyes y normas especiales. Dentro de estas sanciones encontramos la más drástica dentro del ámbito administrativo disciplinario, que es la destitución o separación del cargo al servidor que, por una falta grave, se le impone, a fin de que éste, sea alejado y no siga causando un perjuicio que atenta al servicio público.

La responsabilidad penal, que se traduce en una inconducta del funcionario que rebasa el ámbito disciplinario, con proyecciones de carácter penal por

implicar la comisión de un delito castigado por el Derecho Penal. En estos casos, a más de la responsabilidad administrativa, emerge una responsabilidad penal.

Como ya hemos visto anteriormente, cuando definíamos al servicio público y al servidor público, los servidores públicos son personas que prestan servicios al Estado y en nombre de éste para el servicio público, estos servicios pueden ser de carácter territorial o de servicio especializado como por ejemplo los miembros de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional.

En este sentido, los servidores públicos para efectos penales y disciplinarios, son personas que prestan servicios y ejercen funciones públicas de modo permanente o transitorio o administran recursos públicos provenientes de los ingresos del Estado.

Conforme lo visto, al servidor público debe asistirlo compromisos mayores consigo mismo, la comunidad, la institución a la que presta sus servicios y por ende con el estado, lo que importa y le impone por encima de cualquier circunstancia, lealtad, entrega, vocación, sacrificio, capacidad, disciplina, honorabilidad, voluntad y honradez, entre otras muchas consideraciones y convicciones, mismas que debe ofrecer en beneficio que no en detrimento de las instituciones, la ciudadanía y el estado, reflejando en ella la esencia fundante de lo que es y debe ser el estado en toda su dimensión, cuya configuración política se halla inspirada en el propósito cierto y eficaz de brindar a la actividad estatal el más amplio de los despliegues posibles dentro del ámbito de las realidades sociales, con el fin pueda hacer cabal y efectiva la igualdad entre los gobernados, en procura de lograr con ello, la

síntesis entre la democracia y los fines sociales de toda estructura institucionalizada de poder.

Para Patricio Secaira, la potestad sancionadora del Estado, le concibe como "El poder que tiene el Estado para tipificar las sanciones correspondientes, sea en el orden administrativo, civil o penal. Dentro de esta clase de potestad se encuentran las denominadas potestades correctivas y disciplinarias. Las primeras son la capacidad de ordenar las rectificaciones indispensables a fin de que la ley sea debidamente cumplida y la entidad pública alcance los mayores grados de eficacia, eficiencia y oportunidad; en tanto que la sancionadora es la potestad estatal de imponer disciplina dentro de sus órganos administrativos, alcanza precisamente a la imposición de sanciones a sus servidores que incumplen el ordenamiento legal.[9]

Como vemos, los tratadistas enfocan la potestad sancionadora del Estado en un sentido amplio, como ese poder de imponer un orden y una disciplina en el servicio público; ello conlleva que, el servidor o servidora que no cumpla con sus obligaciones, cuando éstas afectan a la marcha o desenvolvimiento del órgano publico, sean separados del servicio a través de la destitución como sanción disciplinaria y necesaria dentro del orden público.

Esta potestad sancionadora del Estado, obviamente responde a procedimientos, dentro de los cuales se deben aplicar principios a fin de que

[9] Curso breve de derecho administrativo, Dr. Patricio Secaira Durango, Editorial Universitaria, Quito, 2004, P. 127

los mismos sean ágiles, veraces, justos, proporcionales y consecuentes con la falta cometida.

1.4 Clases

1.4.1 Dignatario

El dignatario es el servidor o servidora publica que ostenta una dignidad o representación popular.

En sociedades democráticas como la nuestra, sabemos que la soberanía radica en el pueblo, el mismo que ejerce la autoridad a través los órganos y autoridades elegidas en elecciones directas. Así tenemos que las principales autoridades de las funciones del Estado son mandatarios del poder soberano, como son el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente o Vicepresidenta, los Asambleístas que integran la Asamblea Nacional, los Concejales de los gobiernos autónomos, de las juntas parroquiales, etc.

Todos estos dignatarios de elección popular, de conformidad con la vigente Constitución de la República del Ecuador, para ser separados del cargo, se ha creado una figura jurídica llamada “REVOCATORIA DEL MANDATO DE AUTORIDADES DE ELECCION POPULAR”, normado en la carta magna, cuando textualmente expresa**:**

“Art. 105.- Las personas en goce de los derechos políticos podrán revocar el mandato a las autoridades de elección popular.

La solicitud de revocatoria del mandato podrá presentarse una vez cumplido el primero y antes del último año del periodo para el que fue electa la autoridad cuestionada. Durante el periodo de gestión de una autoridad podrá realizarse sólo un proceso de revocatoria del mandato.

La solicitud de revocatoria deberá respaldarse por un número no inferior al diez por ciento de personas inscritas en el registro electoral correspondiente. Para el caso de la Presidenta o Presidente de la República se requerirá el respaldo de un número no inferior al quince por ciento de inscritos en el registro electoral.

Art. 106.- El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca la decisión de la Presidenta o Presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días.

Para la aprobación de un asunto propuesto a referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato, se requerirá la mayoría absoluta de los votos válidos, salvo la revocatoria de la Presidenta o Presidente de la República en cuyo caso se requerirá la mayoría absoluta de los sufragantes.

El pronunciamiento popular será de obligatorio e inmediato cumplimiento. En el caso de revocatoria del mandato la autoridad cuestionada será

cesada de su cargo y será reemplazada por quien corresponda de acuerdo con la Constitución.

Art. 107.- Los gastos que demande la realización de los procesos electorales que se convoquen por disposición de los gobiernos autónomos descentralizados se imputarán al presupuesto del correspondiente nivel de gobierno; los que se convoquen por disposición de la Presidenta o Presidente de la República o por solicitud de la ciudadanía se imputarán al Presupuesto General del Estado."[10]

Esta revocatoria del mandato, como se indicó, constituiría una forma de destitución de los puestos al los dignatarios de elección popular y constituye un medio de participación directa de la ciudadanía para intervenir en estos asuntos.

En tratándose directamente del Presidente o Presidenta de la República, como dignatario de elección popular, la misma Constitución nos trae causales por las cuales puede ser separado del cargo, en la que consta específicamente las que se refieren a la destitución y a la revocatoria del mandato que en concepto del autor, sería una forma jurídica de destitución del cargo por participación directa del pueblo, así la Carta Magna expresa:[11]

---

[10] Constitución de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008, P. 38

[11] Constitución de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008, P. 39

“Art. 145.- La Presidenta o Presidente de la República cesará en sus funciones y dejará vacante el cargo en los casos siguientes:

1. Por terminación del período presidencial.
2. Por renuncia voluntaria aceptada por la Asamblea Nacional.
3. Por destitución, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución.
4. Por incapacidad física o mental permanente que le impida ejercer el cargo, certificada de acuerdo con la ley por un comité de médicos especializados, y declarada por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.
5. Por abandono del cargo, comprobado por la Corte Constitucional y declarado por la Asamblea Nacional con los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.
6. Por revocatoria del mandato, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución.”

Para el caso del numeral 3 del artículo precedente, que justamente se refiere a la destitución del Presidente o Presidenta de la República, el Art. 130 de la Carta Fundamental, expresa:

“Art. 130.- La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos:

1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.
2. Por grave crisis política y conmoción interna.

En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente

con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República.

Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. De prosperar la destitución, la Vicepresidenta o Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República.

Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el periodo legislativo, en los tres primeros años del mismo.

En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos periodos. La instalación de la Asamblea Nacional y la posesión de la Presidenta o Presidente electo tendrá lugar de acuerdo con lo previsto en la Constitución, en la fecha determinada por el Consejo Nacional Electoral."

Como vemos, la potestad del Estado para destituir a un servidor o servidora pública que ostenta la calidad de Presidente o Presidenta de la República del Ecuador, por mandato constitucional le ha sido otorgada al órgano legislativo a través de la Asamblea Nacional."

Otra forma de destitución de este dignatario se lo conoce como JUICIO POLÍTICO, en virtud de que es un verdadero proceso en donde las partes presentan las pruebas de cargo y de descargo, las que se

desarrollan en audiencias públicas para en forma posterior tomar una resolución del pleno de la Asamblea, que conforme las disposiciones constitucionales, se requiere por lo menos las dos terceras partes de sus miembros para su destitución, así el Art. 129 expresa[12]:

"Art. 129.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, en los siguientes casos:

1. Por delitos contra la seguridad del Estado.
2. Por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito.
3. Por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia.

Para iniciar el juicio político se requerirá el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, pero no será necesario el enjuiciamiento penal previo.

En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República.
Para proceder a la censura y destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. Si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá

[12] Constitución de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008, P. 44

que el asunto pase a conocimiento de la jueza o juez competente."

En el caso de los dignatarios que ostentan la calidad de asambleístas, conforme la Constitución, están obligados a rendir cuenta a sus mandantes, y estos son responsables de sus acciones y omisiones en los que incurran, cuyo primer efecto jurídico es la destitución o separación del cargo, al perder dicha calidad, así el Art. 127 establece:

"Art. 127.- Las asambleístas y los asambleístas ejercerán una función pública al servicio del país, actuarán con sentido nacional, serán responsables políticamente ante la sociedad de sus acciones u omisiones en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones, y estarán obligados a rendir cuentas a sus mandantes.

Las asambleístas y los asambleístas no podrán:

1. Desempeñar ninguna otra función pública o privada, ni dedicarse a sus actividades profesionales si fueran incompatibles a su cargo, excepto la docencia universitaria siempre que su horario lo permita.
2. Ofrecer, tramitar, recibir o administrar recursos del Presupuesto General del Estado, salvo los destinados al funcionamiento administrativo de la Asamblea Nacional.
3. Gestionar nombramientos de cargos públicos.
4. Percibir dietas u otros ingresos de fondos públicos que no sean los correspondientes a su función de asambleístas.
5. Aceptar nombramientos, delegaciones, comisiones o representaciones remuneradas de otras funciones del Estado.

6. Integrar directorios de otros cuerpos colegiados de instituciones o empresas en las que tenga participación el Estado.
7. Celebrar contratos con entidades del sector público.

Quien incumpla alguna de estas prohibiciones perderá la calidad de asambleísta, además de las responsabilidades que determine la ley."

Igualmente, los alcaldes, concejales, prefectos, etc. también son objeto de revocatorias de mandato, tal como lo expresa la Constitución y precisamente en los actuales momentos, el pueblo está ejerciendo este derecho, para dicha revocatoria, siendo llamado el pueblo a las urnas en distintos cantones del Estado ecuatoriano.

1.4.2 Libre remoción

En este punto, se encuentran las ciudadanas y ciudadanos que, nombrados por la Autoridad Pública, ejercen una función o servicio público, estando en libertad, dicha autoridad de removerles de dicho cargo cuando estime conveniente.

Generalmente estos funcionarios tienen a su cargo la dirección política y administrativa del Estado.

En esta calidad se encuentra por ejemplo los ministros de estado, titulares de las Instituciones Públicas, de los Organismos de Control, directores, gerentes de empresas públicas los asesores de las autoridades públicas, etc., por lo que la separación de sus cargos por

decisión de la Autoridad que lo nombró no vendría a ser precisamente una destitución del cargo, ya que no existiría un proceso o procedimiento para consolidar esa figura jurídica, ni tampoco una norma que establezca causales por las cuales la Autoridad lo separe del servicio.

Sin embargo, aquellos funcionarios o servidores públicos de libre nombramiento o remoción, sobre todo dentro del ámbito político, es decir aquellos que son nombrados por los órganos del poder político, como son ministros de estado, en caso de que incumplan sus deberes y obligaciones dentro de su ámbito de acción, pueden ser sujetos a juicio político, procedimiento que lo realiza la Asamblea Nacional, como una competencia constitucional de fiscalización gubernamental, cuya censura impuesta a estos funcionarios, acarrea su destitución automática.

Otra forma de destituir a estos funcionarios es por medio de los procedimientos establecidos en la ley de auditorías o exámenes especiales, en donde se les haya determinado responsabilidades administrativas, en donde la sanción a más de la pecuniaria es la destitución del cargo, dependiendo de la gravedad de la falta o el incumplimiento de sus responsabilidades.

1.4.3 Contrato

En la Administración Pública, los contratos que autoriza la ley para que un servidor público ingrese al servicio, es mediante los llamados servicios ocasionales, cuyo plazo de duración no puede exceder de un

año y debe expedirlo únicamente la autoridad nominadora, justamente cuando exista alguna necesidad institucional.

Este tipo de contrato no está sujeto al servicio civil o carrera administrativa y tiene por particularidad de que puede cesar en cualquier momento, es decir que propiamente, en este tipo de contratos no existe el efecto jurídico de la destitución de un servidor público, por la antedicha particularidad, así el Art. 58 de la LOSEP nos dice[13]:

"Art. 58.- De los contratos de servicios ocasionales.- La suscripción de contratos de servicios ocasionales será autorizada por la autoridad nominadora, para satisfacer necesidades institucionales, previo el informe de la unidad de administración del talento humano, siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin.

La contratación de personal ocasional no podrá sobrepasar el veinte por ciento de la totalidad del personal de la entidad contratante; en caso de que se superare dicho porcentaje deberá contarse con la autorización previa del Ministerio de Relaciones Laborales, estos contratos no podrán exceder de doce meses de duración o hasta que culmine el tiempo restante del ejercicio fiscal en curso. Se exceptúa de este porcentaje a aquellas instituciones u organismos de reciente creación que deban incorporar personal bajo esta modalidad, hasta que se realicen los correspondientes concursos de selección de méritos y oposición y en el

[13] Ley Orgánica del Servicio Público, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008, P. 25

caso de puestos que correspondan a proyectos de inversión o comprendidos en la escala del nivel jerárquico superior. Por su naturaleza, este tipo de contratos no generan estabilidad.

El personal que labora en el servicio público bajo esta modalidad, tendrá relación de dependencia y derecho a todos los beneficios económicos contemplados para el personal de nombramiento, con excepción de las indemnizaciones por supresión de puesto o partida o incentivos para jubilación.

Las servidoras o servidores públicos sujetos a este tipo de contrato no ingresarán a la carrera del servicio público, mientras dure su contrato.

Para las y los servidores que tuvieran suscritos este tipo de contratos, no se concederá licencias y comisiones de servicios con o sin remuneración para estudios regulares o de posgrados dentro de la jornada de trabajo, ni para prestar servicios en otra institución del Sector Público.

Este tipo de contratos, por su naturaleza, de ninguna manera representará estabilidad laboral en el mismo, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento permanente, pudiendo darse por terminado en cualquier momento, lo cual podrá constar del texto de los respectivos contratos.

La remuneración mensual unificada para este tipo de contratos, será la fijada conforme a los valores y requisitos determinados para los puestos o grados establecidos en las Escalas de Remuneraciones fijadas por el

Ministerio de Relaciones Laborales, el cual expedirá la normativa correspondiente.

El contrato de servicios ocasionales que no se sujete a los términos de esta Ley, será causal para la conclusión automática del mismo y originará en consecuencia la determinación de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de conformidad con la ley.

En caso de necesidad institucional se podrá renovar por única vez el contrato de servicios ocasionales hasta por doce meses adicionales salvo el caso de puestos comprendidos en proyectos de inversión o en la escala del nivel jerárquico superior."

Sin embargo de lo anotado, estos servidores no están exentos del régimen disciplinario o de la potestad estatal para imponer sanciones administrativas en caso de violación de preceptos o normas legales o reglamentarias, lo cual, a través de un procedimiento administrativo para determinar y comprobar dichas violaciones puede ser causa para separarlo del servicio, terminando la relación jurídica contractual, con los efectos jurídicos de destitución, pues en ese caso, se encontraría a futuro celebrar contratos con el sector público.

1.4.4 Nombramiento

En este punto prácticamente se desarrolla todo el andamiaje por las cuales existe la figura jurídica de destitución de los servidores públicos, entre los cuales están aquellos que ingresan al servicio público a través

de los respectivos concursos de merecimientos y oposición, y alcanzan el nombramiento por parte de la autoridad nominadora, así lo establece el Art. 228 de la Constitución de la República del Ecuador, cuando expresa:

Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora."[14]

Las servidoras y servidores públicos con nombramiento están sujetos a procesos y procedimientos de destitución cuando incumplen sus deberes y obligaciones, todo lo cual está regulado en la ley.

Estos procesos de destitución por lo general se los traduce en sumarios administrativos, en los cuales los servidores o servidoras tienen la oportunidad de ejercer su legítimo derecho a la defensa, que en detalle se desarrollará en el capítulo siguiente.

1.4.5 Por las funciones o campos de acción

Existen servidores y servidoras públicas que se regulan por leyes específicas y que no precisamente se regulan por la Ley Orgánica del Servicio Público, aquí tenemos por ejemplo a los servidores y servidoras

[14] Ley Orgánica del Servicio Público, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008, P. 66

militares o policiales, a los miembros de la Función Judicial, etc., pero específicamente a los miembros militares y policiales ya que, los procesos de destitución están específicamente normados en normas especiales con procedimientos propios, que se analizará en detalle en el siguiente capítulo.

Estos procedimientos especiales, la propia Constitución de la República del Ecuador los autorizan, al establecer que, en relación a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, se rigen por sus propias normas, así el Art. 160 de la Carta Magna establece:

“Art. 160.- Las personas aspirantes a la carrera militar y policial no serán discriminadas para su ingreso. La ley establecerá los requisitos específicos para los casos en los que se requiera de habilidades, conocimientos o capacidades especiales.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional estarán sujetos a las leyes específicas que regulen sus derechos y obligaciones, y su sistema de ascensos y promociones con base en méritos y con criterios de equidad de género. Se garantizará su estabilidad y profesionalización.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sólo podrán ser privados de sus grados, pensiones, condecoraciones y reconocimientos por las causas establecidas en dichas leyes y no podrán hacer uso de prerrogativas derivadas de sus grados sobre los derechos de las personas.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional serán juzgados por los órganos de la Función Judicial; en el caso de delitos cometidos dentro de su misión específica, serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial. Las infracciones disciplinarias serán juzgadas por los órganos competentes establecidos en la ley."

En este sentido, la destitución de estos servidores o servidoras, solo procede en la forma que establece la ley, como se verá más adelante.

1.5 Enfoque social

Las servidoras y servidores públicos, dentro de su razón legítima de ser, constituyen trabajadores que están al servicio del pueblo, a fin de que la comunidad, a través de ellos alcance bienestar por los servicios públicos que brindan, hablando de ellos como la salud, la educación, la seguridad, etc.; en este sentido, cualquier servidor público que, al no cumplir sus obligaciones, por las cuales ejerce dicho servicio público, a través de procedimientos normados debe ser separado del servicio con la figura jurídica de la destitución.

No obstante, la separación de la servidora o servidor público, no debe obedecer a retaliaciones de ninguna naturaleza, de esta manera, tanto en la Constitución de la República como en las leyes pertinentes que regulan las destituciones de los servidores públicos, debe obedecer a un debido proceso en salvaguarda de la integridad de la persona como servidor público.

1.6 Finalidades legítimas del servidor público

El servicio público no solo debe tener una finalidad legal sino ante todo un fin legítimo, es decir, el que la sociedad o comunidad le otorgue y lo reconozca como tal, por ello la servidora o servidor público, debe mantener como su norte el verdadero servicio a la comunidad, bajo los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Si a un servidor público no se le evalúa, o simplemente se lo evalúa de mala manera y el servicio que presta es deficiente, sea por negligencia o impericia no merece legítimamente ostentar un cargo dentro del servicio público.

El servidor público debe, en todo momento demostrar que está al servicio de la comunidad, lo contrario significa su deslegitimación de sus labores dentro de la administración pública.

El servidor público que atiende al público de mala gana, de mala manera, siendo muchas veces déspota, grosero y poco comunicativo está deslegitimando su misión u obligación como servidora o servidor público.

Todos estos casos, cuando demuestran deficiencia, su finalidad no es legítima aunque puede ser legal; no obstante, sigue prestando ese mal servicio, y como sabemos, es muy común dentro de la Administración Pública, por lo que la separación de esos servidores debería ser inmediata, ágil y oportuna, justamente por medio de la figura jurídica de la destitución.

Capítulo II
LOS SUMARIOS ADMINISTRATIVOS

2.1 Concepto

Para tratar de definir el concepto mismo de “sumario administrativo”, debemos referirnos exclusivamente al significado, en el orden jurídico de la palabra “sumario”, que en sí mismo, de deriva de la palabra “sumariedad”; así, el Diccionario Jurídico Esparza, nos trae el siguiente concepto:

“Según Andrés de Oliva, condición de los procesos sobre ciertos asuntos con limitación de los medios de alegación y prueba, por lo que el tribunal obtiene un conocimiento restringido sobre el mismo y dicta una resolución no dotada del efecto de cosa juzgada material. Tras los procesos sumarios es posible a las partes abrir otro proceso sobre el mismo asunto en los aspectos que no hayan sido ya enjuiciados en el proceso anterior.

Proceso sumario se opone a proceso plenario, en el que no hay limitación en cuanto al objeto ni en cuanto a los medios de ataque y defensa, por lo que la sentencia que recae en el mismo produce efecto de cosa juzgada material.

Sumario. En general, condición de sumariedad de determinados procesos. En particular, en Derecho Procesal penal, la fase de instrucción. Es la primera de las fases del proceso penal ordinario, por delitos graves, constituida por el conjunto de actuaciones encaminadas a las averiguaciones del delito y de su autor y por las medidas cautelares que

aseguren sus personas y las responsabilidades patrimoniales subsiguientes, todo ello como medio para preparar el juicio oral.

En el sumario no se trata de decidir o enjuiciar la responsabilidad del presunto autor, sino de aportar al proceso cuantos daños de toda clase proporcionen información sobre el hecho delictivo y sus autores, así como de asegurar las responsabilidades correspondientes." [15]

Según estos conceptos, el sumario es una condición de sumariedad, es decir de limitación de alegatos y pruebas, que en sí mismo lo hace corto o restringido sobre el cual se dicta una resolución, cuyo efecto no es de cosa juzgada.

Al traducirla al ámbito administrativo, la sumariedad implica un procedimiento, es decir un conjunto de actos concatenados, tendientes a investigar una falta, por acción u omisión a los deberes de la servidora o servidor público que, siguiendo el debido proceso, determina una resolución, que implica la destitución, en caso de comprobase la culpabilidad del infractor.

Los sumarios administrativos deben revertirse de pasos o procedimientos ajuntados a los principios y normas constitucionales, sobre todo referente a los derechos de protección.

[15] Diccionario Jurídico Espasa, Madrid, Editorial Espasa Calpe, S.A. p. 1353.

Este procedimiento también implica un mecanismo por medio del cual el Estado, a través de su potestad sancionadora, pone orden y disciplina en la Administración Pública; no obstante, este medio no es el único, ya que existen diversos procedimientos, que en sí mismo no implican sumarios administrativos sino otra clase de procedimientos regulados por leyes especiales, como lo analizaremos más adelante.

2.2 Procedimientos

La ley Orgánica del Servicio Público, de reciente publicación, es una norma general que regula la actividad de las servidores y servidores públicos, es decir su ingreso al servicio público, su permanencia, su carrera, ascensos y desde luego su separación, entre las cuales puede ser, como procedimiento sancionador, precisamente su destitución.

Dentro de la potestad sancionadora que tiene el órgano público, debemos referirnos a los principios del procedimiento administrativo, así el tratadista Patricio Secaira nos dice: El Procedimiento Administrativo, se sustenta en varios principios que informan el alcance y características que este debe observar, para garantizar no solo el cumplimiento de las finalidades administrativas, sino la prestación adecuada, eficaz y oportuna del servicio público." [16]

Así, nos dice que, el procedimiento administrativo tiene como principio fundamental la defensa de la norma jurídica, manteniendo de esta manera

[16] Patricio Secaira Durango, "Curso Breve de Derecho Administrativo, Quito, Editorial Universitaria, 2004, p. 163-169.

la fuerza objetiva de la ley, a la que todos estamos sometidos para garantizar su aplicación adecuada, tutelando el derecho de los administrados que se extraen precisamente de ese ordenamiento jurídico; nos indica que este principio permite a la administración su correcto desempeño y al administrado el ejercicio de su derecho a la seguridad jurídica, llamándolo “Principio de Protección Jurídica”.

El Principio de impuso propio, no dice que es básico dentro del procedimiento administrativo y está definido como la obligación administrativa para impulsar por sí misma, es decir de oficio, la gestión pública, hasta su plena culminación, que se verifica con la expresión de voluntad administrativa manifestada por el competente servidor.

Este importante principio, nos dice, que hace relación a la capacidad de la administración de actuar de oficio o a petición de un interesado. En el primer caso, existen obligaciones públicas, nos dice, que no requieren de la formulación de petición alguna, por lo que el órgano público debe auto impulsar la gestión administrativa; y, en el segundo caso, la administración se pone en movimiento por el requerimiento ciudadano y está obligada a terminar el proceso con una decisión, aun en el caso de que quien formuló la solicitud haya desistido de su pretensión expresamente o la haya abandonado.

Otro de los principios es la “Verdad Material”, por medio del cual, nos indica, la administración pública está obligada unilateralmente a determinar objetivamente la realidad de los hechos puesto en su conocimiento, aun en el caso de que el interesado no los haya expresado e incluso cuando

habiéndolos afirmado no los haya justificado. Es decir, la administración está obligada a solicitar y generar por sí misma todos los justificativos que sean indispensables para determinar la verdad de los hechos, a fin de decidir sobre la base objetiva de aquellos; puesto que, la administración tutela el bien común, el interés público.

La verdad material, no dice, es en suma una garantía a los administrados por medio de la cual la administración está obligada a tomar sus resoluciones en estricta sujeción a los antecedentes fácticos del hecho que la motiva. Por ello debe asegurar todos los justificativos indispensables que de modo incontrovertible permitan determinar los hechos y aplicar la norma jurídica pertinente; por ello este principio también señala el deber administrativo de decidir objetivamente los asuntos de su incumbencia. No es factible por lo tanto que la administración actúe a base a presunciones, rumores, supuestos o cualquier otra forma de apreciación subjetiva de los hechos. La verdad material va a tono con el derecho a la seguridad jurídica y al proceso debido reconocido constitucionalmente.

El juzgador o el administrador, nos dice, están obligados a pronunciarse únicamente en referencia a las alegaciones constantes en la acción o en la excepción y en las pruebas aportadas al proceso ya que esta clase de procedimiento se base en el aforismo jurídico de que “lo que no está en el proceso no está en el mundo” no existe; se limita entonces la concepción subjetiva respecto a los asuntos materia de la resolución pública que, desde luego es distinta a la voluntad subjetiva que no es otra cosa que la apreciación que la persona física, en ejercicio de la actividad administrativa,

expresa sobre os antecedentes fácticos y jurídicos que del respectivo caso aparecen.

El principio del proceso debido, nos indica que está incorporado en la legislación ecuatoriana y consiste en la obligación administrativa de observar en el procedimiento administrativo varias garantías ciudadanas como el derecho a la legítima defensa, la tramitación de las causas a base de los procedimientos señalados, la motivación de la decisión administrativa, la publicidad, la aplicación de las leyes preexistentes, así como la garantía a ser oído, a ser informado, a ofrecer y producir pruebas, a presentar justificativos y sobre todo, comprende el derecho y garantía a obtener de los órganos del poder público decisiones fundadas, ajustadas a los hechos y al derecho.

El debido proceso es un derecho de los administrados y contiene un conjunto, nos dice, de garantías, aplicables tanto en sede administrativa como judicial, que establecen obligaciones públicas para que los derechos subjetivos de los administrados sean una realidad concreta, práctica y material. La administración debe tramitar los procedimientos administrativos otorgando a los administrados la oportunidad de ser oídos, de defenderse actuando pruebas, justificando sus actos, dándole aviso de imputaciones y decidiendo a base de la norma jurídica preexistente al hecho materia del procedimiento. Es en suma la seguridad que el Estado otorga a los administrados para que participen adecuadamente en los procedimientos o procesos que por cualquier motivo involucran sus derechos. Por ello este derecho nos conduce siempre a establecer la existencia de una

bilateralidad jurídica que se explica por ser derecho y garantía ciudadana, de un lado y, de otro, por ser obligación o deber del Estado.

El principio de informalismo o benignidad nos dice, que solo favorece al administrado y es aquel por medio del cual se establece que las peticiones de los administrados pueden ser informales, debiendo en ese caso interpretarse de tal modo que no se afecte a los derechos reclamados por el ciudadano. Si bien, nos dice, principio general del derecho es que la ley se presume conocida por todos, no es menos cierto que los administrados en la práctica, desconocen usualmente no solo sus derechos, sino en muchos casos los procedimientos que deben seguirse para alcanzarlos. Entonces, indica, el principio de informalismo, también conocido como benignidad, consiente cierta libertad al gobernado para que la administración, reconozca sus derechos aun en el caso de que estos no hayan sido exteriorizados debidamente en la petición del administrado.

Este principio, indica, permite u obliga a la administración extraer de las peticiones, reclamos o recursos interpuestos por los administrados sus pretensiones concretas, sin que pueda desestimarlas por yerros en su presentación, formas, expresiones o apreciaciones.

El principio de contradicción nos dice que se halla inmerso dentro del debido proceso, pero en realidad se trata de un principio independiente. La administración está obligada a contar, en el procedimiento, con todas aquellas personas que puedan tener eventualmente intereses directos respecto del asunto sujeto a la decisión administrativa.

Indica que este elemental principio, otorga derecho a los administrado para participar, sin restricción alguna, en el trámite del asunto, accediendo al expediente, formulando peticiones, aportando justificativos, conociendo las decisiones preparatorias y definitivas que la administración tome y sobre todo le otorga derecho a contradecir a otros administrados concurrentes al procedimiento administrativo y aun a las decisiones previas o definitivas de la administración.

El principio de celeridad y oportunidad, consiste, nos dice el Autor en la obligación administrativa de ventilar el procedimiento del modo más ágil posible, evitando dilaciones innecesarias y sobre todo pronunciando sus resoluciones en el tiempo debido, de modo que no afecte el interés ciudadano, siempre buscando una economía procesal que no afecta los objetivos del respectivo procedimiento, los derechos de los administrados y la aplicación de los otros principios del procedimiento.

El principio de igualdad del administrado, el procedimiento indica, obliga a las autoridades públicas conceder el mismo tratamiento a todos los sujetos pasivos, que se hallen en situaciones similares.

El principio de imparcialidad no dice que es una garantía a la acción administrativa que permite que el procedimiento no se vicie, es razón los intereses que eventualmente pueda tener la autoridad decisoria, frente a los hechos materia del aquel, o a las personas que participan en él.

El principio indubio pro actione, nos dice que permite superar los problemas de la formalidad que pueden presentarse en un procedimiento

administrativo, a fin de que los administradores aseguren la debida tramitación de las causas, hasta lograr su plena terminación, que siempre es el pronunciamiento final que se adopta en torno al asunto materia de la acción administrativa. Su significado es entonces a favor de la acción o del proceso.

El principio de publicidad, finalmente nos dice que con este se asegura en el procedimiento administrativo, el derecho del administrado a ser informado sobre las decisiones administrativas que eventualmente puedan afectarle. Siempre usando los medios establecidos en la ley. Este principio es sustancial para la eficacia de la resolución administrativa, si bien indica, no afecta su validez jurídica, no es menos cierto que, cuando la autoridad emite una decisión, ésta debe ser publicitada, comunicada al administrado para que pueda hacerse eficaz la resolución por un lado y por otro, para que el interesado tenga la posibilidad de ejercer su derecho de oponibilidad frente al acto que niega, desconoce o no reconoce sus derechos o intereses legítimos sea en sede administrativa o, posteriormente en sede judicial. No obstante, existe legislación que liga la validez del acto administrativo a su publicidad.

Todos los procedimientos administrativos, dentro de la Administración Pública, deben observar estos principios, que en sí mismos garantiza una seguridad jurídica para el ciudadano y para el administrado, entre los cuales se encuentra también el servidor o servidora pública y también dentro de los cuales se encuentra el proceso sancionador, que son los sumarios administrativos.

En cuanto a los sumarios administrativos, estos los enuncia la Ley Orgánica del Servicio Público, estableciendo en dicha ley un régimen disciplinario, así:

“CAPITULO 4
DEL REGIMEN DISCIPLINARIO

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

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

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

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

a.- Faltas leves.- Son aquellas acciones u omisiones realizadas por

descuidos o desconocimientos leves, siempre que no alteren o perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público.

Se considerarán faltas leves, salvo que estuvieren sancionadas de otra manera, las acciones u omisiones que afecten o se contrapongan a las disposiciones administrativas establecidas por una institución para velar por el orden interno, tales como incumplimiento de horarios de trabajo durante una jornada laboral, desarrollo inadecuado de actividades dentro de la jornada laboral; salidas cortas no autorizadas de la institución; uso indebido o no uso de uniformes; desobediencia a instrucciones legítimas verbales o escritas; atención indebida al público y a sus compañeras o compañeros de trabajo, uso inadecuado de bienes, equipos o materiales; uso indebido de medios de comunicación y las demás de similar naturaleza.

Las faltas leves darán lugar a la imposición de sanciones de amonestación verbal, amonestación escrita o sanción pecuniaria administrativa o multa.

b.- Faltas graves.- Son aquellas acciones u omisiones que contraríen de manera grave el ordenamiento jurídico o alteraren gravemente el orden institucional. La sanción de estas faltas está encaminada a preservar la probidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad de los actos realizados por las servidoras y servidores públicos y se encuentran previstas en el artículo 48 de esta ley.

La reincidencia del cometimiento de faltas leves se considerará falta grave.

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

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

Art. 43.- Sanciones disciplinarias.- Las sanciones disciplinarias por orden de gravedad son las siguientes:

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

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

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

Las sanciones se impondrán de acuerdo a la gravedad de las faltas.

Art. 44.- Del sumario administrativo.- Es el proceso administrativo, oral y motivado por el cual la administración pública determinará o no el

cometimiento, de las faltas administrativas establecidas en la presente Ley, por parte de una servidora o servidor público. Su procedimiento se normará en el Reglamento General de esta Ley.

El sumario administrativo se ejecutará en aplicación de las garantías al debido proceso, respeto al derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable a la servidora o servidor.

De determinarse responsabilidades administrativas, se impondrán las sanciones señaladas en la presente Ley. De establecerse responsabilidades civiles o penales, la autoridad nominadora correrá traslado a los órganos de justicia competentes.

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

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

Si el fallo de la Sala o juez competente fuere favorable, declarándose nulo o ilegal el acto y que el servidor o servidora destituido sea restituido a su

puesto de trabajo, se procederá de tal manera y de forma inmediata una vez ejecutoriada la respectiva providencia. Si además en la sentencia o auto se dispusiere que el servidor o servidora tiene derecho al pago de remuneraciones, en el respectivo auto o sentencia se establecerá los valores que dejó de recibir con los correspondientes intereses, valores a los cuales deberá imputarse y descontarse los valores percibidos durante el tiempo que hubiere prestado servicios en otra institución de la administración pública durante dicho período.

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

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

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

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

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

Art. 48.- Causales de destitución.- Son causales de destitución:

a) Incapacidad probada en el desempeño de sus funciones, previa evaluación de desempeño e informes del jefe inmediato y la Unidad de Administración del Talento Humano;
b) Abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborables consecutivos;

c) Haber recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos de: cohecho, peculado, concusión, prevaricato, soborno, enriquecimiento lícito y en general por los delitos señalados en el Artículo 10 de esta Ley;
d) Recibir cualquier clase de dádiva, regalo o dinero ajenos a su remuneración;
e) Ingerir licor o hacer uso de sustancias estupefacientes o psicotrópicas en los lugares de trabajo;
f) Injuriar gravemente de palabra u obra a sus jefes o proferir insultos a compañeras o compañeros de trabajo, cuando éstas no sean el resultado de provocación previa o abuso de autoridad;
g) Asistir al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas;
h) Incurrir durante el lapso de un año, en más de dos infracciones que impliquen sanción disciplinaria de suspensión, sin goce de remuneración;
i) Suscribir, otorgar, obtener o registrar un nombramiento o contrato de servicios ocasionales, contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento;
j) Incumplir los deberes impuestos en el literal f) del Artículo 22 de esta Ley o quebrantar las prohibiciones previstas en el literal d) a la n) del Artículo 24 de esta Ley;
k) Suscribir y otorgar contratos civiles de servicios profesionales contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento;
l) Realizar actos de acoso o abuso sexual, trata, discriminación o violencia de cualquier índole en contra de servidoras o servidores

públicos o de cualquier otra persona en el ejercicio de sus funciones, actos que serán debidamente comprobados;

m) Haber obtenido la calificación de insuficiente en el proceso de evaluación del desempeño, por segunda vez consecutiva;

n) Ejercer presiones e influencias, aprovechándose del puesto que ocupe, a fin de obtener favores en la designación de puestos de libre nombramiento y remoción para su cónyuge, conviviente en unión de hecho, parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad;

o) Atentar contra los derechos humanos de alguna servidora o servidor de la institución, mediante cualquier tipo de coacción, acoso o agresión; y,

p) Las demás que establezca la ley.

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

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

Como vemos en estos enunciados de la presente ley, la responsabilidad disciplinaria de una servidora o servidor público, acarrea la sanción correspondiente, la misma que se regula en cuanto a las faltas leves o graves, dependiendo de la transcendencia de la misma en el normal desenvolvimiento institucional.

Las faltas graves tienen como máxima sanción, dentro de este campo administrativo, la destitución del cargo a través de los sumarios administrativos, los mismos que deben guardar conformidad a las normas del debido proceso.

El procedimiento de los sumarios administrativos, conforme esta ley, se regulan a través del reglamento general; no obstante, ese reglamento no ha sido expedido, por lo que a ciencia cierta, estos procedimientos administrativos están en el aire.

La destitución del servidor o servidora pública, como ya se ha enunciado, es por el cometimiento de una falta de tal gravedad, que reviste las características de atentatoria al normal desenvolvimiento del órgano público, lo que quiere decir que, si bien la sanción conlleva la separación del cargo, ésta es impuesta por culpa o negligencia de este servidor en el cumplimiento de sus funciones, no obstante, el hecho puede englobar no solo culpa grave del servidor sino estar subsumido dentro de la figura jurídica del dolo, por lo que el orden disciplinario no implica necesariamente que con tal sanción se le inculpe de cualquier otro tipo de responsabilidad, como es la civil o mucho peor la penal.

Regresando al campo del procedimiento administrativo disciplinario, el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y Homologación Salarial, el Reglamento a la derogada por la ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, establece un procedimiento puntual respecto a los sumarios administrativos, a cargo de las Unidades Técnicas de Recursos Humanos de las Instituciones Públicas, conforme a continuación se hace referencia[17]:

"CAPITULO V
Del Régimen Disciplinario
Sección I
Responsabilidad Administrativa, Reglamento Interno
y Garantías
Art. 69.- Responsabilidad.- Sin perjuicio de las responsabilidades administrativas culposas, civiles culposas, indicios de responsabilidad penal en las que pudiere incurrir el servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniere las disposiciones de la LOSCCA, los reglamentos internos de cada institución y demás normas que regulan sus actuaciones, el servidor público será sancionado disciplinariamente conforme a las regulaciones establecidas en el Capítulo IV del Título III del Libro Primero de la LOSCCA.

Art. 70.- Reglamento interno de régimen disciplinario.- Las UARHs de las instituciones y empresas del Estado, en consideración de la naturaleza de la gestión que cumplen, establecerán en los reglamentos internos de

[17] Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008, P. 36-45

administración de recursos humanos, las conductas, actos y comportamientos irregulares que serán objeto de las sanciones previstas en el artículo 44 de la LOSCCA.

Art. 71.- Garantías.- De conformidad con lo que dispone la Constitución Política de la República en su artículo 24 numeral 10, ningún servidor público podrá ser privado de su legítimo derecho a la defensa; por consiguiente se garantiza a los servidores públicos el derecho a no ser sancionados sin antes habérseles proporcionado la oportunidad de justificarse.

Sección II

Sanciones

Art. 72.- Amonestaciones verbales y escritas.- Las sanciones de amonestación verbal y escrita, serán impuestas por las UARHs, previa petición motivada del Jefe inmediato, con indicación de las normas presuntamente infringidas por el servidor y la valoración de las pruebas de descargo que el servidor objeto de la sanción hubiere presentado en un término no mayor a 1 día a partir de la notificación de los actos o hechos supuestamente irregulares o inobservados.

El servidor reincidente que dentro de un periodo de un mes continuo hubiere merecido dos sanciones de amonestación verbal será objeto de amonestación escrita.

Art. 73.- De las sanciones pecuniarias administrativas.- Las sanciones pecuniarias administrativas o multas, no podrán exceder del diez por

ciento de la remuneración mensual unificada del servidor sancionado; serán impuestas por las UARHs, previa petición escrita y motivada del Jefe inmediato, con indicación del hecho violentado o acto inobservado por el servidor y la valoración de las pruebas de descargo que el servidor objeto de la sanción hubiere presentado, en un término no mayor al de 1 día a partir de la notificación de los actos o hechos supuestamente irregulares o inobservados.

El servidor reincidente que dentro de un periodo de seis meses consecutivos hubiere sido sancionado con dos o más amonestaciones escritas, será sancionado pecuniariamente.

Sección III

De la Suspensión Temporal

Art. 74.- Suspensión temporal.- La suspensión temporal del servidor público sin goce de remuneración en el ejercicio de sus funciones, no podrá exceder de treinta días, y será impuesta únicamente por la autoridad nominadora previo el sumario administrativo actuado conforme a lo previsto en el presente reglamento.

El servidor público legalmente suspendido en sus funciones de manera temporal no asistirá a su lugar de trabajo, ni ejercerá sus funciones, tampoco percibirá valor alguno por concepto de remuneración mensual unificada, durante el tiempo de suspensión.

Quien hubiere sido sancionado pecuniariamente dos o más ocasiones, dentro de un período continuo de seis meses, será sancionado con la suspensión temporal de su puesto, en la forma prevista en este artículo.

Art. 75.- Causales de suspensión temporal.- Serán causales de suspensión temporal de hasta treinta días sin goce de remuneración las establecidas en el artículo 45 de la LOSCCA.

Art. 76.- Aportes patronales al IESS.- Durante el período de suspensión sin goce de remuneración, habrá lugar al pago de aportes patronales al IESS, para lo cual el servidor suspendido deberá efectuar de su propio peculio el pago por concepto de aporte individual y por ningún concepto se interrumpirá el período para el cómputo del aporte al fondo de reserva.

Sección IV

De la Destitución

Art. 77.- De la destitución.- La destitución del servidor público constituye la máxima sanción administrativa dentro del sector público; será impuesta únicamente por la autoridad nominadora, con posterioridad al sumario administrativo respectivo, y fundamentada en las causales señaladas en el artículo 50 de la LOSCCA y en el ordenamiento jurídico vigente.

En el caso de reincidencia dentro de un período de doce meses consecutivos, en el cometimiento de cualquiera de las causales sancionadas con suspensión temporal sin goce de remuneración, el servidor será destituido de su puesto con arreglo a la ley.

Sección V

Del Sumario Administrativo[18]

Art. 78.- De la solicitud de sumario administrativo.- Cuando se considere que un servidor hubiere incurrido en el cometimiento de una presunta falta que merezca sanción de suspensión temporal sin goce de remuneración o de destitución, el Jefe inmediato, desde que tuvo conocimiento del cometimiento de la presunta falta, comunicará el particular por escrito y motivadamente, en el término máximo de 3 días, a las UARHS, adjuntando los antecedentes y pruebas de descargo con que se cuente.

Art. 79.- Informe previo.- Las UARHs, una vez recibida la comunicación señalada en el artículo anterior, en el término máximo de 3 días, presentará a la autoridad nominadora el informe previo, que únicamente versará sobre la procedencia o no, del sumario administrativo.

Art. 80.- Inicio del sumario administrativo.- La autoridad nominadora, en el término máximo de 3 días de haber recibido el informe emitido por las UARHs, de ser procedente dispondrá, mediante providencia, el inicio del sumario administrativo.

Art. 81.- Notificación.- Una vez recibida la disposición de inicio del sumario administrativo, dentro del término de 1 día, el titular de las UARHs procederá a nombrar Secretario ad-hoc.

[18]Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público,Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008, P. 69

En un término máximo de tres días contados desde la fecha de su nombramiento, el Secretario ad-hoc notificará al presunto infractor, con los cargos que se le hubiere formulado y los documentos de los que se desprenda la falta, de manera personal, en el lugar de trabajo o mediante tres boletas, que serán dejadas en el domicilio señalado por el servidor en observancia de lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil, concediéndole al servidor sumariado el término de tres días para que conteste sobre los hechos que se le imputan.

Art. 82.- Prueba.- Una vez concluido el término de tres días para la contestación del servidor sumariado, dentro del término de 7 días, se solicitarán y practicarán las pruebas que las partes consideren pertinentes.

Art. 83.- Audiencia.- Transcurrido el término de cinco días desde la notificación al servidor sumariado, el titular de la UARH, dentro del término de tres días, señalará día y hora para que se realice la audiencia, en la cual, el solicitante del sumario y el sumariado sustentarán las pruebas de cargo y de descargo de las que se crean asistidos respectivamente.

Lo actuado en la audiencia, constará por escrito y el acta será suscrita por el funcionario que preside la diligencia, el Secretario ad-hoc y quienes intervengan en la misma. El servidor sumariado podrá presentarse a la audiencia, asistido por un profesional del derecho.

Las UARHs, en caso, de estimarlo pertinente, podrá intervenir procesalmente con la evacuación de pruebas que estime necesarias, asistido por el Departamento Jurídico institucional.

Art. 84.- Resolución.- Concluido el término de cinco días desde la audiencia, el titular de las UARHs, remitirá a la autoridad nominadora el expediente del sumario administrativo que contendrá el informe pormenorizado en derecho con relación a lo actuado en el sumario, con las conclusiones y recomendaciones. Visto este informe, la autoridad nominadora dispondrá, de ser el caso, de manera motivada, mediante resolución, la imposición de la sanción correspondiente.

Art. 85.- Incumplimiento de procedimientos.- En el caso de que la autoridad nominadora, Jefe inmediato o quien tuviere la responsabilidad de comunicar o disponer el cumplimiento de diligencias relativas al sumario administrativo incoado por el cometimiento de una presunta falta que merezca sanción de suspensión temporal sin goce de remuneración o destitución, no lo hiciere, será a su vez sujeto al establecimiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales según sea el caso.

Art. 86.- Vigencia de la suspensión temporal.- La suspensión temporal sin goce de remuneración mensual unificada, surtirá efecto desde la fecha de notificación con la resolución respectiva.

Art. 87.- Vigencia de la destitución.- La destitución surtirá efecto a partir de la fecha de notificación de la resolución expedida por la autoridad nominadora, mediante la cual se imponga dicha sanción.

Las UARHs notificarán de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil.

Art. 88.- Pluralidad de faltas.- Si un servidor en el ejercicio de sus funciones cometiere dos o más faltas simultáneas, se aplicará la sanción que corresponda a la más grave.

CAPITULO VI
Del Ejercicio de las Acciones y Prescripciones
Sección I
Ejercicio de las Acciones

Art. 89.- Reclamaciones y recursos administrativos.- Los servidores públicos sujetos al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva podrán interponer las reclamaciones administrativas e interponer los recursos previstos en el mismo. Los demás servidores públicos lo podrán hacer igualmente de manera supletoria.

Art. 90.- Recursos contenciosos.- Sin perjuicio del ejercicio de los recursos administrativos previstos en el artículo anterior, el servidor público que se considere afectado por actos administrativos que lesionen sus intereses, tendrá derecho a demandar el reconocimiento y reparación de los mismos conforme a lo previsto en el artículo 98 de la LOSCCA y demás disposiciones aplicables al caso.

Sección II
De las Prescripciones

Art. 91.- Prescripción de derechos y acciones.- El ejercicio de los derechos y acciones conferidos a los servidores públicos y a la autoridad nominadora para la imposición de sanciones, deberán ser actuados en los términos previstos en los artículos 99, 100 y 101 de la LOSCCA.

CAPITULO VII

De la Cesación de Funciones

Art. 92.- Cesación de funciones.- La cesación de funciones constituye la terminación definitiva de la relación laboral de los servidores públicos con las instituciones, y empresas del Estado y se produce exclusivamente en los casos señalados en el Art. 49 de la LOSCCA.

Art. 93.- Por conclusión del período fijo de designación.- El servidor público que hubiere sido nombrado para ejercer una función por un período fijo, cesará automáticamente en sus funciones el día en que concluya el período para el cual fue legalmente nombrado, sin que se requiera para tal hecho, la formalización de acto administrativo alguno. Para efectos de registro, la UARHs elaborará la respectiva acción de personal.

Durante el período de ejercicio de la función pública asignada, será sujeto del régimen disciplinario previsto en la LOSCA y en este reglamento y solo podrá ser sancionado con multa, suspensión de remuneraciones y funciones o destitución, solamente cuando incurriere en una de las causales previstas en la normatividad que regula la institución en la que presta sus servicios en concordancia con lo previsto en los Arts. 43, 45 y 50 de la LOSCCA y demás normas legales y reglamentarias conexas.

Art. 94.- Por renuncia voluntaria.- El servidor público que voluntariamente deseare separarse del ejercicio de su puesto, deberá comunicar su decisión por lo menos con quince días de anticipación, luego de lo cual la presentará por escrito ante la correspondiente autoridad nominadora. La renuncia así presentada se considerará inmediatamente aceptada, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal a que hubiere lugar, si el caso amerita. El servidor público que en razón de sus funciones haya sido objeto de rendición de caución, en forma simultánea a la presentación de su renuncia, procederá a la entrega recepción de los bienes que estuvieron a su cargo y se sujetará a la normativa interna de cada institución y al procedimiento que sobre la materia determine la Contraloría General del Estado.

El servidor público que presentare la renuncia a su puesto, y que por efectos del goce de licencia para estudios regulares de post-grados y de capacitación, no hubiere devengado el tiempo de permanencia en la institución, conforme a lo establecido en los artículos 80 de la LOSCCA y 50, inciso segundo de este reglamento, deberá proceder a la devolución de los valores egresados por la institución, por los conceptos determinados en los artículos antes referidos. Si no lo hiciere la institución ejecutará las garantías rendidas por el servidor renunciante, o iniciará los procesos correspondientes para el debido cobro.

Art. 95.- Supresión de puestos.- Constituye el proceso técnico administrativo mediante el cual se elimina o suprime un puesto y consecuentemente su partida presupuestaria, por requerimientos de racionalidad y consistencia orgánica y macro del tamaño de estado

necesario y como efecto de la optimización micro de procesos y recursos internos institucionales, de acuerdo a las políticas y lineamientos metodológicos que establezca la SENRES. El servidor público cesará en sus funciones y el proceso se considerará concluido únicamente cuando la institución en la que se produce la supresión del puesto, haya efectuado a favor del servidor público, el pago total de la indemnización.

La supresión o eliminación de los puestos en las instituciones, organismos, empresas y entidades del Estado, procederá previo estudio y análisis efectuado por las UARHs de cada institución, en observancia del procedimiento señalado en el Título IV, Capítulo IV, Sección I de este reglamento y contando para los efectos de las indemnizaciones, con la respectiva disponibilidad presupuestaria emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas.

La SENRES expedirá, mediante resolución las políticas, normas e instrumentos relacionados con los procesos de supresión de puestos y desvinculación de servidores.

Art. 96.- Calculo de la indemnización por supresión de puesto.- El monto de la indemnización por eliminación o supresión de puesto del personal de las instituciones, entidades y organismos determinados en el artículo 102 de la LOSCCA, será de un mil dólares por cada año de servicio cumplido en el sector público y hasta un máximo de treinta mil dólares en total.

El monto total de la indemnización será asumida y se cancelará con aplicación al presupuesto de la institución en la que se encuentra prestando sus servicios la persona a ser indemnizada; siempre y cuando con anterioridad no haya sido indemnizado por supresión de puesto en

otra institución del sector público; en cuyo caso, el monto de la indemnización a cancelarse tomará en cuenta únicamente los años de servicio prestados a partir de la fecha de la última indemnización por supresión de puesto efectivamente cancelada.

En el caso de reingreso al sector público; luego de haber devengado la compensación por retiro voluntario o la indemnización por supresión de puestos; y, en caso de ser sujeto a un nuevo proceso de supresión de puestos, la indemnización será liquidada considerando la fecha efectiva de reingreso en el sector público.

De haberse devuelto la indemnización recibida y en caso de ser sujeto a un nuevo proceso de supresión de puestos, la indemnización será liquidada considerando la fecha efectiva del reingreso al sector público.
Nota: Primer inciso reformado y Penúltimo inciso sustituido por Decreto Ejecutivo No. 2520, publicado en Registro Oficial Suplemento 519 de 4 de Febrero de 2005.

Art. 97.- Procedimiento de supresión de puestos.- La supresión de puestos se ejecutará únicamente de conformidad con el procedimiento establecido en este reglamento y la normativa técnica que para el efecto establezca la SENRES.

Art. 98.- Remoción de los servidores públicos.- La remoción de los servidores públicos a los que se refiere los artículos 11, 49 literal e), 93 literal b) y 94 de la LOSCCA y otras leyes especiales, no implica destitución ni sanción disciplinaria, por lo que no son aplicables a dicha

remoción las formalidades y requisitos señalados en este reglamento.
En el caso de la remoción prevista en el artículo 11 de la LOSCCA, la autoridad nominadora recibida la solicitud del Contralor General del Estado o de la SENRES, notificará al afectado para que en el término de cuarenta y ocho horas, conteste y presente cualquier tipo de prueba en su descargo. Vencido este término y si el servidor no desvirtuara las causas de su impedimento, será removido del puesto.

Art. 99.- Entrega de bienes.- En todos los casos de cesación de funciones el servidor, realizará la entrega recepción de los bienes bajo su responsabilidad, sin que esto constituya condicionamiento para su renuncia, destitución o supresión de puestos.

Art. 100.- Liquidación y pago de haberes.- La liquidación y pago de haberes a que hubiere lugar a favor del servidor público, se realizará dentro del término de quince días posteriores a la cesación de funciones, bajo la directa responsabilidad de la autoridad nominadora.

Art. 103.- Unidad de Administración de Recursos Humanos -UARH-.- La Unidad de Administración de Recursos Humanos -UARHs-, es la unidad técnica que al interior de la institución es responsable de administrar el sistema integrado de desarrollo de recursos humanos del servicio civil, y el de desarrollo institucional, de manera desconcentrada y descentralizada, bajo los lineamientos, políticas, normas e instrumentos emanados por la SENRES. [19]

[19] Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público,Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008, P. 68

Además de las funciones, atribuciones y responsabilidades que les otorga la LOSCCA y este reglamento, tendrán bajo su responsabilidad la preparación y ejecución de los reglamentos o estatutos orgánicos institucionales y demás normativa de desarrollo administrativo interno; así como absolver las consultas que sobre materia de administración de recursos humanos y remuneraciones formulen los servidores de la institución. Así mismo remitirá con el carácter de obligatorio la información sobre desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones que sea requerida por la SENRES, en caso de negarse a proporcionar información se aplicará el régimen disciplinario.

Art. 104.- Estructura de las Unidades de Administración de Recursos Humanos, UARHs.- Las Unidades de Administración de Recursos Humanos UARHs dependerán administrativa y financieramente de sus respectivas instituciones y técnicamente de la SENRES; se estructurarán mediante la conformación de procesos y estarán integradas básicamente por:

a) Desarrollo Institucional; y,

b) Gestión de Recursos Humanos y Remuneraciones.

Las atribuciones y acciones de cada uno de estos procesos serán determinados en el correspondiente reglamento o estatuto orgánico de cada institución."

En concepto del autor, estos procedimientos administrativos de carácter disciplinario, no garantizan un debido proceso y una eficaz depuración

del órgano estatal cuando existe un mal elemento humano dentro de la administración pública.

Si bien existe, conforme el reglamento de la derogada ley un procedimiento administrativo disciplinario mediante el cual se sustancia un sumario administrativo, ello no garantiza que el infractor sea sancionado y que a la vez reciba un proceso justa e incluso imparcial, por cuanto todo el procedimiento está a cargo de una unidad técnica, que si bien es la encargada de los recursos humanos dentro del sector público, su especialidad o técnica no es precisamente en el ámbito jurídico, recibiendo únicamente asistencia de un ente letrado.

No se establece en forma clara y concreta la integración de ese órgano técnico, tal es así que, en muchas instituciones públicas lo integran personas improvisadas, desprovistas de conocimiento técnico en recursos humanos y mucho menos en el área jurídica; específicamente se da esta situación en instituciones públicas como Fuerzas Armadas, en donde los supuestos técnicos en personal no son personas idóneas para tramitar sumarios administrativos, a tal punto que por sus omisiones no han sido capaces de imponer sanciones a los servidores públicos con la máxima sanción como es la destitución de sus cargos.

Si bien casa entidad pública adapta sus procedimientos administrativos a sus propias realidades, no es menos cierto que los mismos no revisten una tecnicidad jurídica, razón por la cual, en el ámbito judicial contencioso administrativo, han sido objeto de sentencias a favor de los accionantes por constantes violaciones al debido proceso.

2.3 Ámbito de aplicación y formas en la Fiscalía del Estado

2.3.1 Análisis de su reglamentación interna

Anterior a la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador vigente desde el año de 2008, e igualmente antes de la vigencia del nuevo Código Orgánico de la Función Judicial, el Ministerio Público era un ente autónomo, independiente, administrativa y financieramente, que se regía por su propia ley como era la Ley Orgánica del Ministerio Público, en cuyo artículo 8 literal f) facultaba al Ministro Fiscal General del Estado, expedir reglamentos, instructivos, circulares, manuales de organización y de procedimiento de la Institución. No obstante, actualmente continúa siendo un ente autónomo administrativa y financieramente, pero constituye un órgano autónomo de la Función Judicial conforme el Art. 281 del indicado Código; no obstante, el régimen disciplinario lo gobierna el Consejo de la Judicatura, conforme el Art. 264 numerales 3 y 18 del indicado cuerpo legal. [20]

Sin embargo, el Fiscal General del Estado sigue teniendo facultad reglamentaria para expedir reglamentos internos, conforme el Art. 284 del mencionado Código Orgánico de la Función Judicial.

El Reglamento Orgánico Funcional del Ministerio Público, vigente desde marzo de 2001, determinaba, entre otras, las funciones de las Direcciones Nacionales de Recursos Humanos y de Fiscalías, respectivamente.

[20] Ministerio Público del Ecuador, Acuerdo No. 032-2007-MFG Ps 3-30

Con las reformas al mencionado reglamento orgánico del 29 de mayo de 2007, se creó la Inspectoría Nacional de Fiscalías, antes denominada Dirección Nacional de Fiscalías.

Normativa legal y reglamentaria por medio de la cual la Fiscalía General del Estado expidió mediante Acuerdo el “Reglamento de Régimen Disciplinario del Ministerio Público.

Este reglamento regulaba la potestad administrativa disciplinaria del Ministerio Público, consagrada en la Constitución Política de 1998, tendiente a desplegar acciones por méritos, o acciones disciplinarias por deméritos, encontrándose comprendidos en dicho reglamento, todos los funcionarios y empleados, tanto del Ministerio Fiscal General, Direcciones Nacionales, Unidades de Apoyo, Unidades Administrativas, Departamentos, Áreas y Ministerios Fiscales Distritales, que se encuentren en ejercicio de sus funciones.

El objetivo del procedimiento administrativo disciplinario de la Fiscalía, era establecer si se han configurado todos los elementos de una falta administrativa disciplinaria y su nexo causal con la responsabilidad administrativa del servidor cuestionado, determinando en aquellos casos permisibles, el perjuicio causado a la Administración Pública.

Nótese que este objetivo guarda armonía con los principios que rigen a la administración pública, en cuanto a la eficiencia y eficacia del servicio público, de tal suerte que, la responsabilidad del servidor o servidora

responsable se da cuando con su negligente proceder causa perjuicio a ese servicio, es decir a la razón de ser de la organización.

En este procedimiento, conforme reza en la Constitución de la República, debe observarse las garantías básicas del debido proceso, que encierra la presunción de inocencia del servidor acusado, mientras obviamente no se demuestre lo contrario, además de permitírsele, sin menoscabo de ninguna naturaleza su derecho a la defensa.

El funcionario o servidor del Ministerio Público reza este reglamento disciplinario, que incumpliere sus deberes y atribuciones previstos tanto en la Constitución, leyes, reglamentos y normativas que regulen las relaciones de esa organización, ya se por acción o por omisión, incurre en responsabilidad administrativa que debe ser sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar.

La jurisdicción disciplinaria, conforme este reglamento la tenía el Ministerio Público, para juzgar y sancionar toda acción u omisión que se encuentre prescrita en el mismo, a diferencia, como se ha visto, con la expedición del Código Orgánico de la Función Judicial, que la potestad sancionadora se la traslada al Consejo de la Judicatura, ya que si bien mantiene su autonomía económica y financiera, la Fiscalía del Estado pasó a pertenecer a la Función Judicial como un organismo autónomo, pero que sin embargo, conforme la ley, dicho Consejo es el órgano de gobierno, administrativo y disciplinario de esta Función del Estado.

La potestad sancionadora, conforme su reglamentación interna, la tiene el Ministro Fiscal General, cuando amerite imponer sanciones como son:

- Amonestación verbal;
- Amonestación escrita;
- Sanción pecuniaria administrativa, hasta un máximo del 10% de la remuneración;
- Suspensión temporal en el ejercicio de sus funciones sin goce de remuneración, hasta un período que no exceda de treinta días;
- Remoción; o,
- Destitución del cargo.

Las tres últimas sanciones se las impone previo la sustanciación del sumario administrativo.

Existe también la delegación de la potestad sancionadora tanto al Inspector Nacional de Fiscalías, como a los Ministros Fiscales Distritales, cuando amerite imponer sanciones en relación a las tres primeras sanciones descritas.

Asimismo, dicha delegación la tienen el Director Nacional de Recursos Humanos, Directores y Jefes Departamentales, en relación a los indicados tres primeros puntos.

En cuanto a los procedimientos de los sumarios administrativos, este reglamento establecía lo siguiente:

Se inicia por disposición del Ministro o Ministra Fiscal General, con el objeto de realizar las investigaciones tendientes al esclarecimiento del acto o hecho que se presumen realizadas por el servidor o servidora del Ministerio Público, quien con su acción u omisión se presume ha incurrido en responsabilidad administrativa, que ameritaría se imponga una de las sanciones disciplinarias, pudiendo ser la suspensión, remoción o destitución del puesto que desempeña en la institución.

Este procedimiento también puede iniciarse de oficio, cuando el Fiscal tuviere conocimiento por cualquier medio de la comisión de una falta o por los informes emitidos tanto por la Insectoría Nacional de Fiscalías, Dirección de Recursos Humanos o por los Ministerios Fiscales Distritales, cuya recomendación sea que se instaure sumario administrativo, luego de la sustanciación practicada en el ámbito de sus competencias.

En la sustanciación se observa lo siguiente:

- El Fiscal General remite la documentación al Director Nacional de Recursos Humanos sobre el caso, quien dentro de término de cinco días informa si es procedente o no iniciar el sumario administrativo;
- Con el informe de procedibilidad del Director de Recursos Humanos, el Fiscal General, en el tiempo máximo de cinco días, mediante providencia, dispondrá se inicie el sumario administrativo.
- El Director Nacional de Recursos Humanos dictará el auto inicial, que contendrá:

1. Lugar, día, mes, año y hora en los que se emite el auto inicial;

2. Antecedentes, los que harán referencia a los documentos en base de lo que el Fiscal General dispuso la iniciación del procedimiento administrativo;
3. Enunciación de las disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias en que presuntamente ha incurrido el servidor o servidora;
4. Nombramiento del Secretario o Secretaria Ad-hoc, entre los de la Dirección Nacional de Recursos Humanos, quien desempeñará de inmediato su cargo;
5. La disposición de que el sumariado o sumariada una vez notificado o notificada, en el término de tres días, conteste por escrito el auto inicial, término en que podrá presentar sus argumentos de descargo en relación en que podrá presentar sus argumentos de descargo en relación a la falta cuya acción u omisión se le atribuye;
6. La disposición que se incorporen al expediente, los documentos pertinentes sobre el hecho que motiva el sumario administrativo;
7. La disposición de apertura del término de prueba por siete días, a contarse luego de finalizados los tres días concedidos para contestar el auto inicial;
8. La disposición que dentro del término de prueba, se señalará día y hora para que tenga lugar la audiencia, que se la realizará una vez finalizado el término de prueba, con el objeto que la sumariada o sumariado y la Dirección Nacional de Recursos Humanos, sustenten la prueba de descargo y de cargo, respectivamente;
9. La disposición que se recepten las versiones a todas aquellas personas que tengan conocimiento del hecho acto que se investiga y que motivare el sumario administrativo;

10. El requerimiento que el servidor o servidora designe su abogado defensor, o que se procederá a designar un profesional del derecho que lo asista;
11. El requerimiento que la servidora o servidor señale domicilio judicial dentro del perímetro de la ciudad de Quito, determinando casilla judicial para las notificaciones que le corresponda;
12. La disposición que se proceda a notificar con el auto inicial mediante boleta y en persona en el lugar de su trabajo, o mediante tres boletas que se dejarán en el domicilio consignado por el sumariado o sumariado, que consta en su archivo personal que reposa en la Dirección Nacional de Recursos Humanos. Este acto procesal lo efectuará el Secretario o Secretaria Ad-hoc del sumario administrativo o el servidor o servidora que en razón de la distancia, sea designado en el Distrito donde presta sus servicios el sumariado o sumariada.
13. Las firmas del Director o Directora Nacional de Recursos Humanos y del Secretario o Secretaria Ad-hoc.

- Posteriormente se procede a la notificación al sumariado o sumariada con el auto inicial, mediante boleta y en persona en el lugar de su trabajo, o mediante tres boletas que se dejarán en el domicilio consignado por el servidor o servidora, que consta en su archivo personal que reposa en la Dirección Nacional de Recursos Humanos. Este acto procesal lo efectuará la Secretaria o Secretario Ad-hoc del sumario administrativo o el servidor o servidora, que en razón de la distancia, sea designado en el Distrito donde presta sus servicios el sumariado o sumariada.
- Luego de notificado el Secretario o Secretaria Ad-hoc procederá a levantar el acta de notificación respectiva, señalando el lugar, día,

mes, año y hora, en que se practicó el acto de notificación e indicará además si lo realizó en persona o mediante boletas.

- Con la contestación o sin ésta, el día siguiente de haber fenecido el término de tres días concedidos para contestar, se abrirá el término de prueba por siete días, dentro de los cuales, el sumariado o sumariada podrán solicitar la práctica de actos probatorios de descargo y cargo, respectivamente. Pruebas que serán las determinadas en el Código de Procedimiento Civil, a excepción de la confesión judicial, y en la forma que este cuerpo legal señala para cada una de ellas.
- Dentro del término de prueba se convocará a una audiencia, que tendrá lugar una vez que concluya dicho término; a efecto que tanto la sumariada o sumariado, como la servidora o servidor sustanciador, sustenten las pruebas que obran en el expediente.
- El sumariado o sumariada podrá presentar alegatos en derecho, en los cuales deberá sustentar las pruebas de descargo aportadas en la sustanciación, durante el desarrollo de la Audiencia y hasta antes de presentarse la resolución.
- Realizada la audiencia, el Director o Directora de Recursos Humanos, en el término de quince días elevará su informe a la autoridad nominadora, que contendrá: una parte expositiva, otra considerativa, conclusiones y recomendaciones.
- En la recomendación del sumario, debe insinuarse uno de los siguientes actos administrativos:

1. La imposición de la sanción disciplinaria administrativa, señalando que la falta o infracción ha sido comprobada conforme a derecho y de

la existencia de responsabilidad administrativa, tipificando las disposiciones en las que ha incurrido la servidora o servidor.

2. El archivo del caso por falta de méritos, es decir que no se comprobó la existencia de la falta, o por no haberse establecido responsabilidad administrativa respecto a la sumariada o sumariado.

- En cuanto a la valoración de las pruebas, se realiza conforme la sana crítica y considerando los siguientes elementos de juicio:

1. Gravedad de la falta y el grado de participación del servidor o servidora cuestionado o cuestionada.
2. La reincidencia en que ha incurrido.
3. La conducta observada por la infractora o infractor antes de la sustanciación del sumario administrativo.

- El Fiscal General, una vez recibido el informe de la Directora o Director de Recursos Humanos, deberá emitir la resolución que corresponda, pudiendo acogerse o apartarse de la insinuación contenida en dicho informe, por no ser vinculante.
- La resolución dictada dentro del sumario administrativo, será notificada al servidor o servidora, en el domicilio judicial señalado dentro del expediente administrativo. De no haber señalado domicilio judicial se le notificará con la resolución en su lugar de trabajo; o, en su lugar observando las disposiciones contempladas en el Código de Procedimiento Civil.
- El acto administrativo de resolución, emitido por la autoridad nominadora en el sumario administrativo, deberá estar contenido en la Acción de Personal y los efectos legales desde la fecha de registro en la Dirección Nacional de Recursos Humanos.

Se establece finalmente, en estos sumarios administrativos una reserva en la sustanciación, en virtud de que al expediente solamente tienen acceso el o la Fiscal General, el o la Directora de Recursos Humanos, el servidor o servidora contra quien se sustancia, o su abogada o abogada defensora, la persona que presentó la queja o informe o su abogado o abogada defensora y el Secretario o Secretaria Ad-hoc.

Como vemos, de manera general, la sustanciación del sumario administrativo en la Fiscalía General del Estado, sigue los lineamientos de las normas que a este respecto consta en el Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Estos sumarios administrativos, a pesar de que, como se indicó, guardan conformidad con disposiciones legales y reglamentarias del ámbito común, en estricto derecho, no ofrece una garantía procesal respecto a la imparcialidad con la que se actúa, puesto que la propia institución hace de juez y parte para sustanciar dicho sumario, el mismo que presenta la queja, inicia el sumario o da la orden para que se inicie, participa como parte activa dentro del mismo e incluso puede tomar la respectiva resolución;

Procesalmente hablando, la doctrina enseña, de acuerdo a los avances en los nuevos tiempos, y con la instauración de un sistema acusatorio oral, cuya acción lo ejerce la Fiscalía, el que dispone una acción o un inicio de una acción puede al final decidir la misma; como dice el aforismo popular “en casa de herrero cuchillo de palo”.

Por otro lado, tanto en la sustanciación como en las respectivas pruebas, que deben ser conforme a derecho, intervienen funcionarios sin conocimiento en la ciencia del derecho, lo cual, como ya ha sucedido, por su desconocimiento acarrean nulidades que tienen por efecto la impunidad de los supuestos infractores.

Si bien en dicha sustanciación pueden estar asistidos por profesionales del derecho, no es lo mismo que dicho profesional lo sustancie en forma personal y con el suficiente conocimiento de la ciencia del derecho, sobre todo en materia de derecho y garantías constitucionales, a fin de que no se violentes las mismas.

2.3.2 Análisis de casos

La casuística en la Fiscalía General del Estado, en relación a sumarios administrativos, conforme a las entrevistas efectuadas por el autor a los diferentes funcionarios, se desprende que no tienen bien término, especialmente en el sentido de impartir justicia administrativa disciplinaria, en vista de que el personal que sustancia el sumario tiene poco conocimiento de la aplicación de la normativa o por falta de cumplimiento de los plazos y términos establecidos o por falta de pruebas, archivándose la mayoría de los casos.

De estas entrevistas se desprende que no existe mucha credibilidad en los procedimientos adoptados en los sumarios administrativos y que afectan regularmente a la seguridad jurídica que debe imperar en un tan

alto organismo judicial, puesto que afecta su imagen y desenvolvimiento de su verdadera labor, conforme la Constitución y la ley.

En el caso de que se presenten quejas en contra de fiscales que incumplen su labor y que ellas no lleguen a una resolución que imponga disciplina a sus miembros o malos funcionarios, se caería en una inseguridad jurídica, puesto que no existe una depuración en ese órgano.

De las entrevistas a ciudadanos que a diario utilizan este servicio público, se establece que nunca han tenido conocimiento respecto al resultado de las quejas presentadas en contra de fiscales que no cumplen con su deber cívico de servicio a la comunidad, así uno de ellos supo manifestar que al acercarse a una unidad de la fiscalía y averiguar el trámite dado a una denuncia en contra de un funcionario público por un supuesto peculado, la Fiscal a cargo del caso, habiendo transcurrido más de seis meses desde su presentación en la fiscalía, no solo que no había investigado el caso disponiendo algún tipo de diligencia sino que ni siquiera tenía conocimiento de dicha denuncia y a más de esos fue déspota en la atención a dicho ciudadano indicando que no era su obligación el conocer todas las denuncias porque no tenía tiempo y porque no era de importancia, que más se dedicaba a despachar asuntos que su “jefe” le encomendaba, presentando dicho ciudadano una queja ante la unidad de quejas de la Fiscalía, solicitando la destitución de la indicada fiscal por no cumplir su obligación en tan importante labor, ya que si alegaba que no tenía tiempo, pues debía dejar el cargo para que otro ciudadano, con mayor intereses de servir a la comunidad y mayormente capacitado tenga la oportunidad de reemplazarla a aquella

mala funcionaria pública, queja que nunca prosperó y que conoce que a la final se la archivó.

Por ello amerita que los procedimientos administrativos disciplinarios llámense sumarios administrativos o como quieran llamarlos se los realice con personas preparadas, conocedoras de la ley y el derecho y por sobre todo que sean imparciales y autónomos.

2.4 Ámbito de aplicación de las Fuerzas Armadas

2.4.1 Análisis de su reglamentación interna

Las Fuerzas Armadas Nacional, es una organización pública, jerarquizada y estrictamente disciplinada, cuya misión constitucional es la Defensa e Integridad del Estado; sus miembros son altamente especializados y capacitados, por ello requieren de normas específicas que demanden el cumplimiento de los más altos objetivos nacionales. [21]

De acuerdo a su organización, lo componen miembros uniformados y personal civil; los unos están regulados, por normas específicas que determinan su ingreso, permanencia, ascensos, promociones, separación y baja; los otros se regulan por las normas comunes establecidas para el sector público.

[21] Ley Orgánica del Servicio de Justicia de las Fuerzas Armadas, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1997, P. 4-45.

Antes de la llamada unidad jurisdiccional, vigente desde la Constitución de 1998 y actualmente, hasta antes de la expedición de la Constitución de 2008, las Fuerzas Armadas tenían su propia organización y administración de justicia.

En el ámbito penal se organizaban a través de la Ley Orgánica del Servicio de Justicia de las Fuerzas Armadas que establecía una Corte de Justicia Militar, integrada por tres oficiales generales en servicio pasivo de las Fuerzas Armadas en representación de cada una de las Fuerzas Terrestre, Naval y Aérea, un Ministro Juez, Oficial de Justicia de las Fuerzas Armadas en el grado de Coronel, un Ministro Fiscal, Oficial de Justicia de las Fuerzas Armadas en el grado de Coronel y un Ministro Juez, representante de la Corte Suprema de Justicia, un Secretario Relator, Oficial de Justicia de las Fuerzas Armadas en el grado de Capitán y demás personal militar y civil administrativo. Esta Corte tenía autonomía administrativa y financiera y lo representaba su presidente, elegido en forma rotativa por los oficiales generales representantes de las Fuerzas.

Esta Corte, si bien tenía su sustento legal, carecía de legitimidad, en virtud de que los fallos pronunciados por la misma eran emitidos los Ministros Jueces que no eran profesionales del derecho y esa falta de conocimiento repercutía en los mismos, sobre todo en materia de derechos y garantías constitucionales.

Asimismo, la ley establecía juzgados de derecho y juzgados de instrucción en cada una de las Fuerzas Terrestre, Naval y Aérea, así por

ejemplo, en la Fuerza Terrestre existía un juzgado de derecho y uno de instrucción por cada Zona. El Ejército ecuatoriano estaba dividido en cinco Zonas jurisdiccionales, la Zona Norte, que abarcaba las provincias del Norte del Ecuador como son Esmeraldas, en la Costa, de la provincia del Carchi hasta la Provincia de Santo Domingo de los Sáchalas en la Sierra y las provincias de Orellana, Sucumbíos en el Oriente. La Zona Central, con Manabí y Guayas en la Costa, Cotopaxi hasta Bolívar en la Sierra y Napo en el Oriente. La Zona Sur con el resto de provincias tanto en la costa, sierra y oriente ecuatoriano. Finalmente la Zona insular con la Provincia de Galápagos. Esos juzgados eran llamados por ejemplo "Juzgado de Derecho de la I Zona Militar, etc.

En la Fuerza Naval en cambio se organizaban en tres zonas jurisdiccionales, divididas por regiones y la región costa abarcaba la provincia insular de galápagos.

En la Fuerza Aérea en cambio se dividían en dos zonas, la I Zona Aérea que constituía todas las provincias de la sierra y el oriente ecuatoriano y la II Zona Aérea que integraban las provincias de la costa incluían la provincia insular de Galápagos.
Los juzgados de Derecho tenían competencia para sustanciar la etapa del juicio en tratándose de delitos militares y las resoluciones de faltas disciplinarias, en tratándose de faltas disciplinarias de carácter militar.

Así mismo, estos juzgados de derecho pese a ser legales carecían igualmente de legitimidad, ya que el juez era el Comandante de Zona,

que era un oficial general de las Fuerzas Armadas de arma o de línea, es decir, sin conocimientos del área legal ni con título de abogado.

Los juzgados de instrucción, en cambio lo conformaban oficiales de justicia de las Fuerzas Armadas, que eran profesionales del derecho, cuya competencia les facultaba a sustanciar la etapa del sumario e intermedia, en tratándose de procesos o juicios militares y sustanciado informaciones sumarias en las que pronunciaban resolución, en tratándose de faltas disciplinarias.

Refiriéndonos a informaciones sumarias, las mismas si tenían un carácter legitimario, ya que constituía todo un procedimiento administrativo para investigar, sustanciar, producir pruebas y resolver, observando términos y plazos pertinentes y quieres estaban a cargo de dicho proceso eran única y exclusivamente oficiales de justicia o sea abogados militares que intervenían en calidad de jueces, fiscales y secretarios.

En la tramitación de informaciones sumarias existía tres etapas, una investigativa, donde se empleaban todos los medios legales disponibles, una etapa intermedia en donde el fiscal emitida su dictamen acusando o absteniéndose de acusar y una resolutiva, mediante el cual el juez de instrucción se pronunciaba en derecho respecto al objeto de investigación y si existió o no el cometimiento de la falta disciplinaria, para luego establecer e imponer la misma.

Igualmente existía una fase de impugnación ante la máxima autoridad de la Fuerza, en el caso de no estar conforme, el implicado podía apelar a la resolución tomada por el inferior.

Estas informaciones sumarias eran verdaderos procesos judiciales, aplicados al ámbito administrativo disciplinario, como debe ser, puesto que ofrecían todas las garantías al implicado para hacer uso de su derecho legítimo a la defensa, incluso, en estos juzgados se destinaba un oficial de justicia de planta para que cumpla las funciones de defensor de oficio.

El único problema, en esta clase de procesos tanto sumarios como judiciales militares era que los oficiales de justicia ostentaban jerarquías militares subalternas, es decir eran tenientes, capitanes, existían muy pocos oficiales superiores como mayores, tenientes coroneles o coroneles, lo que constituía una desventaja a la hora de juzgar por las presiones que recibían de oficiales más antiguos sean éstos involucrados o no, lo que no ocurría con los oficiales de arma que ejercían la función de jueces de derecho que eran oficiales generales, y por regla general juzgaban a personal militar subalterno, todo lo cual acarreaba una cierta interferencia en la administración de justicia militar, sobre todo, si los procesados eran más antiguos que los juzgadores.

A diferencia de esta forma de administrar justicia, en el campo penal, con las últimas reformas al Código Penal, la administración de justicia dentro de las Fuerzas Armadas como de la Policía Nacional, se lo ha vinculado como una forma especializada dentro de los juzgamientos a su personal,

puesto que, conforme a la ley, se dispone la creación de salas especializadas de militar y policial tanto en la Corte Nacional de Justicia como en las Cortes Provinciales, integradas por jueces nacionales y provinciales, nombrados y posesionados conforme la normativa legal vigente. Al igual de Tribunales y juzgados especializados.

El problema práctico que se está dando en esta nueva forma de administrar justicia dentro de la esfera militar y policial es que estos jueces no tienen el más absoluto conocimiento tanto de la norma legal como de la organización, preparación, desenvolvimiento y empleo de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional, sin este conocimiento es muy difíciles que estos jueces puedan actuar en diferentes casos con conocimiento de causa, por ejemplo, podrán ellos leer en la ley penal la tipificación de un delito militar como es el caso de la deserción pero no lo podrán comprender en su verdadera dimensión o significado, porque para un ciudadano civil, a lo mejor el hecho de que un trabajador o servidor, en forma injustificada abandone su puesto de trabajo no implicaría mayor riesgo para la organización, lo que no ocurre con un soldado en un puesto de avanzada o de guardia, lo cual puede significar graves daños a recursos que están a cargo de Fuerzas Armadas. No es lo mismo que un ciudadano civil sea negligente con un bien de estado entregado a su custodia que el bien o recurso entregado a un soldado para la defensa de un Estado.

En el ámbito administrativo disciplinario, en las Fuerzas Armadas, en relación al personal militar, actualmente se maneja a través de los llamados Consejos de Disciplina, que se regulan por un Reglamento.

Estos Consejos de Disciplina tienen el encargo de juzgar y sancionar faltas de carácter atentatorio, sea contra los deberes y obligaciones milites, contra la subordinación, contra el abuso de facultades, contra del decoro personal y compostura militar, contra la puntualidad y asistencia, contra la moral y contra la seguridad de las operaciones militares.

Las sanciones que se aplican, para este tipo de faltas son arrestos que van de seis a diez días, la suspensión de funciones o como máxima sanción la baja de las Fuerzas Armadas.

Estos Consejos se los integra en el lugar donde se presume se cometió la falta con oficiales y personal de tropa en caso de faltas cometidas por ese personal, nombrados por el Comandante del reparto o unidad militar, estos integrantes no son abogados, pero se nombra un oficial de justicia para que actúe como asesor jurídico de dicho consejo, además se nombra un defensor de oficio, en caso de que el acusado no pueda o no nombre su defensor particular.

En la audiencia convocada para el efecto, se practican todas las pruebas conducentes a esclarecer el hecho que se investiga, permitiendo al acusado ejercer en la misma su derecho a la defensa, aportando pruebas, preguntando a testigos, haciendo repreguntas, etc. Esta audiencia puede ser suspendida por una sola vez, en caso de que no se tenga suficientes elementos de juicio para llegar a una decisión y en el lapso de tiempo que dure la suspensión se pueda aportar con mayores pruebas tanto de cargo como de descargo. Una vez finalizado el término,

que conforme el reglamento es de cinco días, el Consejo delibera y se somete a votación de los miembros que tienen voz y voto empezando por el menos antiguo, a fin de que no haya interferencias o influencias en los votos de personal con menor jerarquía, luego de lo cual el tribunal motivadamente pronuncia la resolución y de manera inmediata notifica al infractor absolviéndolo o condenándolo.

De esta resolución se tiene una instancia más ante la máxima autoridad del reparto donde se cometió la infracción, la cual causa ejecutoria.

En cuanto al personal civil de servidoras y servidores públicos que labora en las Fuerzas Armadas, se manejan con una reglamentación interna que guarda armonía con las disposiciones de la derogada LOSCCA y su reglamentación general, en vista de que hasta la actualidad no se expide el reglamento general a la Ley Orgánica del Servicio Público.

En este reglamento la destitución de la servidora o servidor público constituye su máxima sanción disciplinaria.

En cuanto a su procedimiento se observa lo siguiente[22]:

- La autoridad nominadora, para los sumarios administrativos de los servidores y servidoras públicas de las Fuerzas Armadas es el Ministro de Defensa Nacional y por delegación el Jefe del Comando Conjunto y

[22] Reglamento Interno de los Servidores Públicos de las Fuerzas Armadas, OGM No. 182 de 22 de septiembre de 2006, Acuerdo Ministerial No. 1072

los Comandantes Generales de Fuerza y las Unidades de Administración de Recursos Humanos son las encargadas de instaurar dichos sumarios.

- Cuando se considere que un servidor hubiere incurrido en el cometimiento de una presunta falta que merezca sanción de suspensión temporal sin goce de remuneración o destitución, el jefe inmediato, desde que tuvo conocimiento del cometimiento de la presunta falta, comunicará el particular por escrito y motivadamente, en el término máximo de tres días, al Jefe de la Unidad de Recursos Humanos del Organismo, Unidad, Dependencia o Entidad, adjuntando los antecedentes y pruebas de descargo con que se cuente.
- La Unidad de Recursos Humanos del Organismo, Unidad, Dependencia o Entidad, una vez recibida la comunicación señalada en la letra anterior, en el término máximo de tres días, presentará a la autoridad nominadora por órgano regular el informe previo, que únicamente versará sobre la procedencia o no, del sumario administrativo.
- La autoridad nominadora, en el término máximo de tres días contados desde la fecha de su nombramiento, el Secretario ad-hoc notificará al presunto infractor, con los cargo que se le hubiere formulado y los documentos de los que se desprenda la falta, de manera personal, en el lugar de trabajo o mediante tres boletas, que serán dejadas en el domicilio señalado por el servidor en observancia de lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil, concediéndole al servidor sumariado el término de tres días para que conteste sobre los hechos que se le imputan. En la notificación se le hace constar la obligación que tiene de señalar casillero judicial y por ende designar un abogado defensor, en caso de que no disponga la institución le asigna uno.

- Una vez concluido el término de tres días para la contestación del servidor sumariado, dentro del término de siete días, se solicitará y practicarán las pruebas que las partes consideren pertinentes. Se admiten las pruebas previstas en la legislación común, a excepción de la confesión judicial o testimonios con juramento.
- Transcurridos el término de cinco días desde la notificación al servidor sumariado, el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos, dentro del término de tres días, señalará día y hora para que se realice la audiencia, en la cual, el solicitante del sumario y el sumariado sustentarán las pruebas de cargo y de descargo de las que se crean asistidos, respectivamente. Lo actuado en la audiencia constará por escrito y el acta será suscrita por el funcionario que preside la diligencia, el secretario ad-hoc y quienes intervengan en la misma.
- Concluido el término de cinco días desde la audiencia, el Jefe de la Unidad de Recursos Humanos, remitirá por órgano regular a la autoridad nominadora el expediente del sumario administrativo que contendrá el informe pormenorizado en derecho en relación a lo actuado en el sumario, con las conclusiones y recomendaciones. Visto el informe, la autoridad nominadora dispondrá, de ser el caso, de manera motivada, mediante resolución, la imposición de la sanción que corresponda.

2.4.1 Análisis de casos

Dentro de las Fuerzas Armadas, la casuística determina que existe más del cincuenta por ciento de consejos de disciplina y sumarios administrativos que no llegan a cumplir su razón de ser, esto es que con

las resoluciones que emitan se imponga disciplina o se depure a malos funcionarios.

Dentro de las causas, las principales son la falta de preparación o conocimientos de los funcionarios que intervienen en el conocimiento de las leyes y el derecho y al emitir esos fallos o resoluciones, son fácilmente impugnables en el fuero común por contener violaciones a normas y garantías constitucionales.

Un ejemplo práctico se da en el caso de un oficial subalterno que fue llamado por dos ocasiones a consejos de disciplina por distintas faltas, habiendo sido las mismas comprobadas conforme a derecho, pero por el desconocimiento legal de los funcionarios que tramitaban el procedimiento, respecto a los términos en cuanto a notificaciones, pruebas, etc. No fue sancionado, ya que se violaba las normas del debido proceso, constituyendo un verdadero problemas, en cuanto a la disciplina militar imperante, ya que dicho oficial, siendo indisciplinado e insubordinado, continúa prestando servicios en las Fuerzas Armadas, a pesar que con su comportamiento no está cumpliendo su verdadera labor, cual es el servicio público en el ámbito de la seguridad nacional.

Otro caso patético se da en cuanto a un servidor público que por varias ocasiones a faltado a su lugar de trabajo, siguiéndole dos procesos sumarios administrativos, pero así mismo como en el caso anterior, no ha podido ser sancionado con la destitución del cargo en vista de la negligencia y desconocimiento de las normas jurídicas de los secretarios

y funcionarios que intervinieron en dichos procesos, los cuales no son abogados sino técnicos en recursos humanos.

Capítulo III
LA PROPUESTA

3.1 Fines y objetivos de la propuesta

Conforme se ha visto y desarrollado a lo largo del presente trabajo, los fines y objetivos de la presente propuesta es lograr que la destitución de los malos servidores y servidoras públicas sea una realidad, basado en procedimientos ágiles, orales y sumarios, revestidos de todas y cada una de las garantías que establece la vigente Constitución de la República, a fin de que no sean afectados los derechos humanos básicos de estos funcionarios, pero a la vez que esté exento de incidentes que afecten el procedimiento y que den lugar a que estos funcionarios o funcionarias queden en la impunidad y así no se depure a la gran masa del aparato burocrático.

Con un buen sistema de administración de justicia disciplinaria dentro del sector público se conseguirá una mejora sustancial en la prestación de servicios públicos en cuanto a su eficacia y eficiencia, por cuanto el servidor o servidora pública sabrá de antemano que si no cumple con sus obligaciones ya sea por acción u omisión puede ser separado del servicio a través de la destitución.

Estos procedimientos disciplinarios deben ser administrados por gente competente dentro del área de desenvolvimiento, que considero que, en tratándose de derechos, los más idóneos son los profesionales en la ciencia del derecho, es decir que quienes sustancien los procesos administrativos disciplinarios sean netamente abogados con preparación y especialización en derecho administrativo, ellos son los que tienen que preparar, sustanciar y decidir, apegados a derecho sobre el destino de los malos funcionarios públicos; si vemos la realidad, los sumarios administrativos son procesos que involucra ampliamente al área legal, puesto que tiene que ver con las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes; si bien los funcionarios técnicos sean economistas o administradores en materia de recursos humanos tienen el conocimiento técnico de sus recursos no es menos cierto que no tienen la preparación suficiente en el área legal y por ello los procesos se caen, no llegan a feliz término en sentido de conveniencia al Estado ecuatoriano.

Por ello la propuesta va encaminada a especializar a los integrantes de sumarios administrativos pero también va encaminada a que estos sumarios estén provisto de independencia total de la organización donde se originan los mismos, puesto que entes de control o disciplinarios no pueden estar subordinados a dichas organizaciones.

Conforme a la ley, las Unidades de Recursos Humanos UARS, dependen del Ministerio de Relaciones Laborales, pero en la práctica no es así por cuanto están supeditados a las propias organizaciones, lo cual no hace viable el proceso depurador del sector público, abarrotado por burócratas

incompetentes, negligentes y sin compromiso, que perciben sueldos del Estado sin mayor esfuerzo, en perjuicio del pueblo ecuatoriano.

Si bien dentro de la política del gobierno está la capacitación permanente a los servidores y servidoras públicas, no existe un medio o instrumento eficiente y eficaz a través del cual se consiga una verdadera depuración del aparato estatal, ese medio debe ser, como se ha dicho, un proceso ágil, oral e independiente, a fin de que pueda cumplir su razón de ser, es decir, que el estado ejerza una verdadera potestad disciplinaria para garantizar su razón de ser, cual es la prestación oportuna y eficaz de los servicios públicos.

3.2 En cuanto a su concepto

Como lo hemos analizado, anteriormente no existía una unificación conceptual de lo que es el servicio público y quienes son servidoras o servidores públicos.

Hasta el día de hoy se conceptúa al servidor público como el empleado de menor categoría, al empleado sin poder de decisión o dirección, al que está a expensas de someterse a un concurso público de merecimientos y oposición para cubrir una vacante orgánica en determinado órgano público.

Con la conceptualización que la vigente Constitución de la República nos trae, estamos claros de que todo aquel que ejerce una función o cargo público sea de la naturaleza que fuere, se lo considera servidor o servidora pública.

En este sentido, el Presidente de la República es un servidor público, que por la forma de ingresar a dirigir la Función Ejecutiva se lo ubica, dentro de las clases de estos servidores, en un dignatario, es decir elegido mediante el voto popular, conforme la Constitución, pero por esa calidad no le hace diferente a otro servidor público, al contrario, es el primer servidor público de este país, y con mayores deberes y responsabilidades que cualquier otro funcionario público.

De otro lado, los jueces nacionales, provinciales, fiscales etc. que pertenecen a la Función Judicial también son servidores públicos, a pesar de que se rigen por una ley específica, pero tampoco les hace diferentes o requieren de fuero especial para ser juzgados disciplinariamente en forma diferente al resto de servidores públicos.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, al igual que los anteriores son servidores públicos, regidos por sus propias y peculiares normas, pero no les hace diferentes a los demás servidores ni tampoco requieren fueros especiales para ser juzgados disciplinariamente; lo contrario sería en delitos militares tanto en tiempos de paz y guerra y las exclusivas faltas disciplinarias que competan netamente a ese fuero, como son contra las operaciones militares, es decir actos típicos militares.

De esta forma, en cuanto su conceptualización, el servidor público debe ser juzgado y el Estado debe ejercer su potestad sancionadora siguiendo un parámetro único y no tan diverso como lo que ahora existe.

La administración pública es única, que está a cargo del Estado y se la ejerce a través de sus diferentes órganos, pero ello no los hace especiales para que cada servidor público, integrantes de cada órgano tenga un procedimiento diferente, por ello se propone mantener uniformidad de criterios conceptuales para el tratamiento a los servidores públicos en general dentro de la Administración Pública, de esta manera se ejercerá un mejor y mayor control respecto a los casos y procesos que se instaure a todos los burócratas que están al servicio del Estado.

Como hemos podido darnos cuenta, las máximas autoridades de cada institución que actúan como entes nominadores, generalmente tienen el poder de decisión frente a la destitución de los servidores públicos, pero como se ha dicho, esta forma de administrar justicia disciplinaria a los burócratas, no garantiza la plena imparcialidad de los procedimientos, el autor no se refiere a que las autoridades públicas son corruptas, pero el sistema tiende a que dichas autoridades puedan parcializarse a favor o en contra de la medida por intereses institucionales, lo cual afecta a la depuración que debe haber en el servicio público, además que, en sí mismo, dicha autoridad por sus múltiples ocupaciones tiende a aceptar los informes que recomiendan o no la separación del servidor, como medida de respaldo a dicha autoridad.

3.3 En cuanto a la forma

Si bien los procesos administrativos y sobre todo los sumariales contienen ciertos formalismos, especialmente a lo que a términos se refiere, su rigidez da pie a que muchos de sus procesos se echen a bajo, además de que

generalmente estos procesos son escritos; los sumarios administrativos que hemos visto así como los consejos de disciplina enunciados para las fuerzas militares, tienen el clásico tratamiento formalistas de los típicos procesos desde la época romana, es decir que por el hecho de no notificarle al involucrado en el término establecido en la norma es causa de nulidad procesal y por ese motivo no puede avanzar el mismo, y muchos de los abogados alegan violación al debido proceso, incluso existen pronunciamientos jurisprudenciales que dan la razón en el sentido expuesto; no obstante, es formalidad exagerada, con demasiada rigidez permite que muchos servidores o servidoras públicas queden en la impunidad y que sigan prestando un servicio deficiente y hasta muchas veces intolerable.

Si bien los procesos administrativos deben guardar cierta formalidad a fin de garantizar los principios del debido proceso, no es menos cierto que un procedimiento sin muchos formalismos lo torna ágil y oportuno.

La modernización de un Estado requiere de manera urgente de procesos ágiles y esos procesos solo pueden obtenerse a través de sistemas orales en donde las partes actúen libremente aportando las pruebas necesarias para que los juzgadores, a través del proceso interno reflexivo de la sana crítica tomen la decisión más acertada que permita cumplir el objetivo del Estado de ejercer su potestad sancionadora en pro del buen servicio público.

Quiero insistir en el hecho que el ecuatoriano, por cultura y por su historia es demasiado formalista y esas formalidades causan graves perjuicios a la eficiencia del Estado en la prestación de servicios públicos.

Países más desarrollados que el nuestro optan por menos formalidades, menos procesos escritos, de tal suerte que los mismos se tornan ágiles y cumplen los objetivos propuestos, sin perder de vista los derechos fundamentales del hombre, reconocidos en todos los países civilizados.

Por ello la propuesta del autor es crear procedimientos menos formales, reduciendo lo menos posible a escrito y tornándolos en la medida de lo posible y las circunstancias, en forma oral.

Para ello deberán jugar un papel muy importantes las partes litigantes, que se defiendan con los medios legales a su alcance para llegar al juzgador con la verdad de los hechos, en forma clara y contundente, fundamentados en su teoría del caso, que deberá ser lógica, coherente y creíble.

3.4 En cuanto al procedimiento

El procedimiento administrativo disciplinario dentro de la Administración Pública debe ser único e independiente; único en el sentido de que ese procedimiento, para aplicarlo en caso de destitución de servidores o servidoras públicas, sea aplicable en todas las dependencias y órganos del Estado.

Para que el procedimiento se lo realice en forma ágil y cumpla los fines por los cuales fue creado, debe existir una etapa de juzgamiento que se desarrollará en forma oral; previamente existirá una etapa instructiva, donde se recopilarán pruebas tanto de cargo como de descargo para ser exhibidas en la etapa oral.

Este procedimiento único y aplicable en toda la administración pública para

3.5 En cuanto a su estandarización

El procedimiento propuesto, en relación a la destitución de las servidoras y servidores del sector público debe tender a su estandarización, es decir adoptar un mismo procedimiento en todo el aparato estatal, a fin de evitar diversos juzgamientos bajo deferentes esquemas y normas aplicables en distintos órganos de la administración pública.

Esta estandarización conlleva a medir con la misma vara a los servidores públicos, sin distinción de clases o de naturaleza, para que ello ocurra, todos los funcionarios que intervengan como instructores y juzgadores la Constitución y la ley debe garantizarles inmunidad.

Obviamente, quienes intervenga en esas calidades debe gozar de reconocida honradez y capacidad jurídica, la misma que se reflejará en su libro u hoja de vida.

Esta estandarización no impedirá que se la aplique en las distintas funciones del Estado, sean estas la Legislativa, Ejecutiva, Judicial, Control y Participación Ciudadana y Electoral.

Obviamente, estos procedimientos administrativos disciplinarios conforme a la ley, es decir a la que regula el sector público, que actualmente es la Ley Orgánica de Servicio Público.

Conclusiones

1. La Constitución de la República del Ecuador vigente, ha establecido de modo claro y sencillo el concepto mismo de lo que se debe entender por servidora o servidor público, de tal manera que con ello se permite dar un trato igualitario a todos los que de una u otra forma prestan sus servicios dentro de la Administración Pública.

2. De la manera como está conceptualizado el concepto de servidora o servidor público, permite estandarizar procedimientos, específicamente en relación a la potestad sancionadora del Estado.

3. Los procedimientos actuales en materia de administración disciplinaria no ofrecen una verdadera depuración del aparato burocrático.

4. Los procesos administrativos disciplinarios no están acordes a los avances del derecho en materia procesal, ellos se basan en sistemas caducos y del pasado que nunca ofrecieron garantías tanto al acusado como al acusador.

5. Los procesos administrativos disciplinarios lo sustancian funcionarios que desconocen la ciencia del derecho, lo cual constituye una gran desventaja a la hora de motivar las resoluciones o proponer defensas en instancias del fuero común.

6. Las autoridades nominadoras que por lo general son directores o administradores no tienen un cabal conocimiento en materia legal o constitucional, lo que crea una falencia a la hora de decidir, confiando en lo que hacen sus subalternos o asesores.

7. Los sumarios administrativos que se tramitan en las diferentes instituciones públicas, se basan en sus propias reglamentaciones internas, ajustándose a la normativa general reglamentaria que regula a las servidoras y servidores públicos, lo que ocasiona que cada entidad interprete a su manera o conveniencia la manera de organizar y tramitar dichos procedimientos.

8. No está claramente determinado el rol de las Unidades Administrativas Técnicas de Recursos Humanos en materia de sumarios administrativos, lo cual acarrea que en ciertas instituciones públicas se las interprete como las unidades o departamentos de personal o de recursos humanos.

9. Los sumarios administrativos son rígidos especialmente en cuanto a términos se refiere, lo cual acarrea nulidades procesales que determina las consecuentes nulidades, cuyo efecto jurídico inmediato es el archivo de la causa, sin que se pueda plantear otro sumario administrativo por la misma causa.

10. Las quejas instauradas en la Fiscalía General del Estado, por lo general ser archivan, por supuestas falta de pruebas.

11. En las Fuerzas Armadas, más de cincuenta por ciento de sumarios administrativos son archivados.

12. Los funcionarios que sustancias los sumarios administrativos en las instituciones del Estado no gozan de total independencia e imparcialidad.

Recomendaciones:

1. Se debe unificar los procedimientos administrativos disciplinarios en toda la administración pública, creando normas de aplicación general.

2. Se deben eliminar las normas internas de procedimientos administrativos disciplinarios de aplicación para cada institución pública.

3. La estandarización de procedimientos administrativos disciplinarios permite que las instituciones unifiquen criterios y formas de administrar justicia disciplinaria.

4. Se debe tender a la especialización de los funcionarios que sustancian los procedimientos administrativos disciplinarios sobre todo en materia de derecho, puesto que los técnicos en recursos humanos no ofrecen ni garantizan que dichos procedimientos cumplan su cometido.

5. Se debe tender a independizar a los funcionarios que intervienen en estos procedimientos, a fin de que no estén supeditados o comprometidos con los acusados o acusadores de una determinada institución pública.

6. Se debe fomentar y propender a un procedimiento administrativo oral, que se desarrolle en una sola audiencia y que no exista oportunidad de crear o proponer incidentes que tienda a retardar el procedimiento.

7. El sistema oral es el medio procesal más idóneo para que un procedimiento sea ágil y oportuno, garantizando principios procesales de inmediación, publicidad y oportunidad que lo hacen más justo y equitativa para las partes procesales y que debería ser aplicado a los procedimientos administrativos disciplinarios.

8. La sencillez en los procedimientos determina que sean prácticos, lo cual garantiza de que los mismos cumplan su cometido, disminuyendo de esta manera el archivo de los mismos.

BIBLIOGRAFÍA:

Albi, Fernando (1963): Tratado de los modelos de gestión de las corporaciones locales, Barcelona-España, Antares.

González Pérez, Jesús (1967): Administración Pública y Libertad, México D.F.-México, UNAM.

Cadena, Paúl (1973): La Administración y el público, Buenos Aires-Argentina, Libro Mundo.

Constitución de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008.

Diccionario Jurídico Espasa, Madrid, Editorial Espasa Calpe, S.A.

Diez, Manuel María (1980): Derecho Administrativo, México D.F.-México, UNAM, Instituto de Estudios Superiores.

Isoard y Jiménez de Sandi, Carlos (1984) Auditoría de las operaciones del gobierno, Buenos Aires-Argentina, Cortache.

Ley Orgánica de la Defensa Nacional, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2009.

Ley Orgánica del Servicio Público, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008.

Ley Orgánica del Servicio de Justicia de las Fuerzas Armadas, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1997.

Ministerio Público del Ecuador, Acuerdo No. 032-2007-MFG.

Monien Hoff, Miguel (1972): Tratado de Derecho Administrativo, Buenos Aires-Argentina, Libro Mundo.

Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2008.

Reglamento de Disciplina Militar. Acuerdo Ministerial No. 1057 de fecha 13 de Julio de 2009.

Reglamento Interno de los Servidores Públicos de las Fuerzas Armadas, OGM No. 182 de 22 de septiembre de 2006, Acuerdo Ministerial No. 1072

Secaira Durango, Patricio (2004): Curso breve de derecho administrativo, Quito-Ecuador, Editorial Universitaria.

Servidores Públicos, Estudios Sociales, disponible en: copyright@2088-definición.de (Consulta 14-09-2010)

Servidores Públicos, Estudios Sociales, disponible en: copyright@2088-definición.de (Consulta 22-10-2010)

Uribe Vargas, Diego (1970): Ensayos de Ciencia Política, Bogotá-Colombia, Tercer Mundo.