



*La Universidad Católica de Loja*

UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA

La Universidad Católica de Loja

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

“Concurso de méritos y oposición para el ingreso y ascenso de los servidores en el sector público”

Tesis de grado

Autor:

Costa Jaramillo, María Lorena, Dra.

Director:

Valdivieso Espinosa, Patricio Alberto, Dr.

CENTRO UNIVERSITARIO LOJA

2012

## **Certificación**

Doctor

Patricio Valdivieso Espinosa

DIRECTOR DE TESIS DE GRADO

CERTIFICA:

Que el presente trabajo, denominado “Concurso de méritos y oposición para el ingreso y ascenso de los servidores en el sector público” realizado por la profesional en formación: Costa Jaramillo María Lorena; cumple con los requisitos establecidos en las normas generales para la Graduación en la Universidad Técnica Particular de Loja, tanto en el aspecto de forma como de contenido, por lo cual me permito autorizar su presentación para los fines pertinentes.

Loja, diciembre 2012

Dr. Patricio Valdivieso E.

## **Cesión de derechos**

“Yo María Lorena Costa Jaramillo declaro ser autora de la presente tesis y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte perteneciente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”

Costa Jaramillo María Lorena

1102145503

## **DEDICATORIA**

Dedico el presente trabajo a mi familia; a mi hija, a mi padre, a mi madre... ellos son la razón de mi ser, y el motor de mis sueños y trabajo. Gracias por su inmensa paciencia. Han debido padecer mis ausencias y desvelos, y por ello también son partícipes de mis triunfos.

A todos aquellos que han sido oído, mano u hombro, ante mis palabras, desmayos y lágrimas; por creer en mí. Creer en alguien más es algo difícil, significa depositar parte de sus propias esperanzas en las fuerzas de los otros; sin embargo, lo han hecho, y han sido para mí parte de mi propia exigencia.

Dra. Lorena Costa Jaramillo

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a Dios, todopoderoso, por haberme brindado la oportunidad y los recursos necesarios para haber alcanzado la culminación de este trabajo, a mi familia por su imperecedera confianza y apoyo, y a la Universidad Técnica Particular de Loja y sus docentes por su guía en mi formación académica. A todos y todas, quienes con sapiencia han sabido coadyuvarme, para finalmente permitirme tener como resultado este trabajo.

Dra. Lorena Costa Jaramillo

## ÍNDICE DE CONTENIDO

DEDICATORIA.....	IV
AGRADECIMIENTO .....	V
RESUMEN EJECUTIVO .....	VIII
INTRODUCCIÓN .....	9
CAPÍTULO I.....	11
1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	11
1.1 Generalidades .....	11
1.2 Los Servidores Públicos.....	40
1.3 El Servicio Civil y Carrera Administrativa.....	44
1.4 Las entidades seccionales autónomas .....	54
1.5 Los Nombramientos Permanentes, de Período y de Libre Remoción .....	55
CAPÍTULO II.....	60
2. LOS CONCURSOS DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA.....	60
2.1 En el Marco Constitucional .....	60
2.2 En el Marco Legal .....	62
2.3 En los Reglamentos e Instructivos .....	63
2.4 Criterio y consideraciones generales .....	83
CAPÍTULO III.....	86
3. DERECHO COMPARADO DE PAÍSES DE SUDAMÉRICA RELACIONADO AL INGRESO AL SECTOR PÚBLICO .....	86
3.1 Regulación del ingreso al sector público en Perú.....	86
3.2 Regulación del ingreso al sector público en Colombia.....	92
3.3 Regulación del ingreso al sector público en Chile .....	96
CAPÍTULO IV .....	103

4. PROPUESTA LEGISLATIVA .....	103
CAPÍTULO V .....	104
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	104
5.1 Conclusiones .....	104
5.2 Recomendaciones .....	105
BIBLIOGRAFIA .....	107

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo, realiza un análisis a lo dispuesto constitucional, legal y reglamentariamente en el Ecuador, respecto del ingreso de las personas al servicio público y de su ascenso dentro del mismo, en los casos que se encuentra establecido como requisito previo la realización de concursos de méritos y oposición.

Profundizando inicialmente la historia del servicio público, en sus principios, disposiciones, cuál es el ámbito de aplicación, se interioriza en la revisión de la normativa, para evaluar si ésta garantiza la transparencia de dichos concursos, o si ésta demanda de la generación de reformas legales y reglamentarias que auspicien de mejor manera los principios constitucionales, que promueven la igualdad de oportunidades y la inexistencia de discrecionalidad en el manejo de la cosa pública.

Asimismo, recoge una investigación acerca de cómo se presenta la dinámica del servicio público, en especial la del ingreso a él, en tres países: Perú, Colombia y Chile.

Finalmente, partiendo de un análisis crítico, se formulan conclusiones y recomendaciones que se orientan a la necesidad de diseñar proyectos de reforma legislativa, que contribuyan a superar la problemática.



## **INTRODUCCIÓN**

A lo largo de la historia hemos sido gobernados por las familias que ostentaban mejores condiciones económicas, sin considerar los conocimientos o estudios de las personas, hegemonía que se ha mantenido hasta finales del siglo XX, pero la competitividad y desarrollo ha ido cambiando esta forma de otorgar los poderes, siendo hoy indispensable el conocimiento y formación, teoría que ha sido adoptada por la mayoría de países capitalistas en el mundo.

Uno de los mayores cambios que registró el mundo las últimas décadas fue justamente el laboral. El triunfo del neoliberalismo buscó la desregulación económica con el objetivo de liberar a la acumulación del capital de todo control social; ello generó un retroceso en las condiciones de trabajo de los sectores populares, un cambio cualitativo del capitalismo y una reformulación en las relaciones políticas entre las clases sociales, y en estas condiciones actuó la Asamblea Constituyente en los años 2007-2008, con la intención de “construir” desde la sociedad civil una nueva Constitución, que haga posible un pacto social y genere nuevos principios y normas que permitan mayor inclusión, equidad, participación y justicia social.

Para ello se ha recurrido al estudio de la Constitución, del Código Laboral, de la LOSSCCA y la actual Ley Orgánica de Servicio Público, sin dejar de lado, decretos y otras herramientas jurídicas.

En igual forma, realicé un profundo análisis para enfocar los vacíos legales que existen para ingresar al sector público, toda vez que la Constitución de la

República en su Art. 228, establece que 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, en donde su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora, es por ello, que cada institución mantiene su propio reglamento interno pero no existe un reglamento general que permita el ingreso de cualquier persona al servicio público, creando de esta manera, un vacío existente en nuestra legislación ecuatoriana, respecto a la formas de ingresar al sector público, que es un derecho que lo tiene cualquier ciudadano ecuatoriano, siendo propicio establecer un reglamento general, que de manera general regule de la misma manera a todas las entidades e instituciones del sector público y así, permitir el libre ingreso a dichas instituciones sin discrimenes ni impedimento alguno.

# CAPÍTULO I

## 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

### 1.1 Generalidades

La Administración Pública para cumplir con los fines y funciones regulados en la Constitución y la Ley, cuenta en su organización interna, con el elemento humano que desarrolla actividades administrativas y técnicas denominado “servidor público, a través del cual se cumplen actividades primordiales en aras de precautelar el interés público y el bien común; entonces sus deberes se dirigen a impulsar el desarrollo de la obra pública, mejorar los servicios públicos, y procurar el bienestar material de la colectividad contribuyendo al fomento y protección de los intereses locales, provinciales, regionales y nacionales.

La administración pública según, el Dr. Herman Jaramillo Ordóñez, es: “la actividad científica, técnica, jurídica, y uno de los medios que se vale el Estado para lograr obtener que los servicios sean atendidos de la mejor manera, con el mayor grado de eficiencia, eficacia, transparencia y calidad de sus actos, para el desarrollo del país”<sup>1</sup>.

La Administración Pública es el sistema administrativo de un Estado, de una ciudad, de una comuna o centro poblado; y que existe principalmente para dos cosas:

- Prestar servicios públicos a la comunidad a quien se debe; y
- Ejercitar controles públicos a las personas y la propiedad dentro de su dominio.

---

<sup>1</sup> JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman. (2005) MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Universidad Nacional de Loja. Quinta edición. Pág. 90.

La administración pública en nuestro país ha tenido una evolución cronológica marcada por diferentes hitos relacionados con el desarrollo mismo del Estado, así como con la ciencia del Derecho Administrativo en el Ecuador, en base a estos aspectos puede desarrollarse la siguiente reseña sobre la evolución cronológica de la administración pública ecuatoriana.

Los primeros visos que podemos encontrar en la historia del Ecuador en relación con la administración pública, se remontan a los tiempos de los shyris, que fueron los señores del Reino Quito, donde ya empiezan a fomentarse las primeras formas de Estado que se han observado en lo que hoy es el territorio ecuatoriano. En aquella época ya existían principios de administración pública, ya que se trataba de un pueblo organizado bajo la autoridad del gobierno teológico encarnado por el Shyri, e incluso con un sistema normativo que les permitía incriminar y sancionar a las personas que cometían actos contradictorios a lo que la sociedad de entonces consideraba como positivo.

Posteriormente, con la conquista incásica al territorio de los Quitus, se observan formas innovadoras de gobierno y consecuentemente de administración pública. Son muchos los historiadores que reconocen al Estado incásico como una de las más elevadas formas de gobierno que se observaban en aquella época. Se habla preferentemente de la convivencia armónica de dos sistemas que en otros lugares ha resultado imposible, como es el caso de la propiedad común sobre los medios de producción y el trabajo conjunto de los miembros de la comunidad que se acerca a un sistema socialista, y el sistema monárquico absolutista de gobierno

encarnado en el Inca, que se respaldaba en la visión teológica del pueblo indígena que veía en él a un hijo del Dios Sol.

La administración pública en el tiempo del incario tuvo un orden y pulcritud admirables. Seguramente el sistema de vigilancia, como la crueldad de las penas que se imponían a quienes obran contra los bienes colectivos o del Inca, eran suficientes para disuadir a todos quienes hubieren en algún momento pensado realizar acciones o conductas contra el patrimonio o el deber de corrección que imponía el Inca en la administración pública. Existen algunos pasajes históricos que nos hablan de la crueldad de los incas para castigar a las personas que cometían actos contra el deber de corrección en la administración pública.

En el tiempo de la Colonia, la administración pública pasó a manos de los conquistadores, los mismos que aplicaron normas y procedimientos de acuerdo a su conveniencia y a su insaciable sed de oro, incluso los inmensos tesoros existentes en los palacios y en los templos desaparecieron en manos de los españoles, y se impuso tributos especiales, para agrandar las arcas reales de España, y especialmente, para saciar la codicia de los conquistadores españoles. Ya que a fines de la Colonia por primera vez, se logra la concurrencia de contadores especializados de las arcas reales, que realizaban una función administrativa en lo que a recursos económicos se refiere.

Los diferentes asuntos gubernativos que competían a la monarquía española en el Reino de Quito, fueron atendidos por la Real Audiencia de Quito, que fue el órgano político y administrativo que se creó en nuestro territorio para atender lo inherente a los intereses del Rey, y a las políticas administrativas que con

respecto a los tributos, servicios públicos, judiciales, etc. se requerían en estos territorios.

En la época de la independencia del yugo español, el Ecuador (llamado en ese entonces Distrito del Sur) formó primeramente parte de la gran Colombia, y como tal, su administración pública se regía por las primeras normas establecidas en la Convención de Cúcuta en 1821, y posteriormente, por las normas impuestas por la convención de Ocaña en 1828, y finalmente por la Carta Política aprobada en la Asamblea de Bogotá el 29 de Abril de 1828.

Pese a la declaración del Ecuador como Estado independiente en 1830, las normas administrativas que se contemplaban en la Constitución Política, aprobada en abril de 1828, continuaron practicándose en el Ecuador, hasta que se tuvo la primera Constitución Política del Estado, que rigió los destinos del país, en el mismo año de 1830.

La Constitución de 1830, establece con absoluta claridad como pautas generales para el desarrollo del Estado ecuatoriano, las características de sistema republicano, presidencialista para el Gobierno y la estructura unitaria del Estado.

Aunque se optó en Riobamba por el Estado unitario, no quedó claramente definida la división territorial del país ya que se conservó, para efectos del sufragio, la tripartición en los Departamentos de Quito, Cuenca y Guayaquil, que debían tener igual número de representantes hasta que un árbitro definiera el sistema electoral.

Otro aspecto positivo, que en cuanto a la Administración Pública se logró en la Constitución de 1830, fue por ejemplo, la división de las tres funciones del Estado,

o sea los tres poderes como solía decirse en la época, quedando configuradas con precisión las atribuciones del Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

El sistema presidencialista que se adoptó suponía que el Presidente de la República nombraba y renovaba libremente a sus Ministros, Gobernadores y más Funcionarios ejecutivos. Este sistema perduró casi sin mutaciones hasta un siglo después: en 1929 se intentó modificarlo aproximándolo al régimen parlamentario. Al apartarse el Ecuador del ya tradicional sistema se produjo un grave trastorno político que privó al país de estabilidad durante veinte años de gobiernos provisorios y dictatoriales.

Bajo estos principios, esencialmente se ha desarrollado la administración pública en el Ecuador, hasta abordar a los tiempos actuales.

Con el retorno a la vida democrática, la administración pública ecuatoriana quedó nuevamente entregada a manos del Estado y especialmente de la Función Ejecutiva, que a través del Gobierno, la ejerce en sus diferentes ramas, a saber central, seccional y dependiente.

El Ecuador en más de siglo y medio de historia turbulenta, ha alcanzado un progreso material y cultural de relativa importancia, lo que se ha evidenciado en la legislación social para el sector público.

En 1923 se crea la Caja de Pensiones, para dar protección social en particular a los empleados públicos.

En 1928 se promulgó la Ley Orgánica de Hacienda, para regular sus nombramientos, salarios, responsabilidad, etc. de los empleados públicos.

En 1959 se publica la Ley de Carrera Administrativa que establece: la estabilidad de funcionarios públicos; su capacitación técnica; y su sistema de selección.

En 1968, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa establece un sistema de administración del personal, basado en el mérito; igual oportunidad, sin discriminación para todos los ecuatorianos; y una carrera en la administración pública.

Posteriormente esta Ley ha sido reformada mediante otras leyes y decretos; llegando a estos días en los años 90; cuando el Estado inicia un proceso integral de transformación con su modernización.

Actualmente en los diferentes organismos públicos del Estado, existen cerca de 500.000 empleados públicos, de los cuales la mayoría son profesionales de nivel superior, que ejercen funciones directrices, de supervisión y de planificación.

El servicio público en el Ecuador, se fundamenta en los principios de calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación, según el Art. 1 de la Ley Orgánica del Servicio Público, aquello significa la corresponsabilidad, en el ejercicio de sus funciones, de toda persona que presta sus servicios al Estado, a fin de garantizar lo estipulado en la indicada norma, porque cuando ingresamos a prestar nuestros servicios lícitos y personales en el servicio público, nos posesionamos y hacemos un juramento patriótico de contribuir con el desarrollo



del país, entregando en lo laboral, capacidad, y eficiencia. El incumplimiento de estos valores y presupuestos jurídico, tiene como resultado la infracción de normas legales que podrían cometerse por parte de 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, siendo por tanto sujetos a las sanciones de orden administrativas y civiles, además de las penales establecidas por la comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, y otros conexos, cuyas acciones para perseguirlos son imprescriptibles.

Un Estado moderno no puede existir si no dispone de una administración pública también moderna. Esta Administración moderna por otro lado, tampoco puede existir si no es conducida por funcionarios públicos altamente capacitados y actualizados en las dos funciones básicas de un Estado: suministrar servicios y ejercer control de las personas y de la propiedad.

En casi todas las Universidades del país se han establecido programas a nivel de Licenciatura o de Ingeniería como se hacen llamar; programas de capacitación en Administración de Empresas. La mayoría se han preocupado en formar gerentes para la empresa privada; pero la ESPOL si ha visto la necesidad de capacitar en Administración Pública a los funcionarios que ejercen actividades de dirección, decisión y planificación; y que se desempeñan como jefes de: obras públicas, salud, finanzas, recolección de impuestos, etc. Esto es hasta cierto punto irónico, que el Ecuador sea el único país de América que sus universidades no tengan programas formales y continuos sobre administración pública.

## - **La Administración Pública y sus Organismos**

Para identificar de mejor manera el ámbito de la Administración Pública en el Ecuador, es necesario recordar que ésta se encuentra representada por varios organismos y entidades, cada una con sus funciones estipuladas en las diversas leyes que las rigen, en la Orgánica de Servicio Público y Constitución de la República.

A partir de la vigencia de la Constitución de 2008, se inicia una nueva concepción de la estructura del Estado ecuatoriano que cambia el concepto y contenido de los anteriores tres poderes tradicionales del Estado y establece, en su lugar, cinco Funciones del Estado, las cuales son:

- Función Ejecutiva.
- Función Legislativa.
- Función Judicial.
- Función de Transparencia y Control Social.
- Función Electoral.

Las principales entidades que conforman la Administración Pública y sus Organismos son:

### - **Función Ejecutiva**

La Función Ejecutiva está delegada al Presidente de la República, quien nombra a Secretarios nacionales, Ministros coordinadores, Ministros de Estado y Servidores públicos. Define la política exterior, designa al Canciller de la República, así como también embajadores y cónsules. Ejerce la máxima autoridad sobre las Fuerzas

Armadas del Ecuador y la Policía Nacional del Ecuador, nombrando a sus autoridades, los ministerios y secretarías que conforman el poder ejecutivo son:

- Ministerio de Defensa
- Ministerio de Inclusión Económica y Social
- Ministerio de Salud Pública
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Ambiente
- Ministerio de Turismo
- Ministerio de Gobierno del Ecuador
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Ministerio de Electricidad y Energía Renovable
- Ministerio de Petróleo y Minas
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Industrias y Competitividad
- Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda
- Ministerio Coordinador de la Política, Seguridad Interna y Externa
- Ministerio de Desarrollo Social
- Ministerio del Litoral
- Secretaría de Comunicación
- Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional
- Ministerio de Cultura.

### - **Función Legislativa**

La Función Legislativa ejercida por la Asamblea Nacional, cuya conformación es de carácter unicameral, tiene su sede en la ciudad de Quito en el Palacio Legislativo, y está conformada actualmente por 130 asambleístas, siendo la próxima de 135 integrantes conforme a la convocatoria realiza en días anteriores, repartidos en diez comisiones, elegidos para un período de cuatro años. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional; dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población; y, seis asambleístas por representación de los migrantes que habitan fuera del territorio continental. Ajeno a lo anterior, la ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y además de la circunscripción del exterior.

### - **Función Judicial**

La función judicial, a quien le competen las facultades jurisdiccionales del país, se encuentra integrada por un órgano de carácter administrativo, una estructura eminentemente jurisdiccional, y órganos auxiliares.

La Función Judicial del País está conformada por el Consejo de la Judicatura como su ente principal y por Corte Nacional de Justicia, las Cortes Provinciales, los Juzgados, Tribunales, y los Juzgados de Paz. La representación jurídica la hace el Consejo de la Judicatura, sin perjuicio de la representación institucional que tiene la Corte Nacional de Justicia.

La Corte Nacional de Justicia está integrada por 21 Jueces elegidos para un período de nueve años. Serán renovados por tercios cada tres años, conforme lo estipulado en el Código Orgánico de la Función Judicial. Estos son elegidos por el Consejo de la Judicatura conforme a un procedimiento de oposición y méritos. No son susceptibles de reelección.

Como organismos independientes de la Función Judicial están la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública. Como organismos auxiliares están: el servicio Notarial, Los Martilladores Judiciales y los Depositarios Judiciales. Igualmente hay un régimen especial de justicia indígena.

En cuanto a lo administrativo, es el Consejo de la Judicatura el órgano a quien le han sido conferidas las diversas competencias y facultades necesarias para el desenvolvimiento de esta función del Estado; por tanto, es menester abordarlo de mejor manera.

### **El Consejo de la Judicatura**

Es el órgano de Gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, mediante la definición y ejecución de las políticas para el mejoramiento y modernización del Sistema Judicial, encargado de controlar los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos para optimizar la administración de la justicia y los servicios que ofrece, en beneficio de los usuarios en el marco de la ética y la transparencia.

Con el fin de garantizar el acceso a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de Derechos con eficacia, integridad y transparencia asegurando el debido proceso y la seguridad jurídica.

Este es un mandato ciudadano que se originó en la consulta popular del 07 de mayo de 2011 y que se tradujo en un programa para mejorar la Justicia, que consiste en una reestructuración integral del sistema de la Función Judicial, para que los procesos judiciales sean más ágiles, seguros y transparentes, este programa se basa en 6 ejes que son:

1. TALENTO HUMANO.- Busca capacitar a las y los servidores judiciales y dotar a la Función Judicial de personal capacitado y responsable que ejerza cada una de sus actividades de manera eficiente. Para esto se establecerá un sistema de remuneraciones por resultados que privilegien la promoción y estabilidad por méritos.
2. MODELO DE GESTIÓN.- Apunta a diseñar e implementar un modelo para la Función Judicial, de conformidad con los preceptos constitucionales y demás normas conexas que garanticen el acceso y servicio oportuno, eficiente, eficaz y de calidad de todas las personas, a partir de 2011.  
El propósito fundamental es que las y los Jueces se dediquen únicamente al ejercicio de sus competencias y no a tareas administrativas. La implementación de la Oralidad y el nuevo Modelo de Gestión permitirán reducir los tiempos de tramitación y digitalizar las causas.
3. INFRAESTRUCTURA CIVIL.- Encaminada a remodelar los inmuebles existentes y a construir la nueva infraestructura de la Función Judicial para

que responda al Modelo de Gestión de transformación de la Justicia. De esta forma se busca garantizar el acceso a la justicia, el debido proceso, la independencia judicial y los demás principios constitucionales.

4. **INFRAESTRUCTURA TECNOLÓGICA.**- Fortalece el Sistema Judicial mediante la implementación de tecnologías que incrementen y garanticen la disponibilidad y acceso a la información. También se quiere aplicar soluciones informáticas que aseguren la integridad de la información con la que se cuenta en las instancias judiciales. Se espera lograr esto a través de la incorporación de sistemas de comunicación seguros para la transmisión de información procesada en las Unidades Judiciales en todo el país. Con el propósito de dotar de infraestructura tecnológica robusta y de última generación, mejorando los servicios de acceso a la información.
5. **COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL.**- El planteamiento está enfocado a desarrollar procesos de coordinación interinstitucional entre el Consejo de la Judicatura, como órgano de gobierno y administración de la Función Judicial, con las demás funciones del Estado. Además, pretende articularse con la ciudadanía ecuatoriana, las universidades, la comunidad internacional y con otros sectores para generar compromisos institucionales y políticas de transformación de la justicia. La coordinación con los demás ejes estratégicos permite diseñar políticas públicas sobre la administración de la justicia, movilizar la cooperación técnica y financiera de instancias públicas y de cooperación, la coordinación con las veedurías ciudadanas

para garantizar el acceso a la información y el control social, la formulación participativa de proyectos de reformas legales, entre otros componentes.

6. GESTIÓN FINANCIERA EQUITATIVA.- Tiene como objetivo lograr una adecuada asignación de recursos financieros para que las Casas de Justicia tengan la misma calidad de servicios y tecnología tanto en las ciudades grandes como en las pequeña y así la Función Judicial brinde servicios de calidad, a través de una adecuada tecnología y una infraestructura acorde con las necesidades del usuario.

### **Fiscalía General del Estado**

La Fiscalía General del Estado, también conocida anteriormente como Ministerio Público, es una institución de derecho público en Ecuador. Tiene como misión dirigir con objetividad y ética la investigación del delito y acusar a sus responsables, proteger a las víctimas y garantizar los derechos humanos.

Desde la creación de la República del Ecuador en 1830, hubo la necesidad de un ente fiscalizador en el poder judicial. El presidente Juan José Flores instaló la Alta Corte y se dictó la primera Ley Orgánica del Poder Judicial. En el Libro de Actas del Congreso del 19 de septiembre de aquel año, se señala que los Diputados de aquella Convención Nacional nombraron a varios ministros, entre los cuales a quien sería el primer Fiscal del Ecuador. La Constitución de 1883 crea la figura del Ministro Fiscal de la Corte Suprema, con sede en Quito.

Es una Institución de derecho público, única e indivisible, y autónoma de la Función Judicial en lo administrativo, económico y financiero.



La Fiscalía representa a la sociedad en la investigación y persecución del delito y en la acusación penal de los presuntos infractores.

### **Defensoría del Pueblo**

La Defensoría del Pueblo de Ecuador es una institución joven, con dieciséis años de historia. Su creación se efectivizó en 1996, dentro del proceso de reformas constitucionales planteadas en consulta popular por el ex presidente Sixto Durán Ballén. En febrero de 1997, en la presidencia de Fabián Alarcón, se promulgó la primera Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, instrumento que fijó los lineamientos jurídicos y administrativos de la institución. En tal virtud, la Defensoría del Pueblo nace para tutelar los derechos y garantías individuales y sociales invocados en la Constitución y los consagrados en el Derecho Internacional. Su ámbito de acción no sólo se circunscribe al sector público, sino que abarca también al sector privado.

Posteriormente la Defensoría del Pueblo cuyo titular es el Defensor del Pueblo, fue incluida en el aparataje institucional del Estado ecuatoriano mediante la disposición del artículo 96 de la Constitución Política que rigió desde agosto de 1998. Actualmente, se encuentra institucionalizada mediante la disposición del artículo 214 de la nueva Constitución de la República del Ecuador (en vigencia desde octubre de 2008), que señala: "la Defensoría del Pueblo será un órgano de derecho público con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera. Su estructura será desconcentrada y tendrá delegados en cada provincia y en el exterior".

De igual manera, la Constitución, en su artículo 215, puntualiza que la Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país. Serán sus atribuciones, además de las establecidas en la ley, las siguientes:

1. El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados.
2. Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos.
3. Investigar y resolver, en el marco de sus atribuciones, sobre acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.
4. Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir, e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas”.

Finalmente, el artículo 216 indica que “Para ser designado Defensora o Defensor del Pueblo será necesario cumplir con los mismos requisitos exigidos para las Juezas y Jueces de la Corte Nacional de Justicia y acreditar amplia trayectoria en la defensa de los derechos humanos. La Defensora o Defensor del Pueblo tendrá fuero de Corte Nacional de Justicia y gozará de inmunidad en los términos que establezca la ley”.

El Defensor del Pueblo puede, además, emitir censura pública en contra de los responsables materiales o intelectuales de actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos; así como pronunciamientos públicos en los casos sometidos a su consideración, con criterios que pasan a constituir doctrina para la defensa de los derechos humanos.

- **Función Electoral**

Estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Ambos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia. Se regirán por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.

EL Tribunal Contencioso Electoral se conformará por cinco miembros principales, que ejercerán sus funciones por seis años. El Tribunal Contencioso Electoral se renovará parcialmente cada tres años, dos miembros en la primera ocasión, tres en la segunda, y así sucesivamente. Existirán cinco miembros suplentes que se renovarán de igual forma que los principales

La Presidenta o Presidente y Vicepresidenta o Vicepresidente se elegirán de entre sus miembros principales, y ejercerán sus cargos por tres años.

Para ser miembro del Tribunal Contencioso Electoral se requerirá tener la ciudadanía ecuatoriana, estar en goce de los derechos políticos, tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país y haber ejercido con

probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de diez años.

### **Tribunal Contencioso Electoral (TCE)**

Es un órgano de jurisdicción electoral de la República del Ecuador. El TCE forma junto al Consejo Nacional Electoral la Función Electoral, la cual "garantizará el ejercicio de los derechos políticos que se expresan a través del sufragio, así como los referentes a la organización política de la ciudadanía".<sup>1</sup>

Fue creado por primera vez por la Constitución de 2008, la cual regula la función electoral en el capítulo sexto.<sup>2</sup>

La Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador de 2007 tomó tres decisiones respecto a las metas, conformación y función de la Función Electoral. Primero, decidió establecer la Función Electoral con el mismo estatus que los demás poderes del Estado, un estatus formalmente concedido en la Constitución de 1998, pero no puesto en práctica debido a la carencia de herramientas institucionales adecuadas. El objetivo fue superar la tripartición tradicional de poderes y acentuar el principio de la soberanía popular como titular y fuente del poder. Por tanto, la Función Electoral es una Función del Estado.

La tercera decisión respecto a la Función Electoral separa las funciones administrativas de las jurisdiccionales. Las razones de esta decisión fueron potenciar la transparencia y eficacia en el proceso electoral, fortalecer las Garantías Jurisdiccionales del ciudadano y de las organizaciones políticas, y

preservar la imparcialidad en las decisiones judiciales electorales con respecto, tanto del votante, como de los órganos de administración electoral y los demás poderes del Estado. Esta separación tiene vastas consecuencias, si se considera que los ciudadanos y los sujetos políticos pueden recurrir de las decisiones del Consejo Nacional Electoral y sus órganos desconcentrados ante el Tribunal del Contencioso Electoral, es decir, que el Tribunal podrá juzgar y sancionar a estos órganos cuando sus decisiones sean impugnadas judicialmente; proporcionando, de esta manera al ciudadano una instancia jurisdiccional imparcial, independiente y especializada en materia electoral.

El TCE tiene entonces tres funciones principales, siendo la primera solucionar los problemas contra el Consejo Nacional Electoral y demás entidades políticas. El TCE tiene también la facultad de castigar la violación de las leyes sobre el gasto electoral, propaganda y demás leyes electorales. El TCE define su presupuesto y organización. El TCE es además la última instancia de la jurisprudencia electoral y sus fallos deben ser cumplidos inmediatamente.

#### **- Función de Transparencia y Control Social**

La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público.

Está conformada por: El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, La Defensoría del Pueblo, La Contraloría General del Estado, y las Superintendencias. Sus autoridades ejercerán sus puestos durante cinco años. Éste poder se encarga de promover planes de transparencia y control público, así como también planes para diseñar mecanismos para combatir la corrupción, como también designar a ciertas autoridades del país, y ser el mecanismo regulador de rendición de cuentas del país.

### **El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social**

Es una entidad autónoma que forma parte junto a la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las Superintendencias – de la Función de Transparencia y Control Social de la República de Ecuador.

La cuarta Función del Estado, según el orden constitucional, integra, fomenta e incentiva a la Participación Ciudadana. En este contexto y como su avance más importante en materia de participación, la Constitución de la República del Ecuador crea el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social está integrado por siete consejeros y consejeras principales y siete suplentes que durarán 5 años en sus cargos.

Los consejeros y consejeras serán seleccionados de entre representantes de organizaciones sociales o ciudadanos de manera individual, a través de un concurso público de méritos y oposición con veeduría e impugnación ciudadana.

Según la Constitución y la Ley Orgánica del CPCCS, las principales competencias del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social se pueden sintetizar en las siguientes:

1. Su estructura se organiza a través de promover el ejercicio de los derechos de participación, control social de lo público y rendición de cuentas.
2. Establecer mecanismos y políticas anticorrupción y realizar investigaciones sobre casos que afecten la participación ciudadana, el interés público o generen corrupción.
3. Designar a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley a través de Comisiones Ciudadanas de Selección, ternas enviadas por el Ejecutivo o concursos públicos.

A las atribuciones constitucionales se suman otras atribuciones generales señaladas en su Ley Orgánica:

1. Designar a las autoridades y delegados de la ciudadanía que determine la ley, luego de agotar el proceso de selección correspondiente, con veeduría y derecho a impugnación ciudadana, en los casos que correspondan.
2. Presentar, promover e impulsar propuestas normativas, en materias que correspondan a las atribuciones específicas del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Superintendencia de Bancos

Superintendencia de Compañías

Superintendencia de Telecomunicaciones

### **Entidades de Control**

Las entidades de control, son las encargadas de velar por el adecuado uso y empleo de los bienes públicos, so pena de incurrir en sanciones legales, está representada por:

#### **La Procuraduría General del Estado**

Desde su creación en 1928, la Procuraduría General del Estado y el Ministerio Fiscal, formaron parte del mismo organismo público; hasta que, por mandato de la Carta Política de 1997, se separa el Ministerio Público, de la Procuraduría, formando dos organismos independientes y consecuentemente con funciones específicas para cada uno, para organizar su funcionamiento se dictan dos cuerpos legales, la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (Registro Oficial 335 de 9 de junio de 1998), y La Ley Orgánica del Ministerio Público (Registro Oficial 26 de 19 de marzo de 1997)

De la misma forma que en la anterior Carta Política se dispone que el Procurador será nombrado por el Congreso Nacional, de una terna enviada por el Presidente de la República, se opera únicamente un cambio, su período se reduce a cuatro años.

La Asamblea Nacional Constituyente, expide la Constitución Política del Ecuador, la que con Decreto Ejecutivo No. 1, publicado en el Registro Oficial No. 1 de 11 de Agosto de 1998, se pone en vigencia. En ella se ratifica la autonomía; se establece que el Procurador es el Representante Judicial del Estado; y, sus funciones son la de asumir el patrocinio del Estado, el asesoramiento legal y las



demás funciones que determine la Ley. (Dentro del ordenamiento administrativo del Estado, se la concibe como un organismo jurídico de control.)

Dentro de la dialéctica jurídico, político, administrativa, económica del Estado Ecuatoriano, la Asamblea Nacional Constituyente dictó el proyecto de la nueva Constitución de la República del Ecuador, que fue aprobado mediante referéndum y puesto en vigencia con publicación en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, ordenamiento jurídico que guarda cambios sustanciales en el hacer de la cosa pública, en primer lugar pasamos de un “Estado social de derecho” a un “Estado constitucional de derechos y justicia”, con ello igualmente, se operan cambios administrativos en el organismo estatal, se crean nuevas funciones, y a la Procuraduría se la concibe como un organismo público técnico jurídico de patrocinio, asesoramiento y control de los actos y contratos suscritos por los organismos y entidades del sector público.

Al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social le corresponde nombrar a la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado, para un período de cuatro años, de una terna enviada por la Presidencia de la República, terna conformada con criterios de especialidad y méritos, sujeta a escrutinio público e impugnación ciudadana; quienes la conformen deberán reunir los mismos requisitos exigidos para ser miembros de la Corte Constitucional.

Las funciones que la Constitución otorga al Procurador son:

1. La representación judicial del Estado.
2. El patrocinio del Estado y de sus instituciones.

3. El asesoramiento legal y la absolución de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, en aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen competencias a otras autoridades u organismos.
4. Controlar con sujeción a la ley los actos y contratos que suscriban los organismos y entidades del sector público.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado establece las facultades y deberes del Procurador; en ella define a la Procuraduría General del Estado, como un organismo público autónomo, con personería jurídica, patrimonio y fondos propios, dirigido y representado legalmente por el Procurador General del Estado, con sede en la Capital de la República y capacidad para establecer direcciones regionales y delegaciones provinciales, de acuerdo a sus necesidades administrativas; en cuanto a las funciones que debe desempeñar su primera autoridad, guarda estricta relación con la disposición constitucional.

Dentro de esta nueva concepción constitucional y legal, la Procuraduría General del Estado, es un organismo técnico jurídico, que tiene como misión velar por la buena marcha y correcto desenvolvimiento jurídico del Estado, así como la defensa de su patrimonio y de sus intereses.

### **Contraloría General del Estado**

El 2 de diciembre de 1927, como consecuencia del asesoramiento prestado al país, por la Misión Kemmerer, entró en vigencia la Ley Orgánica de Hacienda, publicada en el Registro Oficial N° 448 de 16 de noviembre de 1927, que crea la

Contraloría General de la Nación, como departamento independiente del gobierno, con el objeto de realizar el control fiscal, compilar cuentas y constituir la oficina central de la Contabilidad del Estado.

Con el Decreto Ley 1065-A se reforma a la ley Orgánica de Hacienda de 1927; tales enmiendas son codificadas en 1960, estableciendo que la Contraloría debe tener un sistema moderno de control (Sistema Integrado de Administración Financiera y Control) con el fin de precautelar la economía, efectiva y eficiente administración de los recursos humanos, materiales y financieros, para controlar oportunamente los fondos fiscales y satisfacer las necesidades del servicio público y del desarrollo del país.

En la constitución de 1967 se le asignaron, además, funciones de fiscalización y se cambió la denominación de "Contraloría General de la Nación" por la de Contraloría General del Estado.

En 1977 se expide la ley Orgánica de Administración Financiera y Control (LOAFYC) publicada en el Registro Oficial 337, de 16 de mayo de ese año, con la cual se sustituyó a la Ley Orgánica de Hacienda Codificada. La LOAFYC, contiene las normas fundamentales que rigen la estructura y funcionamiento de la Contraloría General del Estado; en ella se plasmó el cambio de esta Institución dejando atrás el sistema del simple Control Fiscal para instaurar el sistema de Control Gubernamental Moderno de los recursos públicos.

Al cambiar la estructura legal y administrativa de la Contraloría, dejó de ser la oficina de Contabilidad e Intervención Fiscal, se constituyó como un Organismo Superior de Control de los recursos de las entidades del sector público. Este

control lo efectuará mediante un examen posterior a las operaciones financieras y administrativas de cada entidad a través de exámenes especiales, auditorías financieras y auditorías operacionales, convirtiéndose así en un organismo Técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos.

#### - **La Corte Constitucional**

La Corte Constitucional del Ecuador, según lo estipulado en la Constitución de 2008, es el máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional.

Es un órgano autónomo e independiente de los demás órganos del poder público con jurisdicción a nivel nacional, con su sede en la ciudad de Quito.

Tras su creación en el 2008, este órgano reemplazó al antiguo Tribunal Constitucional, de conformidad a lo dispuesto en la quinta disposición transitoria de la Constitución del 2008, con la cual todos los bienes del antiguo Tribunal se transfirieron a la Corte, así como su personal de funcionarios y empleados.

La Corte Constitucional está regulada en el segundo capítulo del Título IX de la Constitución que trata acerca de la supremacía constitucional, específicamente entre los artículos del 429 al 440. También por la Ley de Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la cual especifica la estructura de la administración de justicia constitucional.

Este órgano se encuentra conformado por nueve miembros con título de Jueces, los cuales duran por un período de nueve años, siendo renovados por tercios cada tres años.

Las competencias de la Corte Constitucional se encuentran previstas, inicialmente, en los artículos 436, 437 y 438 de la Constitución de la República. No obstante, otras tantas pueden ser identificadas a lo largo del texto constitucional. Por otro lado, el ejercicio de dichas competencias, se encuentra regulado y desarrollado en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional como en el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Entre sus competencias novedosas destacan:

1. Ser el máximo órgano de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos, ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes. (Artículo 436 numeral 1).
2. Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución. (Artículo 436 numeral 3).
3. Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo. (Artículo 436 numeral 4)

4. Conocer y resolver, a petición de parte, las acciones por incumplimiento que se presenten con la finalidad de garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía, así como para el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no sean ejecutables por las vías judiciales ordinarias. (Artículo 436 numeral 5).
5. Expedir sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante respecto de las acciones de protección, cumplimiento, hábeas data, acceso a la información pública y demás procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión. En este punto se refleja uno de los cambios más importantes de la Constitución del 22 de octubre del 2008 en relación a las competencias que le atribuía la Constitución de 1998 a los extintos Tribunales Constitucionales. En efecto, se trata del reconocimiento del principio “stare decisis” en la Constitución ecuatoriana, el mismo que denota una reformulación de las fuentes del derecho en el contexto ecuatoriano y la importancia de la jurisprudencia constitucional como fuente creadora de reglas jurisprudenciales vinculantes, y el establecimiento de derecho objetivo. (concordancia Artículo 436 numeral 1 de la Constitución). Por otro lado, las garantías jurisdiccionales descritas, no son de competencia -vía apelación- de la Corte Constitucional del Ecuador, como sí sucedía al amparo de la Constitución de 1998 con los extintos Tribunales Constitucionales. Las garantías jurisdiccionales, hábeas corpus, hábeas data, acceso a la información pública, acción por incumplimiento y demás

procesos constitucionales, así como los casos seleccionados por la Corte para su revisión, de conformidad con los artículos 86 numeral 3 y 436 numeral 6 de la Constitución vigente, son de competencia de los Jueces constitucionales de instancia, y llegan en apelación a las Cortes Provinciales de Justicia. Las únicas garantías jurisdiccionales de competencia exclusiva de la Corte Constitucional son: La acción extraordinaria de protección (Arts. 94 y 437 de la Constitución de la República) y la acción por incumplimiento descrita previamente y reconocida en los artículos 93 y 436 numeral 5 de la Constitución de la República.

6. Dirimir conflictos de competencias o de atribuciones entre funciones del Estado u órganos establecidos en la Constitución. (Artículo 436 numeral 7).
7. Efectuar de oficio y de modo inmediato el control de constitucionalidad de las declaratorias de estados de excepción, cuando impliquen la suspensión de derechos constitucionales. (Artículo 436 numeral 8).
8. Conocer y sancionar el incumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales, aspecto relacionado directamente con la reparación integral. Declarar la inconstitucionalidad en la que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. (Artículo 436 numeral 10).

9. Conocer acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia. (Artículo 437).
10. Emisión de dictámenes previos y vinculantes de constitucionalidad en los siguientes casos, además de los que determine la ley: (Artículo 438).
11. Tratados internacionales, previamente a su ratificación por parte de la Asamblea Nacional.
12. Convocatorias a consultas populares de carácter nacional o a nivel de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
13. Objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes.

- **Otras Entidades Públicas**

Existen otras entidades del sector público, la mayoría nuevas, creadas principalmente en el Gobierno del Ec. Rafael Correa. Entre estas entidades tenemos:

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES);

La Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana;

La Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA); y,

El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, entre otros.

## **1.2 Los Servidores Públicos**

Los procedimientos establecidos en las normas públicas, de los que se vale el Estado para satisfacer necesidades colectivas son los servicios públicos, que



según Eustorgio Sarria los configura como "...toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según la ordenación del derecho público, bien sea que su prestación está a cargo del Estado de forma directa, o por medio de concesionarios, o administradores delegados o a cargo de simples personas privadas"<sup>2</sup>.

Para el desenvolvimiento de las funciones administrativas, el Estado se vale de los servidores públicos.

El servidor público, como un profesional de carrera forma parte de una compleja estructura administrativa. El funcionario en el proceso administrativo ejerce autoridad y mando; sus resoluciones tienen que ajustarse al cumplimiento de las normas y reglas administrativas, a obrar con sentido racional y lógico, a procurar que sus órdenes sean lo más acertadas y ágiles, so pena de que se paralice el aparato administrativo.

El Dr. Herman Jaramillo, manifiesta que "Para el servidor público, prestar servicios públicos es una carrera y una profesión, para ello es preciso que exista, vocación y aptitudes para el trabajo con alto sentido de responsabilidad que concite el respeto de la ciudadanía. El prestigio y el status social de una entidad pública dependerán del cumplimiento de las funciones, de la calidad de los servicios y de la conducta social de los integrantes. En la medida en que un funcionario o empleado contravenga a las normas jurídicas y al postulado de los principios

---

<sup>2</sup>SARRIA, Eustorgio. DERECHO ADMINISTRATIVO. Quinta Edición. Editorial Temis. Bogotá Colombia. Año 1968. Pág. 79.

éticos y de las buenas costumbres, en esa misma medida lesionará el buen nombre y prestigio de la entidad a la cual pertenece."

La opinión anterior más que definir al servidor público, deja claro que ésta profesión deberá ser ejercida con absoluta responsabilidad y honestidad, y que las personas que se desempeñan en ella deberán demostrar una vocación por el servicio a los demás, y aptitudes que les permitan desempeñar fielmente las funciones encomendadas.

El Dr. Manuel Sánchez Zuraty, nos dice que el servidor público es el "Ciudadano ecuatoriano comprendido en el servicio civil, que ejercen funciones públicas remuneradas, en dependencias fiscales o en otras instituciones de derecho público y en instituciones de derecho privado, con finalidad social o pública, y que es legalmente nombrado". Cretella Júnior, manifiesta que el "servicio público es toda actividad que la persona jurídica directa e indirectamente ejerce, para satisfacer necesidades colectivas, mediante procedimientos peculiares de derecho público"<sup>3</sup>.

El criterio de este autor es que el servidor público es el ciudadano comprendido en el servicio civil que ejerce funciones públicas remuneradas en dependencias de instituciones de derecho público y de derecho privado, con finalidad social o pública, para ello debe estar legítimamente nombrado, es decir que la función debe designársele en el correspondiente nombramiento expedido para el efecto.

La Constitución de la República del Ecuador, en actual vigencia, en el inciso primero de su Art. 229 señala que: "Serán servidoras o servidores públicos todas

---

<sup>3</sup>CRETELLA, Junior. Citado por Emilio Fernández Vásquez, DICCIONARIO DE DERECHO PÚBLICO. Editorial Astrea. Buenos Aires – Argentina. Año 1981. Pág. 703.

las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo función o dignidad dentro del sector público".

Como podemos observar en la disposición constitucional anterior, se denomina como servidoras o servidores públicos a todas las personas, que presentan servicios o ejercen un cargo o dignidad dentro del sector público, independientemente de la forma o el título por el cual realicen tales actividades.

Por su parte la Ley Orgánica de Servicio Público, en el artículo 4, señala: "Servidoras y servidores públicos.- Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público".

De acuerdo con la definición legal anterior son servidores públicos, todas aquellas personas que de cualquier forma o por cualquier título, realicen una prestación de servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

La característica fundamental de la persona a la que se designa como servidor público, es que presta sus servicios o trabaja, en una institución del sector público.

Desde mi punto de vista, el servidor público, es la persona que desempeña actividades administrativas en el sector público, por haber recibido nombramiento o delegación expresa de parte del Estado para tal efecto.

Queda claro, que sería imposible el funcionamiento del Estado sin una organización administrativa estructurada a base de principios jurídicos racionales, éticos y técnicos. Con verdadera unción cívica le corresponde al servidor público impulsar la transformación económica y social del país, garantizar, de conformidad

con la ley, los más eficientes servicios en beneficio de la comunidad, dirigir y coordinar las actividades del Estado.

### **1.3 El Servicio Civil y Carrera Administrativa**

Para analizar este punto, es en primer lugar imprescindible, entender cuál es la concepción misma del Servicio Público.

Tratando de sintetizar un concepto del servicio público, expondré el concepto manifestado en el Diccionario Jurídico “Espasa”, que nos dice que es:

“...aquella actividad desarrollada por los poderes públicos para atender necesidades de interés general que los individuos no pueden satisfacer aisladamente y que, en su organización y funcionamiento, se encuentra sometida a un régimen jurídico especial de Derecho Público”<sup>4</sup>.

Pero, muchas son las actividades que desde el Estado se realizan a fin de satisfacer las necesidades de la población; por lo que, para dar una idea más acertada de cuál es el campo en el que se desenvuelve la problemática habremos de caracterizarlo con mayor precisión.

Esencialmente habremos de decir que el servicio público es en sí mismo una de las formas clásicas en que se manifiesta la actividad administrativa.

Dicha actividad, se diferencia de la producción de bienes, es básicamente de carácter prestacional; y, puede ser gestionada en forma directa por la propia

---

<sup>4</sup> ESPASA, Diccionario Jurídico, Editorial Espasa Calpe S. A., Madrid, 2006

administración; contratada a través de los mecanismos de contratación pública; o, concesionada.

En cuanto tiene que ver a la administración directa, la función constitucional y práctica del servicio público es asistir al gobierno debidamente constituido en la formulación de políticas, la ejecución de las decisiones y la administración de los servicios públicos de que es responsable, con apego a las normas.

La ética del servicio público, implica que éste deba conducirse con integridad, imparcialidad y honestidad, garantizando al máximo el uso apropiado, eficaz y eficiente de los fondos públicos. Asimismo, dichos servicios deben comprender un manejo de los asuntos provisto de simpatía, eficiencia, rapidez, sin prejuicios ni malos tratos, que en goce del máximo de continuidad.

En razón de esta necesaria continuidad y a fin de lograr el profesionalismo, dentro de la órbita del servicio público se ha establecido la institución de la carrera administrativa, la cual garantiza cierto grado de permanencia, que disminuye la potencial disfunción que implica cualquier cambio, eventualmente causante de innecesarias perturbaciones.

Para ello se ha considerado el hecho de que los miembros del servicio público deban poseer la capacidad de servir eficazmente, estimándose al efecto que sus nombramientos, estabilidad y promociones deban obedecer, en términos generales, al mérito.

En nuestro país, Ecuador, el marco regulatorio del servicio público se encuentra contenido en la Ley Orgánica del Servicio Público, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 294, de fecha 06 de Octubre del 2010, durante

la presidencia del Economista Rafael Correa Delgado, y que vino a sustituir a la hasta entonces vigente Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Homologación y Unificación de la Remuneraciones del Sector Público.

Dentro de esta norma se establece precisamente tanto lo concerniente a la proyección del servicio público, así como los aspectos que rodean el quehacer de quienes permiten al ejecución del mismo; es decir, los servidores públicos.

Dichos aspectos comprenden medularmente: el ingreso al sector público, los derechos, obligaciones y prohibiciones de los servidores, los subsistemas de evaluación y calificación; y, la cesación de los servidores públicos.

### **Ingreso**

Cuando hablamos de lo concerniente al ingreso al sector público, es indudable que debemos hacerlo en relación con aquellos postulados que persigue el servicio público como tal.

De ahí que deban que si se concibe que la finalidad mismas es la de prestar un servicio y la de hacerlo con eficiencia y eficacia, estimaremos lógico el hecho de que para ser parte del servicio público, se debe exigir de quienes aspiren a ello el contar con la idoneidad necesaria para la prestación del servicio.

Es por tanto la idoneidad para el cumplimiento de una tarea, la base en que se sostiene la presencia de una persona dentro de una institución de servicio público, y no en otros aspectos tales como su edad, su género, concepción ideológica, su religión, etc.

El ingreso al sector público ecuatoriano, se rige por los siguientes principios:

**Meritocracia**

La etapa de selección se efectuará sobre la base de un concurso de méritos y oposición, determinado por las competencias, habilidades y conocimientos demostrados, con excepción de los casos de designación directa previstos en la ley.

**Legalidad**

La aplicación de métodos y técnicas en la Administración de los Recursos Humanos se sustenta en fundamentos acordes con las normativas que establece la Constitución de la República, la LOSEP, y normas técnicas de aplicación. De acuerdo con las disposiciones jurídicas vigentes, se garantiza los procesos de revisión o apelación.

**Imparcialidad**

La aplicación de métodos y procedimientos para seleccionar el recurso humano competente debe responder a un equilibrio de los procedimientos organizacionales y las competencias disponibles del ciudadano aspirante a desempeñar un puesto público.

**Igualdad**

El proceso selectivo permitirá la participación de los ciudadanos sin discriminación alguna.

## **Credibilidad**

El proceso selectivo se ejecutará con claridad, oportunidad, exactitud y validez objetiva a través de la aplicación de los instrumentos y normas técnicas establecidas para el efecto.

## **Transparencia**

El proceso selectivo se difundirá a través de los medios de comunicación escrita, facilitando el conocimiento de las convocatorias por la ciudadanía.

Para viabilizar la aplicación de dichos principios, la ley ha determinado ciertos requisitos generales que deben cumplir los aspirantes, y dichos requisitos son:

“Artículo 5.- Requisitos para el ingreso.- Para ingresar al servicio público se requiere:

- a) Ser mayor de 18 años y estar en el pleno ejercicio de los derechos previstos por la Constitución de la República y la Ley para el desempeño de una función pública;
- b) No encontrarse en interdicción civil, no ser el deudor al que se siga proceso de concurso de acreedores y no hallarse en de estado insolvencia fraudulenta declarada judicialmente;
- c) No estar comprendido en alguna de las causales de prohibición para ejercer cargos públicos;
- d) Cumplir con los requerimientos de preparación académica y demás competencias exigibles previstas en esta Ley y su Reglamento;



e) Haber sufragado, cuando se tiene obligación de hacerlo, salvo las causas de excusa previstas en la Ley;

f) No encontrarse en mora del pago de créditos establecidos a favor de entidades u organismos del sector público, a excepción de lo establecido en el Artículo 9 de la presente Ley;

g) Presentar la declaración patrimonial juramentada en la que se incluirá lo siguiente:

g.1.- Autorización para levantar el sigilo de sus cuentas bancarias;

g.2.- Declaración de no adeudar más de dos pensiones alimenticias; y,

g.3.- Declaración de no encontrarse incurso en nepotismo, inhabilidades o prohibiciones prevista en la Constitución de la República y el ordenamiento jurídico vigente.

h) Haber sido declarado triunfador en el concurso de méritos y oposición, salvo en los casos de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción; e,

i) Los demás requisitos señalados en la Constitución de la República y la Ley.

Exceptúense los casos específicos y particulares que determina la Ley.

Las instituciones públicas sujetas a esta Ley, garantizarán que los procesos de selección e incorporación al servicio público, promuevan políticas afirmativas de inclusión a grupos de atención prioritaria, la interculturalidad y, la presencia paritaria de hombres y mujeres en los cargos de nominación y designación.

Las personas extranjeras residentes en el Ecuador podrán prestar sus servicios en calidad de servidoras o servidores públicos en asuntos en los cuales por su

naturaleza se requiera contar con los mismos, sin perjuicio de la aplicación de los convenios bilaterales de reciprocidad que rijan esta materia, previo informe y de ser el caso el permiso de trabajo otorgado por el Ministerio de Relaciones Laborales. Para ocupar puestos de carrera, deberán tener una residencia en el país de al menos 5 años y haber cumplido el respectivo concurso de méritos y oposición.

En caso de requerirse la contratación de personas extranjeras, la autoridad nominadora, previo informe motivado de la unidad de administración del talento humano solicitará la respectiva autorización del Ministerio de Relaciones Laborales”<sup>5</sup>.

Como podemos observar, entre los requisitos establecidos para el ingreso al sector público no se halla comprendido ninguno que haga referencia a la edad de las personas, a su sexo, a sus creencias religiosas o políticas, etc.; mas, es claro que lo que se pretende es contar con niveles mínimos de probidad y capacidad que garanticen un adecuado cumplimiento del servicios para el que eventualmente alguien podrá ser contratado.

Inclusive, en la búsqueda de garantizar una igualdad real de oportunidades a todos y todas las aspirantes, podemos observar que en el literal h del artículo en mención, la Ley Orgánica del Servicio Público, hace expresa mención a “haber sido declarado triunfador en el concurso de méritos y oposición, salvo en los casos de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción”.

---

<sup>5</sup> ECUADOR, República del, “Art. 5 de la Ley Orgánica del Servicio Público”, Asamblea Nacional, Registro Oficial, Quito, 2010.

Ello obedece a que a efectos de determinar la idoneidad de idoneidad de un aspirante; y, más aún, por cuanto la misma pudiera ser demostrada por varios de ellos, la ley determina que para el ingreso al servicio público debe previamente cumplirse con un proceso de selección, consistente básicamente en un concurso, cuya finalidad es la de atender a criterios de mérito.

La base de dicho concurso se encuentra prescrita en el Art. 65 de la Ley, y señala literalmente:

“Artículo 65.- Del ingreso a un puesto público.- El ingreso a un puesto público será efectuado mediante concurso de merecimientos y oposición, que evalúe la idoneidad de los interesados y se garantice el libre acceso a los mismos.

El ingreso a un puesto público se realizará bajo los preceptos de justicia, transparencia y sin discriminación alguna. Respecto de la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad y de las comunidades, pueblos y nacionalidades, se aplicarán acciones afirmativas. El Ministerio de Relaciones Laborales implementará normas para facilitar su actividad laboral.

La calificación en los concursos de méritos y oposición debe hacerse con parámetros objetivos, y en ningún caso, las autoridades nominadoras podrán intervenir de manera directa, subjetiva o hacer uso de mecanismos discrecionales. Este tipo de irregularidades invalidarán los procesos de selección de personal”<sup>6</sup>.

Como puede entenderse, inclusive se deja claro que, siendo el concurso de méritos y oposición el mecanismo técnico para determinar la idoneidad de una

---

<sup>6</sup> Ecuador, República del, “Art. 65 de la Ley Orgánica del Servicio Público”, Asamblea Nacional, Registro Oficial, Quito, 2010.

persona, la selección de personal no puede basarse en apreciaciones particulares, muchos meno subjetivas, sino en un sistema de calificaciones, que censure por cuenta propia cualquier forma de discriminación que pudiera presentarse.

De otra parte, y alentando más bien la inserción de grupos cuyas condiciones pudieran disminuir sus reales posibilidades de ingreso, la ley promueve la aplicación o práctica de acciones afirmativas, que en cierto modo nivelen las oportunidades.

Hasta allí encontramos una congruencia de la Ley Orgánica del Servicio Público con las normas y principios establecidos en la Constitución de la República; y, específicamente con cuanto tiene que ver a la igualdad de las personas ante la ley y con su derecho a no ser discriminadas.

### **De los deberes de los servidores públicos**

Los deberes son un conjunto de reglas jurídicas que debe observar y cumplir los servidores del sector público en su puesto de trabajo en razón de que al tomar posesión de sus funciones prometen defender la Constitución y las Leyes de la República; y ofrecen acatar las órdenes impartidas por los órganos jerárquicos de la administración y ser leales para con las Instituciones del Estado.

El deber que es sujeción de obediencia a la Ley, está relacionado con los conceptos de jerarquía y competencia, pues sin la jerarquía, no puede explicarse la obediencia en su justificación jurídica, y sin la competencia, no es posible determinar los límites de ese deber. También está vinculada la obediencia con el deber de lealtad o fidelidad, pues constituye una de sus expresiones específicas.

La obediencia puede ser absoluta o relativa. Será absoluta cuando el funcionario inferior tenga que cumplir la orden sin apreciar la legalidad ni su formalidad; la voluntad superior es la Ley, y el inferior no incurre en responsabilidad si ejecuta sus órdenes. La obediencia es relativa cuando el inferior puede calificar la orden que ha recibido.

La Ley Orgánica de Servicio Público, en su Artículo 22 establece los Deberes de las o los servidores públicos en el Ecuador, a saber:

- a) Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la Ley;
- b) Cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia, calidez, solidaridad y en función del bien colectivo, con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades;
- c) Cumplir de manera obligatoria con su jornada de trabajo legalmente establecida, de conformidad con las disposiciones de esta Ley;
- d) Cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos. El servidor público podrá negarse, por escrito, a acatar las órdenes superiores que sean contrarias a la Constitución de la República y la Ley;
- e) Velar por la economía y recursos del Estado y por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes en general confiados a su guarda, administración o utilización de conformidad con la ley y las normas secundarias;
- f) Cumplir en forma permanente, en el ejercicio de sus funciones, con atención debida al público y asistirlo con la información oportuna y pertinente, garantizando el derecho de la población a servicios públicos de óptima calidad;

- g) Elevar a conocimiento de su inmediato superior los hechos que puedan causar daño a la administración;
- h) Ejercer sus funciones con lealtad institucional, rectitud y buena fe. Sus actos deberán ajustarse a los objetivos propios de la institución en la que se desempeñe y administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas de su gestión;
- i) Cumplir con los requerimientos en materia de desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones implementados por el ordenamiento jurídico vigente;
- j) Someterse a evaluaciones periódicas durante el ejercicio de sus funciones; y,
- k) Custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión tenga bajo su responsabilidad e impedir o evitar su uso indebido, sustracción, ocultamiento o inutilización.

#### **1.4 Las entidades seccionales autónomas**

La Constitución de la República del Ecuador, reconoce asimismo, la existencia histórica de los llamados gobiernos de cercanía; y, establece que los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas. En cada provincia habrá un consejo provincial con sede en su capital; cada cantón constituirá un municipio; y, en cada parroquia rural habrá una junta parroquial de elección popular. Estos organismos gozan de plena autonomía, y en el caso de los

dos primeros, inclusive registran facultad legislativa para poder dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras.

Ahora, si bien es la ley, en este caso el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, el que determina su estructura, integración, deberes y atribuciones; y, aún cuando les es permitido generarse sus propios recursos financieros y participar de las rentas del Estado, en materia laboral, sus relaciones se basan en dos cuerpos de leyes:

- La Ley Orgánica del Servicio Público; y,
- El Código del Trabajo.

En tal sentido, y en el desarrollo del tema; es necesario dejar claro que estos organismos, más allá de su carácter autónomo, no gozan de discrecionalidad para el nombramiento de empleados públicos, sino que han de sujetarse a la normativa constante en la Ley Orgánica del Servicio Público, que es aquella en la que profundizaremos a continuación.

### **1.5 Los Nombramientos Permanentes, de Período y de Libre Remoción**

Según se encuentra estipulado en la Ley Orgánica de Servicio Público, existen varias modalidades de vinculación de los servidores públicos con las entidades que integran la institucionalidad pública; de ahí que la denominación de los servidores, en general, corresponda a dicha modalidad, y de ello se establezcan diversos efectos legales.

Existen, desde esa perspectiva, varias clases de servidores públicos, siendo por lo tanto necesario abordar en este punto su naturaleza.

## **Clases de Servidores Públicos**

Debemos decir que servidores públicos son todas las personas que prestan sus servicios lícitos en relación de dependencia legalmente nombrado o contratado por servicios ocasionales, que labora en las instituciones, entidades y organismos del Estado y del sector privado, en las cuales las instituciones del Estado tengan mayoría de acciones o un aporte total o parcial de capital o bienes de su propiedad al menos en un cincuenta por ciento en las corporaciones, fundaciones, empresas, compañías y en general en cualquier sociedad mercantil.

Sobre el tema, el profesor Gustavo Penagos, en su obra Derecho Administrativo, define a los servidores públicos de manera clara y sencilla, y dice: “Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad, ejercerán las funciones en la forma prevista por la Constitución, la Ley y el Reglamento”. Se podría pensar que en el concepto de servidor público referido por el profesor Penagos están incluidos los empleados, funcionarios y dignatarios que prestan sus servicios en las entidades y organismos públicos.

Así mismo los servidores públicos en el Ecuador, desde su concepción, se dividen en dignatarios, funcionarios y empleados.

## **Dignatarios**

Son aquellos elegidos mediante votación popular, designados para representar un gobierno ya sea central, regional, provincial, cantonal o parroquial, así como para formar parte de los cuerpos colegiados que tienen entre sus funciones legislar y fiscalizar.



## **Funcionarios Públicos**

La Doctrina nos aclara la verdadera concepción sobre el término funcionario, expresando que es el que ejerce la función de administración y de gestión de los intereses públicos; el funcionario ejerce jurisdicción de mando, dirección y la parte de la autoridad del poder público. Para el profesor Gustavo Penagos, en su comentada obra, que recoge los criterios de importantes tratadistas, tales como Rafael Bielsa, define al funcionario público como el titular del orden que realiza una actividad autoritaria dotada de *imperium*. Una tendencia más amplia, considera funcionario también, a quien ejerce atribuciones de gestión, sociales, técnicas, culturales, etc.<sup>7</sup>.

Existen autores en el derecho administrativo que sostienen que el funcionario es la persona designada por acto electivo, como el Presidente y Vicepresidente de la República, diputados (ahora asambleístas), alcaldes, prefectos, concejales, y consejeros; presidentes y vocales de las Juntas Parroquiales o mediante nombramiento directo como los gobernantes, intendentes, comisarios de policía, jefes políticos. A los funcionarios les está confiadas líneas de acción administrativas y técnicas, como: planificar, organizar, dirigir, controlar, ejecutar resoluciones en ejercicio de las potestades públicas que les otorga la Constitución y la Ley.

## **Empleado público**

Es el que ejerce funciones y cubre cuadros administrativos de menor jerarquía que un funcionario, y se encuentra subordinado al control superior, no tiene dirección

---

<sup>7</sup> LÓPEZ JÁCOME, Nelson. El Procedimiento previo a la destitución de Funcionarios Públicos. Editorial Jurídica. Pág. 13. Año 2006.

de mando, sin embargo, desempeña funciones importantes. Sus puestos de trabajo están amparados por la carrera administrativa de conformidad con la Ley Orgánica de Servicio Público y la Constitución, con el objeto de lograr mayor eficiencia en la función pública, mediante un sistema de méritos y oposición que precautelen la estabilidad de los servidores idóneos.

Según Guillermo Cabanellas de Torres, empleado “generalmente se designa con este nombre al funcionario técnico o profesional que presta su actividad al Gobierno para la realización de fines de interés público. Este concepto era casi exclusivo hasta concluir el siglo XIX. En la actualidad, se distingue entre el empleado del derecho administrativo, el que acaba de definirse, y el derecho laboral, donde tiene a oponerse a obrero, dentro del común denominador del vocablo trabajador”<sup>8</sup>.

Asimismo, para tener la calidad de funcionario o empleado público, la Ley orgánica de Servicio Público, en su Artículo 17, establece las siguientes clases de nombramiento:

“Art. 17.- Para el ejercicio de la función pública podrán ser:

a) Permanentes: Aquellos que se expiden para llenar vacantes mediante el sistema de selección, previstos en esta Ley;

b) Provisionales, aquellos que se expiden para ocupar:

b.1) El puesto de un servidor que ha sido suspendido en sus funciones o destituido, hasta que se produzca el fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo u otra instancia competente para este efecto;

---

<sup>8</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, editorial Heliasta, pág. 145. 1998.

b.2) El puesto de una servidora o servidor que se hallare en goce de licencia sin remuneración. Este nombramiento no podrá exceder el tiempo determinado para la señalada licencia;

b.3) Para ocupar el puesto de la servidora o servidor que se encuentre en comisión de servicios sin remuneración o vacante. Este nombramiento no podrá exceder el tiempo determinado para la señalada comisión;

b.4) Quienes ocupen puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior; y,

b.5) De prueba, otorgado a la servidora o servidor que ingresa a la administración pública o a quien fuere ascendido durante el periodo de prueba. El servidor o servidora pública se encuentra sujeto a evaluación durante un periodo de tres meses, superado el cual, o, en caso de no haberse practicado, se otorgará el nombramiento definitivo; si no superare la prueba respectiva, cesará en el puesto. De igual manera se otorgará nombramiento provisional a quienes fueron ascendidos, los mismos que serán evaluados dentro de un periodo máximo de seis meses, mediante una evaluación técnica y objetiva de sus servicios y si se determinare luego de ésta que no califica para el desempeño del puesto se procederá al reintegro al puesto anterior con su remuneración anterior;

c) De libre nombramiento y remoción; y,

d) De período fijo”.

## **CAPÍTULO II**

### **2. LOS CONCURSOS DE MÉRITOS Y OPOSICIÓN EN LA LEGISLACIÓN ECUATORIANA**

#### **2.1 En el Marco Constitucional**

La Constitución de la República del Ecuador, en actual vigencia, en el inciso primero de su Art. 229 señala que:

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

Como podemos observar en la disposición constitucional anterior, se denomina como servidoras o servidores públicos a todas las personas, que presentan servicios o ejercen un cargo o dignidad dentro del sector público, independientemente de la forma o el título por el cual realicen tales actividades.

Personalmente considero que el precepto constitucional antes señalado, se cumple de manera muy relativa, pues en el Ecuador existe un número significativo de servidores públicos que no desempeñan honesta y eficientemente la función a ellos encomendado y que consecuentemente demuestran una incapacidad evidente para cumplir sus obligaciones, además de ello la prestación de servicios de parte de la función pública deja mucho que desear de ahí que incluso existen constantes reclamos de parte de la ciudadanía en general, aduciendo fundamentalmente la falta de eficiencia.

También han existido algunos casos de corrupción que han escandalizado a la opinión ciudadana, y que tienen su origen justamente en las instituciones pertenecientes a la función pública y en las actuaciones de quienes ocupan y ejercen las dignidades y funciones públicas, por lo que en la realidad social ecuatoriana los postulados constitucionales sobre los cuales debería ejercerse la función pública, no se cumplen de manera adecuada.

El Art. 228 de la Constitución, señala: “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”.

Este artículo establece un aspecto muy interesante que debería cumplirse incólumemente en todas las instituciones que integran el sector público en el Ecuador, pues quien ingresa a la administración pública debe hacerlo luego de ganar el respectivo concurso de merecimientos y oposición, que abalice su capacidad para el desempeño de la función que le va a ser encomendada.

El incumplimiento en la convocatoria del respectivo concurso de méritos y oposición debe provocar la destitución de la autoridad nominadora, pues su conducta es gravemente perjudicial a la administración pública y consecuentemente al Estado y a la sociedad.

Hay que tener claro que los traslados, traspasos y cambios administrativos son disposiciones que tienen que ver también con la promoción en la carrera administrativa de los servidores públicos, por lo que toda decisión que en ese

sentido tomen las autoridades nominadoras, contraviniendo en este caso las normas de la Ley Orgánica de Servicio Público, deben ser consideradas como causa para destitución de la autoridad nominadora responsable.

## **2.2 En el Marco Legal**

El Artículo 228 de la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 1, establece: “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...”;

La Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal, expedida mediante Resolución No. SENRES- 2006-00021 de 15 de febrero de 2006, publicada en el R.O. No. 216 de 23 de febrero del mismo año, establece el marco legal para la conformación y funcionamiento de los Tribunales de Méritos y Oposición y de Apelaciones;

Mediante Resolución No. SENRES-2008-00006, publicada en el Registro Oficial 262 del 29 de enero de 2008, se reforma la Resolución No. SENRES-2006-00021 de 15 de febrero de 2006, publicada en el R.O. No. 216 de 23 de febrero del mismo año, en la que se emitió la Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal;

Es necesario garantizar que los procesos de selección de personal del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración se realicen sobre la base de los principios de publicidad, libre concurrencia y transparencia, acorde con lo

establecido en las normas constitucionales, legales y reglamentarias, para que pueda cumplir su misión y objetivos institucionales.

### **2.3 En los Reglamentos e Instructivos**

El ingreso al sector público en el Ecuador, se encuentra regulado por los distintos reglamentos e instructivos que las instituciones públicas expiden para el efecto.

Como caso particular, en la presente investigación analizaremos en términos generales el instructivo que sirvió de base para el Concurso de 313 Juezas y Jueces de la Función Judicial, expedido por el Consejo de la Judicatura en enero del dos mil doce, en cuyas partes más relevantes, debemos anotar lo siguiente:

En cuanto al ámbito de aplicación, en su Art. 1 establece: “El presente Instructivo se aplicará para concursos de méritos y oposición, impugnación ciudadana y control social para la selección y designación de Juezas y Jueces de Cortes Provinciales, de Tribunales de Garantías Penales y de Juzgados de Primera Instancia, de todas las sales y materias, con excepción de Juezas y Jueces de Corte Nacional y de Juezas y Jueces de Paz.”

Para llevar a cabo dichos concursos, se faculta a ciertas dependencias de la entidad nominadora que conformen ciertas instancias administrativas tales como: el Pleno, la Directora o el Director General o su delegada o delegado y la Dirección Nacional de Personal, quienes ejercerán las atribuciones, obligaciones y responsabilidades señaladas en el Código Orgánico de la Función Judicial, el Reglamento de Concursos de méritos y oposición, impugnación ciudadana y

control social para la selección y designación de servidoras y servidores de la Función Judicial, y el instructivo creado para el efecto.

En cuanto tiene que ver a la postulación, esta inicia con la resolución de convocatoria realizada por el Pleno del Consejo de la Judicatura en los idiomas oficiales de relación intercultural, mediante publicación en el Registro Oficial, la que será socializada en tres de los diarios de mayor circulación nacional, en un enlace nacional de radio y televisión, en la página web institucional, sin perjuicio que se utilicen otros medios de comunicación y publicidad disponibles. Disponiendo además que para presentar las postulaciones se utilizara únicamente el sistema informativo implementado por el Consejo de la Judicatura en el sitio web [www.funcionjudicial.gob.ec](http://www.funcionjudicial.gob.ec), a través de un formulario electrónico que contendrá la información general y específica de la persona postulante, en el plazo de diez días contados a partir de las cero horas del día de la publicación de la convocatoria, aclarando que no se recibirán postulaciones fuera del plazo y hora previstos.

El Consejo de la Judicatura mantendrá el sitio web habilitado desde las 00h00 del primer día hasta las 24h00 (del Ecuador Continental) del último día, según las fechas fijadas en la convocatoria.

En cuanto a los requisitos que se solicitan, se dispone que, para la verificación de cumplimiento de requisitos mínimos y calificación de méritos deberán adjuntar:

- a) Cédula de ciudadanía (anverso y reverso);
- b) Certificado de votación en el que conste que sufragó en el último proceso electoral, o a su vez comprobante de pago de la multa por no haber sufragado;



c) Título universitario de abogada o abogado conferido por una universidad debidamente registrada por el SENESCYT; (en el caso de los títulos conferidos por la Universidad de Colombia se aceptarán aquellos aprobados hasta 06/2008);

d) Certificados de trabajo, de empresas privadas: En hojas membretadas, debidamente sellados y firmados por la persona responsable, acompañados con el mecanizado del IESS, que identifique al postulante, que indique fechas de ingreso y salida, cargo desempeñado. En caso que los certificados sean emitidos por Fundaciones u otro tipo de organizaciones sin fines de lucro deberá constar el número del acuerdo ministerial.

Certificados de instituciones públicas: En hojas membretadas, debidamente selladas y firmadas por la persona responsable, que indique fechas de ingreso y salida, cargo desempeñado, mecanizado del IESS, ISSPOL, o ISSFA, que acrediten los años de ejercicio profesional.

Contratos de trabajo completos, nombramientos, debidamente sellados y firmados;  
Acciones de personal que indiquen inicio y fin de gestión,

Registro Único de Contribuyente completo (El R.U.C. será considerado el que demuestre el libre ejercicio profesional de su actividad jurídica) o mecanizados del IESS, ISSPOL, o ISSFA, que acrediten los años de experiencia profesional requeridos, ya sea en la carrera judicial, función administrativa, libre ejercicio profesional o docencia universitaria; y, los demás documentos que sean necesarios para la calificación de méritos y verificación de la validez y pertinencia de la información proporcionada en el formulario de postulación, relacionadas con su experiencia judicial, profesional, docencia, obras jurídicas y los estudios

especializados en ramas jurídicas, según cada caso. Las pasantías y las credenciales de los colegios profesionales no serán consideradas como experiencia laboral;

e) Certificado de docencia universitaria en el cual deberá constar los periodos de prestación de servicios docentes con indicación de las fechas de inicio y fin de las actividades, tipo de relación laboral o contractual, materias jurídicas que imparte, si es profesor temporal o principal. En caso de no presentarse la información de fechas dentro del certificado, no será válido.

f) Declaración Juramentada, en la que conste entre otros puntos, los siguientes:

No ha recibido sanción, mediante sentencia ejecutoriada por un delito en contra de la administración pública, lesa humanidad, odio, sexual o por violencia intrafamiliar;

No ha recibido sanción, mediante sentencia ejecutoriada por un delito sancionado con pena de privación de la libertad durante los últimos siete (7) años;

No ha ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos de facto;

No adeuda pensiones alimenticias, ni las ha adeudado durante los siete (7) últimos años;

No ha recibido sanción o de suspensión o destitución por responsabilidad administrativa, civil o penal, por ocasión del desempeño de una función pública;

No incurre en ninguna de las inhabilidades para el ingreso al servicio público, de conformidad a lo establecido en el capítulo II del título II de la Ley Orgánica del Servicio Público;

Acepta las consecuencias legales por las declaraciones realizadas en caso de falsedad o inexactitud;

Se somete a las reglas establecidas en el presente instructivo, y demás disposiciones legales y normativas conexas, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiere lugar;

Finalmente, la persona postulante autorizara expresamente para que el Consejo de la Judicatura solicite a personas o instituciones públicas o privadas, nacionales o internacionales, información relacionada a los datos consignados en el formulario de postulación y los respectivos anexos, para verificarla, ampliarla u obtener la información que considere relevante para el concurso de méritos y oposición en el cual participa como postulante;

Certificados de capacitación recibidos o impartidos en temas jurídicos, debidamente avalados por Universidades, entidades públicas o privadas y Colegios de Abogados; y, o Certificados de capacitación obtenidos en el extranjero deberán tener la apostilla del consulado de donde se realice) los estudios.

g) Documentos que sean necesarios para la calificación de méritos y la verificación de validez y pertinencia de la información proporcionada en el formulario de postulación, relacionadas con su experiencia judicial, profesional, docencia, obras jurídicas y los estudios especializados en ramas jurídicas, según cada caso. Toda aquella formación ajena al ámbito de este concurso no será calificada.

Documentos que no hayan sido cargados adecuadamente no serán considerados ni puntuados, ni serian objeto de recalificación.

Con relación a los requisitos, dispone: las personas postulantes, no deberán estar incurso en las incompatibilidades, inhabilidades y prohibiciones previstas en las leyes para el ejercicio de cargo público o del servicio judicial y deberán cumplir con los siguientes requisitos mínimos:

- a) Ser ecuatoriana o ecuatoriano y hallarse en goce de los derechos políticos;
- b) Tener título de tercer nivel en derecho, legalmente reconocido y registrado en el País;
- c) Haber ejercido, con probidad notoria, la profesión de abogada o abogado, los cargos en la Función Judicial, la docencia universitaria o actividad pública en Ciencias Jurídicas;
- d) Cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Servicio Público;
- e) No estar incurso o incurso en ninguna de las inhabilidades e incompatibilidades establecidas en el Título II, del Capítulo II, sección VII del Código Orgánico de la Función Judicial; y,
- f) No estar incurso o incurso en ninguna de las inhabilidades y prohibiciones contempladas en el Capítulo II, del Título II de la Ley Orgánica de Servicio Público. Exclusivamente para el caso de la persona postule para cargo de Jueza o Juez de Corte Provincial, deberá acreditar mínimo siete (7) años de la experiencia a la que se refiere el literal c) del presente artículo. Para el resto de cargos solicitados la experiencia mínima es de un (1) año.

Un requisito exclusivamente creado para este tipo de concurso, es la denominada Relación Motivada, estableciendo que: En el formulario de postulación, la persona

postulante incluirá la relación escrita con un mínimo de quinientos caracteres y máximo de mil caracteres (se incluyen letras, números u otros signos), será obligatorio redactar las motivaciones por las cuales aspira al servicio en la función judicial, de lo contrario las personas postulantes no podrá finalizar la fase de postulación.

La relación motivada que será calificada dentro de la fase de oposición.

Buscando la transparencia del concurso, establece en el reglamento, algunas fases que deben llevarse a cabo, determinando cuatro, como son: a) verificación de idoneidad; b) méritos; c) oposición; d) curso de formación inicial.

Asimismo, se establece que la fase de verificación de idoneidad se divide en las etapas de: verificación de idoneidad Legal, referente al cumplimiento de requisitos mínimos; idoneidad moral, concerniente a la impugnación que realiza la ciudadanía en contra de los postulantes e idoneidad psicológica; configurando para el efecto, ciertos plazos que permitan avanzar al procedimiento concursal.

Con relación a los méritos, se encuentra determinado que, serán calificados por la Dirección Nacional de Personal o la instancia que se le delegue para tal efecto, a los postulantes que cumplieron los requisitos mínimos, en el plazo no mayor de ocho días contados a partir de la publicación de los resultados de la verificación de requisitos mínimos; dispondrán de dos días para la presentación y aprobación del informe correspondiente.

La fase de oposición, por su lado, se la divide en tres etapas: a) pruebas teóricas; b) pruebas prácticas y c) relación motivada.

El reglamento determina que, las personas que superen todas las fases y pruebas anteriores, se someterán a una prueba práctica, evaluada mediante un simulacro de audiencias o diligencias judiciales, en relación a la competencia y tipo de judicatura para la que postula las personas postulantes que constará en un banco de casos (al menos doscientos casos), diseñados para el efecto por el equipo técnico de profesionales y será receptada por Tribunales, integrados por tres miembros del equipo técnico de profesionales y un Psicólogo que valorará las competencias laborales del postulante; dichos Tribunales, se sortearán aleatoriamente. Cada prueba práctica será debidamente documentada en medio electrónico de sonido o audiovisual.

Las pruebas prácticas se rendirán en el plaza que determine la Dirección Nacional de Personal o la instancia que se le delegue para tal efecto, considerando el número de postulantes que hayan llegado a esta fase, serán calificadas por el equipo técnico de profesionales conformado en Tribunales.

Por su parte, la Relación Motivada será evaluada y calificada en el mismo día y hora señalado para la prueba práctica por el Tribunal designado, para el efecto las personas postulantes contarán con un tiempo de cinco minutos para que verbalmente realice su exposición. Una vez finalizado el proceso de pruebas prácticas y relación motivada cada uno de los Tribunales que se conformaron para el efecto deberán entregar un informe por escrito del proceso y además el acta de entrega recepción de los formularios de calificaciones.

Una vez concluidas las fases anteriores, la Dirección Nacional de Personal o la instancia que se le delegue para tal efecto, presentará la nómina de los

postulantes elegibles, cumpliendo lo dispuesto en el artículo 65 del Código Orgánico de la Función Judicial y se comunicará a la Dirección General del Consejo de la Judicatura para su aprobación.

Con relación a los puntajes, se prescribe que, Las personas postulantes serán calificadas sobre un total de cien (100) puntos distribuidos conforme lo dispone del Reglamento de concursos de méritos y oposición, impugnación ciudadana y control social para la selección y designación de servidoras y servidores de la Función Judicial y su Reforma:

#### ADJUDICACION DE PUNTOS

<b>FASE</b>	<b>ETAPA</b>	<b>PUNTOS</b>
Méritos	Documento de respaldo	15
Oposición.	Pruebas teóricas sobre la materia.	30

	Pruebas practicas	30
	Prueba motivada	<b>5</b>
Curso de Formación inicial	Relación Motivada	20
	<b>TOTAL</b>	<b>100</b>

En cuanto a la Calificación de Méritos, se tomará en consideración los siguientes aspectos:

Nro.	COMPONENTE	DESCRIPCION	VALORACION	PUNTOS MAXIMOS
1	EXPERIENCIA LABORAL O PROFESIONAL.	Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la Judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas; no se sumarán las experiencias laborales simultaneas (incluidas en los mismos periodos).	Las personas postulantes acreditarán UN 1 punto por cada año en una o varias de las siguientes experiencias: Abogado en libre ejercicio profesional o Docente Universitario principal o suplente; o Servidor Judicial o Público con título de Abogado. Para los aspirantes que apliquen al cargo de Jueza o Juez de Primer nivel. Para los aspirantes que apliquen al cargo de Jueza o Juez de Corte Provincial se calificará con UN punto de experiencia a partir del séptimo año.	6



<b>Nro.</b>	<b>COMPONENTE</b>	<b>DESCRIPCION</b>	<b>VALORACION</b>	<b>PUNTOS MAXIMOS</b>
2	Educación formal adicional.	Estudios especializados acreditados con el respectivo título legal el Senescyt ex (Conesup) que serán subidos al sistema de selección, en caso de haber obtenido el título en el extranjero serán debidamente legalizados en el Consulado.	Un punto por el título de Diplomado. Dos puntos por el título en especialidades. Tres puntos por títulos en Magister. Cuatro puntos por título en PHD, hasta un máximo de cuatro puntos.	4

<b>Nro.</b>	<b>COMPONENTE</b>	<b>DESCRIPCION</b>	<b>VALORACION</b>	<b>PUNTOS MAXIMOS</b>
3	Capacitación recibida.	Certificado de participación en cursos seminarios, talleres, foros, congresos, paneles simposios, conferencias en	Una centésima de punto (0,01) por cada hora acumulable recibida, según información constante en el certificado, hasta	3

		<p>materias jurídicas realizadas en los últimos 5 años anteriores a la fecha de la convocatoria que han sido organizados o auspiciados por Instituciones de Educación Superior Instituciones públicas nacionales o extranjeras gremios o colegios profesionales, en el caso de Universidades extranjeras serán legalizados en el Consulado.</p>	<p>máximo de tres puntos, se divide: Capacitación específica de acuerdo al ámbito del cargo que aplica, se reconoce a cada hora el 100%. Capacitación general se reconoce con el 40% del valor de la específica. Si las personas postulantes presentan solo capacitación general el puntaje será de 1,20 puntos. Si presenta certificados capacitación general y específica se realizara el cálculo respectivo que no excederá el tope de 3 puntos.</p>	

<b>Nro.</b>	<b>COMPONENTE</b>	<b>DESCRIPCION</b>	<b>VALORACION</b>	<b>PUNTOS MAXIMOS</b>
4	Capacitación impartida	Certificados de haber impartido cursos, talleres foros, congresos cursos, talleres foros, congresos paneles, simposios y/o conferencias en temas jurídicos, el certificado deberá constar las horas impartidas se considerará solo los impartidos en los últimos 5 años anteriores a la fecha de la convocatoria y que hayan sido organizados por instituciones de Educación Superior por	Ciento veinticinco diez milésima (0,0125) de punto por cada hora acumulable, de capacitación impartida según información constante en el certificado hasta máximo de UN punto. Se divide en: capacitación específica impartida de acuerdo al ámbito del cargo que aplica, se reconocerá a cada hora el 100%. Capacitación general se reconoce con el 40% del valor de la específica. Si las personas postulantes	1

		<p>instituciones públicas nacionales o extranjeras gremios, colegios profesionales; o universidades extranjeras en el caso de que el programa haya sido impartido en el exterior.</p>	<p>presentan solo capacitación impartida general, el puntaje máximo será de 0,40 puntos. Si presenta certificados de capacitación impartida general y específica se realizara el cálculo respectivo que no excederá el tope de un punto.</p>	

<b>Nro.</b>	<b>COMPONENTE</b>	<b>DESCRIPCION</b>	<b>VALORACION</b>	<b>PUNTOS MAXIMOS</b>
5	Publicaciones	Obras jurídicas de la persona postulante (libros, articulo o ensayos científicos, académicos o de divulgación impresos o	Veinticinco décimas (0,25) por cada libro publicado. 0,05 puntos por cada artículo o ensayo publicado en revistas o publicaciones	1

		electrónicos).	indexadas hasta un máximo de UN punto.	
	<b>TOTAL FASE DE MERITOS.</b>			<b>15</b>

En lo referente a la calificación de los méritos se dispone que se observen las siguientes reglas:

- a) Para la asignación de puntajes en la calificación de educación formal adicional, no se consideraran los títulos por secuencia en Diplomado, Especialidad y Maestría, ni los estudios que están en curso o incompletos;
- b) La experiencia laboral, formación académica y capacitación se calificará únicamente en casos afines a Ciencias Jurídicas;
- c) En los casos en que los certificados de capacitación recibida o impartida no incluyan explícitamente la información de la cantidad de horas impartidas, se asumirá como dos (2) horas efectivas de capacitación recibida por cada día de asistencia reportado en el mismo certificado;
- d) Los certificados de la instrucción formal y/o capacitación que se hayan realizado fuera del país deberán tener la apostilla del consulado del País en el que se realice);
- e) En el caso de artículos y ensayos, deben ser científicos o académicos, relacionados a materia jurídica, se adjuntarán en formato digital, al que se incluirá, la información que demuestre que corresponde a una publicación indexada

(Publicación de carácter permanente y periodicidad establecida), mencionando si se encuentra en una página web;

f) En el caso de libros, se adjuntará en formato electrónico la información de la publicación, en la que se haga constar el número de registro en el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual y/o registro de ISBN y el índice de contenidos;

g) Se verificará que la experiencia judicial, las obras jurídicas y los estudios especializados correspondan a la materia para la que aplica; y,

h) Las personas postulantes que acrediten 24 meses o más de experiencia específica en la judicatura a la cual postula, y que hayan superado la evaluación de las servidoras y servidores de la Función Judicial, se le asignará dos puntos (2) adicionales.

El puntaje adicional definido en el literal h) de este artículo, será utilizado exclusivamente para la calificación dentro de la fase de méritos, el cual no podrá superar el 100% del puntaje establecido de quince puntos (15) en el Art. No 33 del presente Instructivo.

En cuanto tiene que ver a la fase de oposición se expresa que la calificación debe ser tomando en consideración los siguientes aspectos:

<b>Nro.</b>	<b>COMPONEN TE</b>	<b>DESCRIPCION</b>	<b>PUNTOS</b>
-------------	------------------------	--------------------	---------------

1	Pruebas teóricas sobre la materia.	La prueba consistirá en un examen que contendrá (50) preguntas objetivas y de opción múltiple. Las preguntas serán seleccionadas automática y aleatoriamente del banco de preguntas elaborado para el efecto.	30
2	Pruebas prácticas y Relación Motivada.	La prueba práctica se evaluará mediante un simulacro de los casos que conste en el banco diseñado para el efecto y que se asignará aleatoriamente a las personas postulantes mediante sorteo.	35
	Total fase de oposición.		65

Se regula mediante reglamento el derecho que tiene la ciudadanía para presentar impugnaciones debidamente documentadas, en las que consten las razones por las cuales considera que la persona postulante no cuenta con idoneidad moral, no cumple requisitos, no cuenta con los méritos suficientes, u otra inhabilidad, prohibición y probidad para el ejercicio del cargo de Jueza o Juez de Corte Provincial, Tribunales Penales y de Juzgados a nivel nacional, como un medio para transparentar y legitimar dichos concursos.

## **Análisis al concurso para Jueces**

Diversas críticas se han vertido en torno al concurso para elegir a 313 Jueces convocado en el mes de febrero del año dos mil doce por el Consejo Nacional de la Judicatura de Transición.

Se critica principalmente al instructivo que se expidió para el mencionado concurso, ya que en él se realiza una calificación desmesurada de algunas etapas del concurso, sin embargo en otras como la prueba práctica y méritos se les otorga un porcentaje relativamente bajo.

El concurso se llevó a efecto bajo el siguiente procedimiento y puntuación: a) verificación de idoneidad; b) méritos (15 puntos); c) oposición; y, d) curso de formación inicial. La fase de oposición consta de tres sub etapas: a) pruebas teóricas (30 puntos); b) pruebas prácticas (30 puntos) y c) relación motivada (5 puntos).

En vista de los diversos comentarios que han surgido en torno a los concursos para ingresar al sector público, varias han sido las recomendaciones que han realizado diversos organismos de control, como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, así como diversos organismos internacionales, que consideran que una sola institución debería ser la encargada de los concursos a nivel nacional para todas las instituciones públicas, cuyas entidades encargadas podrían ser el Ministerio de Relaciones Laborales o el Ministerio de Talento Humano.

Debido a las reacciones en torno a los concursos llevados a efectos por el Consejo Nacional de la Judicatura de Transición, diversas reuniones mantuvieron



la Veeduría Internacional con el Consejo de la Judicatura de Transición (CJT), que realizó algunas recomendaciones, las mismas que antes de la presentación de informes, no se ejecutó todo lo observado. En un segundo documento entregado al pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (Cpccs) se resaltó el cumplimiento parcial de las recomendaciones que hicieron en el primer informe.

De las 24 observaciones que se realizaron en el primer informe, solo cinco de ellas se cumplieron con los pedidos de la veeduría. Las restantes 19 son anotadas como: cumplimiento parcial, mala interpretación, no se validan por falta de documentos o no registran ningún avance. Esto impidió que la veeduría valide cada una de ellas.

Un ejemplo y recomendación que realizó la Veeduría Internacional es la creación de un reglamento general para la selección de los profesionales y servidores del sistema de justicia. El informe manifiesta la preocupación de los veedores por la creación de varios instructivos, para los concursos de méritos y oposición.

Otros análisis que se han realizado en base al concurso en mención, en líneas generales que afianzan el criterio que llevó a efectuar la presente investigación, pueden sintetizarse en los siguientes:

Si bien existe un reglamento, se han implementado diversos cambios que modifican al original. De ahí que se recomienda que se genere un solo cuerpo jurídico, que sea compatible con las disposiciones de carácter constitucional e instrumentos internacionales en la materia. A eso se suman las objeciones que se han hecho sobre las calificaciones de los concursos. La preocupación se basa en

el último que hizo el CJT para elegir a 313 Jueces y la falta de motivación. La veeduría consideraba que las calificaciones deben entregarse al momento de finalizar los concursos de méritos y oposición y no luego de concluido los concursos como se ha venido cumpliendo, lo cual deja entrever posibles manipulaciones de los resultados, no permitiendo así que los mejores profesionales ingresen al sector público, caso particular a la Función Judicial.

El Consejo Nacional de la Judicatura de Transición y el órgano que le suceda, deberían implementar los acuerdos y decisiones necesarios que solucionen esta deficiencia en el proceso de evaluación, concurso y designación de los aspirantes a entrar en la Función Judicial.

De los 1.507 aspirantes a Jueces que llegaron a la recta final del concurso organizado por el Consejo de la Judicatura Transitorio (CJT) para ocupar 313 vacantes, quedaron habilitados 356 profesionales para seguir en este proceso de selección, luego de haber obtenido el mínimo de 16 puntos en el curso de formación inicial. Razones que, permitieron a algunos participantes, que trabajan en la Función Judicial, expresar que hay quejas de que esa última nota sea determinante para elegir a los Jueces y que no se tome en cuenta el resto de puntos obtenidos en las fases anteriores de este concurso que arrancó en febrero pasado.

El instructivo para la selección de los Jueces señala que ese curso –última fase del proceso– será calificado sobre 20 puntos y “quienes no obtuvieron el 80% (16)

de la calificación, no continuarán en el concurso”, siendo preocupante que se disponga vía instructivo que no sé de paso a ninguna recalificación.

Estos aspectos dejan en claro que no existe total imparcialidad cuando la misma institución ejecuta los concursos, situación que sería distinta si una sola entidad sería la encargada; un último ejemplo es el fracaso de la designación de los 313 Jueces llevada a efecto por el Consejo Nacional de la Judicatura de Transición, donde los resultados finales dejan en claras que estos pueden ser manipulables, lo que resta los valores éticos, morales y de méritos que deben predominar en los concursos, para que los mejores profesionales sean los que ingresen al sector público ecuatoriano.

#### **2.4 Criterio y consideraciones generales**

Para el desenvolvimiento de las funciones administrativas, el Estado se vale de los servidores públicos.

El servidor público, como un profesional de carrera forma parte de una compleja estructura administrativa. El funcionario en el proceso administrativo ejerce autoridad y mando; sus resoluciones tienen que ajustarse al cumplimiento de las normas y reglas administrativas, a obrar con sentido racional y lógico, a procurar que sus órdenes sean lo más acertadas y ágiles, so pena de que se paralice el aparato administrativo.

El Dr. Herman Jaramillo, manifiesta que "Para el servidor público, prestar servicios públicos es una carrera y una profesión, para ello es preciso que exista, vocación y aptitudes para el trabajo con alto sentido de responsabilidad que concite el

respeto de la ciudadanía. El prestigio y el status social de una entidad pública dependerán del cumplimiento de las funciones, de la calidad de los servicios y de la conducta social de los integrantes. En la medida en que un funcionario o empleado contravenga a las normas jurídicas y al postulado de los principios éticos y de las buenas costumbres, en esa misma medida lesionará el buen nombre y prestigio de la entidad a la cual pertenece."

La opinión anterior más que definir al servidor público, deja claro que ésta profesión deberá ser ejercida con absoluta responsabilidad y honestidad, y que las personas que se desempeñan en ella deberán demostrar una vocación por el servicio a los demás, y aptitudes que les permitan desempeñar fielmente las funciones encomendadas.

El Dr. Manuel Sánchez Zuraty, nos dice que el servidor público es el "Ciudadano ecuatoriano comprendido en el servicio civil, que ejercen funciones públicas remuneradas, en dependencias fiscales o en otras instituciones de derecho público y en instituciones de derecho privado, con finalidad social o pública, y que es legalmente nombrado."

El criterio de este autor es que el servidor público es el ciudadano comprendido en el servicio civil que ejerce funciones públicas remuneradas en dependencias de instituciones de derecho público y de derecho privado, con finalidad social o pública, para ello debe estar legítimamente nombrado, es decir que la función debe designársele en el correspondiente nombramiento expedido para el efecto.

La Constitución de la República del Ecuador, en actual vigencia, en el inciso primero de su Art. 229 señala que:

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

Como podemos observar en la disposición constitucional anterior, se denomina como servidoras o servidores públicos a todas las personas, que presentan servicios o ejercen un cargo o dignidad dentro del sector público, independientemente de la forma o el título por el cual realicen tales actividades.

Por su parte la Ley Orgánica de Servicio Público, en el artículo 4, señala:

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

De acuerdo con la definición legal anterior son servidores públicos, todas aquellas personas que de cualquier forma o por cualquier título, realicen una prestación de servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

La característica fundamental de la persona a la que se designa como servidor público es, de que presta sus servicios o trabaja, en una institución del sector público.

Desde mi punto de vista, el servidor público, es la persona que desempeña actividades administrativas en el sector público, por haber recibido nombramiento o delegación expresa de parte del Estado para tal efecto.

Queda claro, que sería imposible el funcionamiento del Estado sin una organización administrativa estructurada a base de principios jurídicos racionales, éticos y técnicos. Con verdadera unción cívica le corresponde al servidor público

impulsar la transformación económica y social del país, garantizar, de conformidad con la ley, los más eficientes servicios en beneficio de la comunidad, dirigir y coordinar las actividades del Estado.

## **CAPÍTULO III**

### **3. DERECHO COMPARADO DE PAÍSES DE SUDAMÉRICA RELACIONADO AL INGRESO AL SECTOR PÚBLICO**

#### **3.1 Regulación del ingreso al sector público en Perú**

En el sector público coexisten diversas carreras públicas. Aquella de los servidores públicos es la denominada carrera administrativa. El personal que pertenece a esta carrera administrativa lo puede hacer bajo dos regímenes laborales; el régimen laboral público, conforme lo dispuesto en el Decreto Legislativo 276; o, el régimen laboral privado, conforme lo dispuesto en el Decreto Legislativo.

Sin embargo, este régimen no incluye a todos los grupos de servidores, ya que adicionalmente a la carrera administrativa, existen las llamadas carreras especiales, como las del magisterio, magistrados, fiscales, diplomáticos, docentes universitarios, médicos y otros profesionales de la salud, personal de las Fuerzas Armadas y Policiales.

Cada carrera pública; esto es, tanto la administrativa como las especiales, cuentan con un dispositivo legal que establece las condiciones particulares y con disposiciones referidas a sus remuneraciones.

El Decreto Legislativo Nro. 276, que estipula las bases de la carrera administrativa y de remuneraciones del sector público, con las excepciones señaladas.

Según el Art. 1 de este decreto, la Carrera administrativa es el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y los deberes que corresponden a los servidores públicos que con carácter estable prestan servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública; tiene por objeto permitir la incorporación de personal idóneo, garantizar su permanencia, asegurar su desarrollo y promover su realización personal en el desempeño del servicio público; y, se expresa en una estructura que permite la ubicación de los servidores públicos según calificaciones y méritos.

Adicionalmente, dentro del contenido de dicha normativa, se expresa que la Carrera Administrativa es permanente y se rige por los principios de:

- a) Igualdad de oportunidades
- b) Estabilidad
- c) Garantía del nivel adquirido; y,
- d) Retribución justa y equitativa, regulada por un sistema único homologado

Es decir, que se inspira en principios similares a los de nuestra legislación administrativo laboral.

Es importante indicar que, la legislación peruana también incluye preceptos que exigen la práctica de concursos y evaluaciones, tanto en el momento del ingreso al servicio público, así como en lo que respecta a los ascensos.

Así, el Art. 16 del decreto señala textualmente, que el ascenso del servidor en la Carrera Administrativa se produce mediante promoción a nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, previo concurso de méritos.

Igualmente, el Artículo 19, indica que periódicamente, a través de métodos técnicos, deben evaluarse los méritos individuales y el desempeño en el cargo de los servidores públicos.

Un aspecto que resulta novedoso, es la existencia de la figura jurídica del descenso, pues el decreto legislativo 276 estipula que el cambio de grupo ocupacional, previo el cumplimiento de los requisitos correspondientes, no puede producirse a un nivel inferior al alcanzado, salvo consentimiento expreso del servidor.

Asimismo, dicho decreto, estipula que los servidores públicos están al servicio del Perú y que tienen un conjunto de derechos, deberes y prohibiciones.

Dentro de estos derechos, irrenunciables, se encuentran:

- a) Hacer carrera pública en base al mérito, sin discriminación política, religiosa, económica, de raza o de sexo, ni de ninguna otra índole;
- b) Gozar de estabilidad. Ningún servidor puede ser cesado ni destituido sino por causa prevista en la Ley de acuerdo al procedimiento establecido;
- c) Percibir la remuneración que corresponde a su nivel, incluyendo las bonificaciones y beneficios que procedan conforme a ley;
- d) Gozar anualmente de treinta días de vacaciones remuneradas salvo acumulación convencional hasta de 2 períodos;



- e) Hacer uso de permiso o licencias por causas justificadas o motivos personales, en la forma que determine el Reglamento;
- f) Obtener préstamos administrativos de acuerdo a las normas pertinentes;
- g) Reincorporarse a la carrera pública al término del desempeño de cargos electivos en los casos que la ley indique;
- h) Ejercer docencia universitaria, sin ausentarse del servicio más de seis horas semanales;
- i) Recibir menciones, distinciones y condecoraciones de acuerdo a los méritos personales. La Orden de I Servicio Civil del Estado constituye la máxima distinción;
- j) Reclamar ante las instancias y organismos correspondientes de las decisiones que afecten sus derechos;
- k) Acumular a su tiempo de servicios hasta cuatro años de estudios universitarios a los profesionales con título reconocido por la Ley Universitaria, después de quince años de servicios efectivos siempre que no sean simultáneos;
- l) No ser trasladado a entidad distinta sin su consentimiento;
- m) Constituir sindicatos con arreglo a ley.
- n) Hacer uso de la huelga en la forma que la ley determine;
- o) Gozar, al término de la carrera, de pensión dentro del régimen que le corresponde;
- p) Los demás que señalen las leyes o el reglamento.

Dentro de sus obligaciones están:

- a) Cumplir el servicio público buscando el desarrollo nacional del País y considerando que trasciende los periodos de gobierno;
- b) Supeditar el interés particular al interés común y a los deberes del servicio;
- c) Constituir un grupo calificado y en permanente superación;
- d) Desempeñar sus funciones con honestidad, eficiencia, laboriosidad y vocación de servicio; y,
- e) Conducirse con dignidad en el desempeño del cargo y en su vida social.
- f) Cumplir personal y diligentemente los deberes que impone el servicio público;
- g) Salvaguardar los intereses del Estado y emplear austeramente los recursos públicos;
- h) Concurrir puntualmente y observar los horarios establecidos;
- i) Conocer exhaustivamente las labores del cargo y capacitarse para su mejor desempeño;
- j) Observar buen trato y lealtad hacia el público en general, hacia los superiores y compañeros de trabajo;
- k) Guardar absoluta reserva en los asuntos que revistan tal carácter, aún después de haber cesado en el cargo;
- l) Informar a la superioridad de los actos delictivos o de inmoralidad cometidos en el ejercicio de la función pública; y

m) Las demás que le señale las leyes o el reglamento.

Y dentro de las prohibiciones se hallan:

- a) Realizar actividades distintas a su cargo durante el horario normal de trabajo salvo labor docente universitaria;
- b) Percibir retribución de terceros para realizar u omitir actos del servicio;
- c) Realizar actividad política partidaria durante el cumplimiento de las labores;
- d) Emitir opinión a través de los medios de comunicación social sobre asuntos del Estado, salvo autorización expresa de la autoridad competente;
- e) Celebrar por si o por terceras personas o intervenir directa o indirectamente en los contratos con su Entidad en los que tengan intereses el propio servidor, su cónyuge o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;
- f) Las demás que señalen las leyes o el reglamento.

Finalmente, el Art. 34 del decreto señala que la Carrera Administrativa termina por:

- a) Fallecimiento;
- b) Renuncia;
- c) Cese definitivo; y,
- d) Destitución.

Determinando como causas justificadas para el cese definitivo de un servidor:

- a) Que supere el límite de setenta años de edad;

- b) La pérdida de nacionalidad;
- c) La incapacidad permanente física o mental; y,
- d) La ineficiencia o ineptitud comprobada para el desempeño del cargo.

Como se observa, también dentro de lo relacionado con la terminación de la carrera administrativa se presentan similitudes y diferencias. Similitudes en cuanto a lo que estipula nuestra legislación, acerca de la edad o ineficiencia del servidor, y diferencia en cuanto a la pérdida de la nacionalidad, toda vez que el Ecuador hoy reconoce igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, previo el cumplimiento de determinados requisitos.

### **3.2 Regulación del ingreso al sector público en Colombia**

Empezaremos señalando que, según la legislación colombiana, los trabajadores y los empleados del Estado se encuentran en situaciones distintas.

Así, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 123 de la Constitución Política colombiana, el concepto de servidor público, es un fenómeno genérico que engloba varias especies:

- a) Miembros de las Corporaciones Públicas: correspondiente a Senadores y Representantes a la Cámara, los Diputados, Concejales y miembros de las Juntas Administradoras Locales; y,
- b) Empleados: correspondiente a quienes prestan sus servicios al Estado, y a quienes se les ha clasificado como empleados públicos y trabajadores oficiales.

Dentro de esa clasificación, se denomina empleados público a la persona natural que ejerce las funciones correspondientes a un empleo público, su vínculo se realiza a través de un acto administrativo unilateral de nombramiento; y, trabajador Oficial, a quien presta sus servicios en actividades de construcción y sostenimiento de obras públicas y su vinculación laboral se realiza mediante un contrato de trabajo, e igualmente a quien labora en las empresas industriales y comerciales del Estado.

Además se encuentra estipulado que se consideran servidores públicos para efectos penales:

- a) Los miembros de la fuerza pública.
- b) Los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitiva.
- c) Los funcionarios empleados y contratistas del Banco de la República.
- d) Los integrantes de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción.
- e) Las personas que administran los recursos del artículo 338 de la Constitución política; como las contribuciones fiscales o parafiscales, tarifas, impuestos, tasas, valores etc.
- f) Los interventores.
- g) Los consultores.
- h) Los asesores; y,
- i) Los contratistas.

A diferencia de nuestra legislación, lo que existe en Colombia es una compilación de normativas menores de las que se establecen aspectos como el ingreso, derechos, obligaciones y terminación de la condición de empleado público, y de la carrera administrativa.

De estas se desprendería que, si el trabajador se vincula a la administración mediante una resolución de nombramiento hecha por la respectiva entidad, se considera empleado público; si por el contrario lo hace mediante la suscripción de un contrato de trabajo, se considera un trabajador oficial.; es decir, el empleado público ingresa a la administración mediante una relación legal y reglamentaria, el trabajador oficial en cambio lo hace por medio de un contrato de trabajo.

El régimen de ingreso al servicio oficial está determinado por una subdivisión de los empleos y empleados públicos según la cual pueden ser de varias clases: empleados de libre nombramiento y remoción; y empleados de carrera administrativa, empleos de período fijo como los de elección popular; y, empleos temporales.

De acuerdo con esta clasificación el ingreso al servicio público se realiza de tres maneras: ordinario, en periodo de prueba y provisional.

El nombramiento ordinario es el que se utiliza para proveer un empleo de libre nombramiento y remoción. Los empleados de libre nombramiento y remoción son aquellos con los cuales la autoridad competente, para su nombramiento y remoción, puede tomar esta medida en forma discrecional; sin que deba entenderse que dicha discrecionalidad es absoluta, pues está limitada por requisitos mínimos, siendo la idea básica que tal calidad la tienen los empleados

de confianza, ya sea por tratarse de las principales jerarquías directivas o por tratarse de los empleados más allegados a los directivos, de manera que todos los demás tienen, en principio, la calidad de empleados de carrera.

El provisional es el que se utiliza para proveer transitoriamente empleos de carrera, pero sin que se hayan surtido las normas de selección que se exigen para esta clase de empleos.

El nombramiento por período de prueba es cuando se trata de proveer un empleo de carrera, habiendo cumplido los requisitos de selección mediante sistema de mérito.

La selección, de este último caso, debe hacerse mediante concurso, que garantice la libre competencia de los aspirantes, con el fin de que consideraciones diferentes del mérito personal no sean tenidas en cuenta. Una vez se produzca el proceso de selección, el empleado queda en un periodo de prueba, durante el cual está sometido a calificación por servicios, cuando el empleado termina el periodo de prueba con calificación satisfactoria se ordena la inscripción del empleado en la respectiva carrera administrativa, con lo cual es que realmente adquiere la calidad de empleado de carrera.

Para ser admitido en un puesto administrativo, se establecen unas condiciones mínimas, y se pueden declarar nulos los nombramientos que no correspondan a dichas condiciones.

Durante la prestación del servicio todos los empleados tienen derecho a remuneración puntual, vacaciones, primas, licencias, permisos, prestaciones sociales, etc., y a su vez el empleado tiene derecho a permanecer en el servicio,

siempre y cuando cumpla con eficiencia y honestidad los deberes a su cargo, lo mismo que a ascender por méritos.

El derecho de permanecer en el servicio, se traduce en que los empleados de carrera, contrariamente a los de libre nombramiento y remoción, solo pueden ser desvinculados del servicio por causas previamente definidas en la ley y observando los procedimientos que ella establece; esto es, en los siguientes casos:

- a) Por declaración de insubsistencia del nombramiento;
- b) Por renuncia aceptada;
- c) Por suspensión del empleo;
- d) Por jubilación;
- e) Por invalidez absoluta;
- f) Por edad de retiro forzoso;
- g) Por destitución;
- h) Por revocatoria del nombramiento;
- i) Por abandono del cargo; y,
- j) Por muerte.

### **3.3 Regulación del ingreso al sector público en Chile**

En Chile, rige el concepto jurisprudencial de Estatuto Administrativo, y dentro del campo o ámbito por él regulado, los funcionarios público-administrativos, incluidos los fiscalizadores, son sujetos de derecho en cuanto son titulares de derechos subjetivos, y en tanto son pasivos de deberes. Tales derechos y deberes, por su origen, se llaman derechos estatutarios y deberes estatutarios.



La expresión funcionario público no tiene en el Derecho Administrativo chileno una acepción definida que la sitúe como un concepto unívoco en el campo del Derecho y, por lo mismo, generalmente aceptado por la jurisprudencia.

El DFL N° 29, de 2005, del Ministerio de Hacienda, es el texto que contiene el Estatuto Administrativo que rige a los funcionarios de los organismos fiscales y descentralizados del Estado nación, y por su extensión y profundidad, constituye el Estatuto Administrativo General de la Función Pública chilena.

No obstante, éste no incluye algunos funcionarios que ejercen profesiones y actividades que se rigen por estatutos de carácter especial, como son:

- a) Académicos de las instituciones de Educación Superior;
- b) Personal afecto a la ley N° 15.076;
- c) Personal del Servicio Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores;
- d) Personal de la planta de oficiales y vigilantes penitenciarios de Gendarmería de Chile;
- e) Personal que cumpla funciones fiscalizadoras en la Fiscalía Nacional Económica, el Servicio Nacional de Aduanas, el Servicio de Impuestos Internos, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la Superintendencia de Valores y Seguros, la Superintendencia de Seguridad Social, la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones y la Dirección del Trabajo; y,
- f) El personal que desempeña actividades directamente vinculadas a la actividad televisiva en la Corporación de Televisión de la Universidad de Chile.

Dichos funcionarios; sin embargo, se sujetan a las normas de este Estatuto Administrativo en los aspectos o materias no regulados por sus estatutos especiales.

El Estatuto Administrativo ha determinado los aspectos más importantes de la carrera administrativa o funcionaria, tales como el ingreso, los deberes y derechos, capacitación, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones.

La denominación funcionario público, según la jurisprudencia chilena, corresponde a toda persona natural que se encuentre habilitada oficialmente para actuar en nombre y con la investidura de una entidad administrativa, sin ocupar en ella un cargo público de planta o a contrata. Empleado, por el contrario, es la persona natural que ejerce un empleo, cargo, plaza o destino público, de planta o a contrata, en la Administración del Estado.

Los empleados que ocupan los empleos de planta pueden hacerlo en calidad de titulares, suplentes o subrogantes; y, los empleos a contrata, por su parte, son nombramientos o designaciones que extiende el jefe superior de servicios, autorizados proveer por el Estatuto Administrativo aunque no se encuentren fijados por ley, sino en el presupuesto anual del correspondiente organismo, en el cual pueden contemplarse en forma global o nominativa.

Atendida su calidad, estos últimos empleos son transitorios; su desempeño dura mientras sean necesarios sus servicios, y su finalidad es permitir la colaboración de personal externo. Si su nombramiento es indefinido, de todas maneras ha de cesar en su desempeño al 31 de diciembre del año respectivo, por el solo

ministerio de la ley, a menos que se disponga su renovación. En todo caso, su naturaleza, como queda entendida, debe ser excepcional.

Los funcionarios de carrera son aquellos empleados de planta que además son inamovibles en sus empleos; una vez designados, permanecen en sus funciones mientras no concurra una causa legal de cesación de funciones. Los funcionarios de confianza exclusiva, por su parte, son los empleados de planta que pueden ser designados y removidos libremente por la autoridad facultada para designarlos.

Los funcionarios públicos de carrera pueden tener la calidad de titulares, suplentes o subrogantes. Titulares son aquellos funcionarios que se nombran para ocupar permanentemente un cargo vacante; Suplentes, son aquellos funcionarios designados en esa calidad en los cargos que se encuentren vacantes y en aquellos que por cualquier circunstancia no sean desempeñados por el titular durante un lapso no inferior a 15 días; y, Subrogantes, son aquellos funcionarios que entran a desempeñar el empleo del titular o suplente por el solo ministerio de la ley, cuando éstos se encuentren impedidos de desempeñarlo por cualquier causa.

En Chile, quien se interese por ingresar a la Administración del Estado debe postular a un cargo público, por concurso público, que le autorice incorporarse al último grado que se encuentre vacante en la planta a que se ha postulado, para, desde allí, en el transcurso del tiempo ascienda o sea promovido a un grado superior hasta alcanzar el cargo tope de escalafón.

Los derechos de aquellos funcionarios que son de planta, son: de la carrera funcionaria, de naturaleza social, de naturaleza económica, de la seguridad social o derechos gremiales. Estos son exigibles y prescriptibles.

Los derechos de la carrera funcionaria son el derecho a la estabilidad en el empleo, al ascenso, a defensa, a permutar los cargos de planta y a ejercer libremente cualquier profesión, industria, comercio u oficio en la medida que no interfiera con sus deberes estatutarios. Los derechos económicos, el derecho a ocupar casa habitación del Servicio y a percibir remuneraciones: el sueldo base y las asignaciones. Los derechos sociales, constituidos por los feriados, permisos y licencias médicas, incluida la licencia maternal. Los derechos a la seguridad social, consistentes en la percepción de la remuneración mensual del empleado fallecido por parte de ciertas personas, las prestaciones por accidente en actos de servicio o por enfermedades contraídas como consecuencia o con ocasión de la función, y las asignaciones familiar y maternal.

El derecho base de la carrera funcionaria es el derecho a la inamovilidad en el cargo, complementado por los derechos a la promoción y al ascenso. El derecho a la inamovilidad en el cargo es el que asiste a un funcionario público para ejercer legalmente su empleo en tanto no medie una causa legal de cesación de funciones.

El derecho a la función consiste en que los funcionarios públicos sólo podrán ser destinados a funciones propias del empleo para el cual han sido designados, dentro del órgano o servicio correspondiente.

La comisión de servicio permite alterar el ejercicio a la función; ya que es el encargo que se hace a un empleado público para que realice una labor específica, ajena a las funciones de su cargo, pero propia del Servicio y de los conocimientos que posee el funcionario, sea en el Servicio a que pertenece o en otro organismo de la Administración.

Pero como dijimos en un principio, los funcionarios públicos también son titulares pasivos de obligaciones estatutarias.

En cuanto a su calidad de titulares pasivos de obligaciones, los empleados públicos ocupan la posición de deber dentro de la relación jurídica, lo que los obliga a cumplir sus deberes y para con las autoridades y jefaturas, y a exigir y velar por su cumplimiento.

Las obligaciones estatutarias pueden consistir en deberes positivos, que se concretan en obligaciones de hacer, o negativos: prohibiciones e incompatibilidades, que implican deberes de no hacer, constriñendo a los empleados públicos a abstenerse de incurrir en ciertas conductas prohibidas o a evitar determinadas situaciones vedadas por la ley.

Las causales de cesación de funciones admitidas por el Estatuto Administrativo son siete y son:

- Aceptación de renuncia;
- Obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en un régimen previsional, en relación al respectivo cargo público;
- Declaración de vacancia;
- Destitución;

- Supresión del empleo;
- Término del período legal por el cual se es designado, y
- Fallecimiento.

La medida disciplinaria de destitución procede sólo cuando los hechos constitutivos de la infracción vulneren gravemente el principio de probidad administrativa, y en los siguientes casos:

- a) Ausentarse de la institución por más de tres días consecutivos, sin causa justificada;
- b) Infringir las disposiciones de las letras i), j) y k) del artículo 78 del Estatuto;
- c) Condena por crimen simple delito; y,
- d) En los demás casos contemplados en este Estatuto o leyes especiales.

## **CAPÍTULO IV**

### **4. PROPUESTA LEGISLATIVA**

Es importante señalar que, del análisis efectuado, se deriva la necesidad de proponer reformas legales y reglamentarias que viabilicen de forma correcta, aquellos principios constitucionales y legales que ya se encuentran expresados, y que resultan inclusive ser comunes a los de otros países de la Región.

Sin embargo, una propuesta legislativa debe ser el resultado de un proceso de construcción amplio, inclusivo, que tome en consideración múltiples criterios.

En ese sentido, dicha propuesta legislativa resulta un trabajo pendiente, y en él depositaré el gran bagaje de conocimientos adquiridos durante mis estudios de pregrado y de postgrado, a fin de que sus resultados constituyan un aporte realmente válido para la solución de nuestras necesidades.

## **CAPÍTULO V**

### **5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

#### **5.1 Conclusiones**

Luego del estudio realizado puedo observar que no existe una normativa legal en nuestra legislación ecuatoriana que determine una sola ley, norma o reglamento general que se aplique para todas las personas que deseen ingresar al sector público, pues constituye ésta una falencia importante, debido a que hoy en día cada institución del sector público, mantiene su propio reglamento o instructivo, en los cuales se encuentran los requisitos para ingresar a dicha institución, pero hace falta que se cree un reglamento general para ingresar al sector público, por lo que es oportuno concluir lo siguiente:

- a) La realización de los concursos por las propias instituciones públicas, resta imparcialidad a la designación final de los más puntuados.
- b) La expedición de un instructivo para cada concurso, genera inseguridad entre los participantes y los organismos de control.
- c) Debido a la no publicación de los resultados finales en el momento que culmina un concurso, se atenta a los principios básicos que rigen el ingreso al sector público, como la meritocracia, e idoneidad.
- d) En los concursos para ingreso al sector público, no se han acogido las recomendaciones realizadas por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y Veedurías Internacionales.



e) Las instituciones públicas en su mayoría, no cuentan con el talento humano ni la infraestructura adecuada para llevar a efecto la designación de sus funcionarios, lo que ocasiona que no se elijan a los profesionales más idóneos.

## **5.2 Recomendaciones**

Si bien, el artículo 228 de la Constitución de la República determina, que el ingreso al sector 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, teniendo para ello cada institución un reglamento propio, se hace necesario que se cree un solo reglamento que regirá para todas las instituciones del sector público, mediante el cual se determinen los requisitos para ingresar a una institución del Estado ecuatoriano y de esta manera se dé cumplimiento con lo que determina el artículo 229 de la Constitución de la República.

El artículo 5 de la Ley Orgánica de Servicio Público determina cuáles son los requisitos para el ingreso al sector público de manera muy generalizada, sin embargo, a pesar de ello, cada institución del Estado tiene su propia normativa que regula la manera y el procedimiento que se debe aplicar para ingresar a dicha institución, por lo que se hace necesario que se cree un reglamento de manera general que regule el procedimiento para ingresar a todas las instituciones del sector público, con esta normativa legal existente, y luego del estudio realizado puedo recomendar, que:

- a) Es necesario encargar a una sola entidad que podría ser el Ministerio de Relaciones Laborales o de Talento Humano, quienes lleven a cabo todos los concursos para el ingreso al sector público ecuatoriano.
- b) Se vuelve imperativo, que se realice una reforma a la Ley Orgánica de Servicio Público, a fin de que el Ministerio de Relaciones Laborales o de Talento Humano, sean quienes realicen todos los concursos para el ingreso al sector público en el Ecuador, en las que se incluyan todas las instituciones públicas.
- c) Es importante que, en todos los concursos para el ingreso al sector público, se conformen veedurías, con la finalidad de garantizar la debida aplicación de la Ley, reglamentos o instructivos.
- d) Es propicio discutir en el ámbito legislativo, que en los concursos del sector público, la fase de méritos sea puntuada con el 15% del puntaje total; y, la fase de conocimiento con un 30% del puntaje total.
- e) Sería preponderante que, se establezca como requisito que, solo los profesionales con probidad y con un mínimo de un año en el ejercicio de su profesión, sean quienes puedan participar en los concursos para ingresar al sector público, con la finalidad de garantizar la productividad.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ALCINA. Hugo, (2001) Clásicos de la Teoría General del Proceso. Fundamentos de Derecho Procesal. Editorial Jurídica Universitaria. México.
- CABANELLAS, Guillermo, (1980) Diccionario de Derecho usual. Editorial Omega. Cuarta Edición. IV Tomos. Buenos Aires – Argentina.
- CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, (2011) Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito – Ecuador.
- COUTURE. Eduardo J. (2002) Clásicos del Derecho Procesal Civil. Estudios, Ensayos y lecciones de Derecho Procesal Civil Volumen II. Editorial Jurídica Universitaria. México.
- DROMI. Roberto, (2006) Derecho Administrativo. Editorial Ciudad argentina. 11ª Edición. Buenos Aires – Madrid – México.
- ESCRICHE JOAQUIN. (1986) Diccionario Jurídico Razonado de Legislación y Jurisprudencia, Tomo II, Editorial Fondo de Cultura Ecuatoriana, Cuenca-Ecuador.
- Instructivo para los concursos de Merecimientos y Oposición para la designación de Servidores Judiciales. Concejo Nacional de la Judicatura, Quito – Ecuador. 2011.
- JARAMILLO ORDOÑEZ. Herman, (2005) Manual de Derecho Administrativo. Universidad Nacional de Loja. Área Jurídica, Social y Administrativa. Quinta edición. Editor Unidad de Publicaciones del Área Jurídica, Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja – Ecuador.

- LARREA HOLGUIN, Juan. (2000) Derecho Constitucional. Corporación de Estudios y Publicaciones. Sexta Edición. Volumen II, Quito - Ecuador.
- LEY ORGANICA DE SERVICIO PÚBLICO. (2011) Corporación de Estudios y Publicaciones. II tomos. I tomo. Quito - Ecuador.
- POMA NEIRA, Rafael. (2006) Introducción al Derecho Administrativo. Universidad Nacional de Loja. Área Jurídica Social y Administrativa. Loja – Ecuador.
- Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Público. (2011). Quito – Ecuador.