



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y JURÍDICAS

Trabajo para la obtención del título de

MAGÍSTER EN DERECHO PROCESAL Y LITIGACIÓN ORAL

**“El procedimiento sancionatorio para servidores públicos de la Función
Ejecutiva del Estado en el cometimiento de faltas disciplinarias”**

Realizado por:

Diego Sebastián Gutiérrez Romero

Tutor de tesis

Mgs. Gabriel Santiago Galán Melo

Quito, septiembre del 2019

DECLARACIÓN JURAMENTADA

Yo, DIEGO SEBASTIÁN GUTIÉRREZ ROMERO, con cédula de ciudadanía No. 1719813824, declaro bajo juramento que el trabajo aquí desarrollado es de mi autoría, que no ha sido previamente presentado para ningún grado a calificación profesional; y, que he consultado las referencias bibliográficas que se incluyen en este documento.

A través de la presente declaración, cedo mis derechos de propiedad intelectual correspondiente a este trabajo, a la Universidad Internacional SEK Ecuador, según lo establecido por la Ley de Propiedad Intelectual, por su reglamento y por la normativa institucional vigente.

DIEGO SEBASTIÁN GUTIÉRREZ ROMERO

C.C. 1719813824

DEDICATORIA

A mi hermano Daniel, con quien mantengo lazos de cariño, amistad y lealtad, que nos unen como hermanos y amigos incondicionales.

A él dedico este presente trabajo de investigación, en razón de haber sido quien me motivó a superarme profesionalmente y al enseñarme a no dejarme vencer por las adversidades, y por estar incondicionalmente para mí.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por permitirme culminar mis estudios,

A mis abuelos Carlos Alberto (+) y Laura Isabel (+), por haberme ensañado e inculcado valores y principios de perseverancia y superación.

A mis Padres Patricio y Norma, por ser el pilar fundamental en mi vida y por brindarme todo su amor, cariño y apoyo incondicional durante mi vida.

A mi Hermano Daniel, por siempre estar a mi lado apoyándome y demostrándome su lealtad.

Al doctor Gabriel Galán Melo, por su guía y dedicación en el desarrollo del presente trabajo.

A los doctores Jaime Galán Melo y Diego Gordillo Ceballos, por su tiempo en la revisión de la presente tesis y;

A la doctora Daniela Bolaños, por su ayuda y gestión brindada.

Gracias.

INDICE GENERAL

DECLARACIÓN JURAMENTADA.....	II
DEDICATORIA.....	III
AGRADECIMIENTOS.....	IV
ÍNDICE GENERAL.....	V
RESUMEN.....	VII
ABSTRACT.....	VIII
INTRODUCCIÓN.....	IX
Capítulo I Los procesos sancionatorios para servidores públicos.....	11
Definición de procesos sancionatorios.....	11
Elementos procedimentales de las sanciones disciplinarias.....	12
Partes involucradas en el proceso sancionatorio.....	14
Causales de determinación de responsabilidad administrativa.....	17
Fuentes de los procesos sancionatorios.....	19
Principios que rigen los procesos sancionatorios.....	21
Capítulo II Normas aplicables a los procesos sancionatorios en el Ecuador, particularidades, incidencias, y contradicciones.	26
La Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento General de Aplicación.....	26
El Código Orgánico Administrativo (COA).....	39
Norma Técnica para la sustanciación de sumarios administrativos.....	44

Capítulo III Norma adecuada para aplicación de procesos sancionatorios.....	56
Determinación y aspectos generales de la norma adecuada para procesos sancionatorios.....	56
Especificidades de la norma adecuada para los procesos sancionatorios.....	61
CONCLUSIONES.....	66
RECOMENDACIONES.....	68
BIBLIOGRAFIA.....	69

RESUMEN

En el presente trabajo de investigación, se analiza las diferentes sanciones disciplinarias y procesos administrativos disciplinarios a los cuales se encuentran sometidos los servidores públicos pertenecientes a la Función Ejecutiva del Estado. En este análisis jurídico que se realiza se tuvo en cuenta las fuentes que rigen este tipo de procedimientos y cuáles de estas se encuentran vigentes dentro del ordenamiento jurídico nacional, tomando en cuenta las particularidades de estos procesos administrativos sancionatorios, de los cuales se analizó las partes involucradas y su rol dentro de estos. Por otra parte, se estudió los principios y elementos procesales que deben regir a los procesos disciplinarios y cuáles de estos son aplicados en los diferentes cuerpos normativos nacionales, determinando la pertinencia y legalidad de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y su Reglamento General como normas especiales, el Código Orgánico Administrativo (COA) como norma general en ámbito administrativo y, por último, los diferentes cuerpos normativos emitidos por los órganos de control en materia de trabajo que regulen los procesos sancionatorios a los servidores públicos.

Palabras Clave:

Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP)

Código Orgánico Administrativo (COA)

Norma Técnica para sustanciación de sumarios administrativos

Sanción Disciplinaria

Administración Pública

Proceso sancionatorio administrativo

ABSTRACT

In the present research work, the different disciplinary sanctions and disciplinary administrative processes to which the public servants belonging to the Executive Function of the State are subjected are analyzed, in this legal analysis that is carried out the sources that govern this type of procedures and which of these are valid within the national legal system, taking into account the particularities of these sanctioning administrative processes, of which the parties involved were analyzed and their role within them. On the other hand, the principles and procedural elements that should govern the disciplinary processes were studied, and which of these are applied in the different national normative bodies, determining the pertinence and legality of the Organic Law of the Public Service (LOSEP) and its General Regulations as special norms, the Organic Administrative Code (COA) as a general rule in the administrative sphere and finally the different normative bodies issued by the labor control bodies that regulate sanctioning processes for public servants.

Keywords:

Organic Law of the Public Service (LOSEP)

Organic Administrative Code (COA)

Technical Standard for the substantiation of administrative summaries

Disciplinary sanction

Public administration

Administrative sanction process

INTRODUCCIÓN

Los servidores públicos o funcionarios de las diferentes instituciones de la Función Ejecutiva del Estado son susceptibles al cumplimiento de deberes y obligaciones en el ejercicio de sus funciones; mismas que, en caso de incumplimiento, la Administración Pública, en uso legal de sus atribuciones, determina por sí mismo responsabilidades de orden administrativa, a través de un procedimiento administrativo; y en el cual, se garanticen derechos procesales fundamentales y se concluya con la imposición de una sanción administrativa, que atribuya o no una responsabilidad hacia un servidor público.

Bajo esta consideración, en nuestra legislación vigente existen normas de orden especial y general que regulan a los procesos sancionatorios para los servidores públicos; por una parte, como norma especial, se encuentra la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y su Reglamento General de Aplicación, que regulan al servicio público, y son referentes para normar a los servidores públicos pertenecientes a las Instituciones Públicas de la Función Ejecutiva del Estado; las cuales dentro de su contexto y articulado poseen contradicciones procesales al momento de regular los procesos sancionatorios.

Por otra parte, en el ordenamiento jurídico, se encuentra el Código Orgánico Administrativo (COA), norma considerada de índole general, puesto que esta regula en su generalidad a las actuaciones realizadas por la Administración Pública frente a sus administrados y los actos administrativos que son emanadas por esta, en cumplimiento de sus atribuciones, misma que determina procesos diferentes a la norma especial y en la cual se atribuyen particularidades distintas.

Y finalmente como norma regulatoria de los procesos sancionatorios disciplinarios para los servidores públicos de la Función Ejecutiva del Estado, se encuentra la Norma Técnica para Sustanciación de Sumarios Administrativos es expedida por el órgano rector en materia laboral del Sector Publico (Ministerio del Trabajo), en concordancia y disposición de la norma especial (LOSEP), y la cual regula las sanciones disciplinarias graves de los servidores públicos; y, por otra, los Reglamentos Internos de Talento Humano de las diferentes instituciones de la Administración Pública, las cuales se contraponen de manera íntegra al proceso determinado tanto en la Normas General como en la Especial.

En este sentido, al existir varias normas que regulen los procedimientos sancionatorios para los servidores públicos de las instituciones de la Función Ejecutiva del Estado, y al cada una poseer particularidades distintas entre sí, es preciso determinar cuál de estas es la adecuada para la aplicación y regulación de los proceso sancionatorios para los servidores públicos de las instituciones la Función Ejecutiva del Estado, esto teniendo en cuenta los diferentes principios y garantías procesales aplicadas en ellas.

CAPÍTULO I

LOS PROCESOS SANCIONATORIOS PARA SERVIDORES PÚBLICOS

Definición de procesos sancionatorios

En primer lugar, al tratarse la presente investigación de los procesos sancionatorios para los servidores públicos de la Función Ejecutiva del Estado, es preciso determinar que es un proceso sancionatorio disciplinario, mismo que nace del Derecho Administrativo, ya que esta rama del Derecho es la encargada de establecer el conjunto de normas y principios de derecho público que tienen como función principal la de regular las estructuras, organizaciones, funcionamientos y actuaciones de la Administración Pública (Estado) que son efectuadas a través de los servidores y funcionarios públicos.

Según Silva de la Puerta (2013), define al derecho administrativo sancionador como:

“Aquella parte del ordenamiento jurídico que regula los principios de la potestad sancionadora de la Administración, las normas para su ejercicio (procedimiento) y las especialidades que presenta el régimen de las infracciones y sanciones administrativas en cada uno de los sectores en que se desarrolla la actividad administrativa” (p. 87)

Es decir que, dentro del Derecho Administrativo sancionador, se debe tener en cuenta y establecer en los diferentes cuerpos normativos regulatorios procedimentalmente de las sanciones disciplinarias, los principios que poseen y la correcta aplicación de estos por parte de la Administración Pública, frente de cada uno de los administrados o sujetos que se encuentren sometidas a ellas.

Al encontrarse inmersa en estos procesos sancionatorios, la Administración Pública, es importante especificar que esta se encuentra vinculada en ello de manera directa, por cuanto todas las actuaciones del Estado frente a los administrados son realizadas y llevadas a cabo por parte de personas que actúan en su nombre y representación, los cuales son considerados servidores o funcionarios públicos y a quienes se les atribuirá responsabilidad sobre de las actuaciones erróneas que sean realizadas por la Administración Pública.

Las actuaciones negativas por parte del Estado, que son atribuidas a los servidores públicos, por sus incumplimientos de deberes y obligaciones en el ejercicio de sus funciones como personal dependiente laboralmente de una institución del Estado, las cuales acarrearán la imposición de sanción disciplinaria, según Bermúdez (1998) es; “aquella retribución negativa dispuesta por el Ordenamiento Jurídico como consecuencia de la realización de una conducta” (p.323).

Elementos procedimentales de las sanciones disciplinarias

Para la atribución negativa hacia un servidor público por el incumplimiento o violación de normativa jurídica o incumplimientos de deberes y obligaciones en el ejercicio de sus funciones, se tendrá en cuenta elementos procedimentales y requisitos legales, como son:

Vinculación con la sanción: refiere a una circunstancia de tiempo e infracción, ya que su característica principal radica en que cuando se haya cometido una falta disciplinaria, por parte de un servidor público, la omisión en la que habría incurrido se encuentre debidamente tipificada en el ordenamiento jurídico y que, por tal, se tipifique la posible sanción imponible.

Del mismo modo referente a la vinculación de la sanción, se debe tener en cuenta que esta debe poseer un sustento para la imputación de responsabilidad administrativa al servidor o

servidora presuntamente involucrado, y la falta disciplinaria por la cual se estaría siguiendo el proceso como tal.

Existencia procedimental: este elemento en la presente investigación es primordial, ya que refiere a que radica en la existencia de un procedimiento para la imposición de la sanción disciplinaria administrativa a los servidores públicos, que deberá encontrarse regida por los principios básicos del procedimiento, en este sentido sin la existencia de un procedimiento para la imposición de una sanción disciplinaria no podría determinarse por parte de la administración una sanción de tipo administrativa por el cometimiento de faltas disciplinarias.

Responsabilidad administrativa: respecto de este elemento, si bien no forma parte del procedimiento de una manera directa, este de manera indirecta radica en lo que es la sanción administrativa, por cuanto es la consecuencia de los dos elementos anteriormente determinados, ya que la tipicidad de la sanción cometida y de la sanción disciplinaria junto con el procedimiento, da como resultado la imposición de sanción o retribución negativa a un servidor público por el erróneo ejercicio de sus funciones.

Según Ossa (2009) determina que la responsabilidad en el derecho sancionatorio administrativo es: “el deber de todo sujeto jurídico de asumir las consecuencias que compromete su conducta en los términos que establezca el ordenamiento” (p.152)

Respecto a los elementos anteriormente expuestos, en nuestra Constitución de la República del Ecuador tanto del año 1979 como de 1998, ya se determinaba como tal la responsabilidad administrativa para los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones; sin embargo, es hasta la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador del 2008, cuando la Responsabilidad Administrativa toma mayor relevancia y protagonismo, ya que en esta de

manera expresa en el artículo 233 determina la susceptibilidad de responsabilidad administrativa, a la cual se encuentran sometidos los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Con la relevancia otorgada en nuestro ordenamiento legal a la responsabilidad administrativa, junto con los elementos de la sanción administrativa se puede definir al proceso sancionatorio como aquella prosecución de actos procesales determinados en la Ley, en el cual se determine una vinculación de responsabilidad administrativa a un servidor público, por el cometimiento de una falta disciplinaria o incumplimiento normativo, el cual deberá encontrarse tipificado en la norma y que concluye con una sanción administrativa que genera consecuencias jurídicas negativas.

Partes involucradas en el proceso sancionatorio.

Para empezar hay que tener en cuenta que dentro de los procesos sancionatorios que efectúa la Función Ejecutiva del Estado, es necesario identificar las partes involucradas dentro de este tipo de procedimiento, siendo por un parte el Estado o Administración Pública, quien cumplirá una función de sustanciador y resolutor del proceso, por cuanto este es el encargado de imputar el cometimiento de una falta disciplinaria o de un incumplimiento normativo (responsabilidad administrativa) a una persona natural que haya ejercido facultades y acciones a nombre suyo.

Según Fernández (2016):

“No existe organización política o social que no requiera de órganos de control o vigilancia que permitan descubrir las desviaciones establecidas en las normas abstractas e impersonales fijadas para su desempeño y, en consecuencia, corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, metas y objetivos previstos” (p.263)

En otras palabras, el Estado actúa como ente de control y de sanción de sus actuaciones al encontrarse obligado a que estas, frente a los administrados, sean óptimas, de calidad y apegadas a la Ley, obligándose a regular y corregir por medio de sanciones disciplinarias actuaciones que sean contrarias a la norma.

En la Constitución de la República del Ecuador (2008), se determina como función del Estado a la Función Ejecutiva, misma que según el artículo 141 se constituye de la siguiente manera: “La Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas”.

Es decir que las diferentes instituciones y organismos que forman parte de la Función Ejecutiva del Estado actuarán como legitimados activos dentro de un proceso sancionatorio, esto en virtud del reconocimiento de personería jurídica, que se encuentra determinada en el artículo 9 del Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva del Estado (2002) “La Administración Pública Central se constituye por órganos jerárquicamente ordenados y en su actividad tiene personalidad jurídica única. Las entidades de la Administración Institucional de la Función Ejecutiva gozan de personalidad jurídica propia para el ejercicio de sus competencias”.

En segundo lugar, se considera como parte dentro del proceso sancionatorio, a las personas naturales que cumplen y ejerzan funciones a nombre del Estado y que son dependientes laboralmente de este, a las cuales se les atribuye, por esta consideración, el nombre de servidores o funcionarios públicos, quienes por esta ponderación ejercerán dentro del proceso disciplinario un rol de sujetos pasivos, puesto que en su contra recaerá o no la atribución del cometimiento de faltas disciplinarias, incumplimientos normativos o responsabilidades administrativas.

Según nuestra Constitución de la República del Ecuador (2008), define como servidores públicos a “todas las personas que a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”, por lo cual, bajo lo determinado en el precitado artículo, cualquier persona que se encuentre vinculada laboralmente al Estado o quien ejerza actividades y funciones a nombre de este, será responsables de las actuaciones ejercidas.

Igualmente, Gordillo (2013) determina que son servidores públicos quienes “por representar la voluntad del Estado, son órganos suyos” (p.546), bajo esta consideración, se cataloga a un servidor público como un órgano propio del Estado, y bajo esta premisa, se contribuye a que los servidores públicos se encuentran sometidos de manera estricta a cumplimientos de deberes y obligaciones, ya no como personas naturales, sino como parte del Estado.

A su vez, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, en materia administrativa sancionatoria se encuentran directamente vinculadas la Ley Orgánica del Servicio Público, su Reglamento General de Aplicación y el Código Orgánico Administrativo, en las cuales se ha determinado como sujetos de los procedimientos administrativos a los antes mencionados, sujetos activo – El Estado o la Administración Pública y por otra el legitimado pasivo - personas naturales que son dependientes laboralmente del Estado y que realizan acciones a nombre de este.

Por último, en el ordenamiento jurídico nacional se ha considerado que al ser susceptibles las actuaciones de los funcionarios y servidores públicos a control y, con la finalidad de garantizar el cumplimiento y correcto ejercicio de las acciones realizadas por el Estado, se ha facultado como parte del proceso sancionatorio a personas ajenas a la Administración Pública, según Silva de la Puerta (2013) “ la condición de interesado en el procedimiento sancionador no resulta pacífica y debe darse un tratamiento individual”(p.443).

Los interesados dentro de un proceso sancionatorio son:

Los particulares: son aquellas personas que no forman parte de la Administración Pública y las cuales pueden ser afectadas por las actuaciones del Estado realizadas por los servidores públicos. El accionar de los particulares interesados, se desarrolla a través de las instituciones del Estado, de la cual se haya determinado el incumplimiento normativo de uno de los servidores públicos que forme parte de estas.

Los demás funcionarios públicos: son estos los principales interesados directos y sujetos exigibles de control y del ejercicio de facultades correctivas para servidores públicos, por cuanto son estos los quienes de manera directa conocen e identifican faltas disciplinarias.

El Estado: a más de ser el denunciante de falta disciplinaria, también es un interesado directo de exigibilidad de sanciones administrativas para los servidores públicos a través de sus diferentes órganos de control como Superintendencias, Contraloría etc. Este interesado se lo determina como tal, por cuanto es el encargado de autorregular sus actuaciones y por tal quien ejerce la facultad sancionadora a sus servidores dependientes.

Causales de determinación de responsabilidad administrativa

Respecto al servidor sobre el cual recae una presunta responsabilidad, dentro de los procesos sancionatorios, para considerarse como responsable administrativamente es preciso establecer la presunción del cometimiento de una falta disciplinaria, que puede ocasionarse por las siguientes circunstancias y causales:

La omisión: desde un concepto amplio, esta causal se determina como aquella abstención de hacer o realizar algo que se encuentre determinado en una norma o Ley, esta causal radica de manera estricta en el incumplimiento de obligaciones y responsabilidades de los servidores

públicos, a las cuales se encuentra obligado y determinados en los diferentes cuerpos normativos que lo regulan.

El daño: la existencia de esta causal nace por el cometimiento de la falta disciplinaria, ya que, por el incumplimiento normativo, genera un daño hacia el legitimado activo (Estado) o en su defecto a un sujeto interesado.

Este tipo de daños son ocasionados por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y si bien pueden agravar la infracción disciplinaria en la que comete el servidor público, también puede ser susceptible a procesos coactivos.

La culpa: según Ossorio (2000) la define como; “falta más o menos grave cometida a sabiendas y voluntariamente” (p.244), en efecto de conformidad a la acepción efectuada por el autor es la voluntariedad de un servidor público y el conocimiento de este al momento de realizar una acción contraria a la norma con intenciones de ocasionar un daño o una consecuencia negativas.

En lo referente a la culpa es preciso determinar que existe una posible excepción la cual se ve vinculada de manera estricta al cumplimiento de órdenes legítimas, puesto que las normas administrativas y disciplinarias, lo que tratan de normar es que los servidores públicos actúen en virtud de las normas y de un orden jerárquico, por lo que el incumplir orden de superior no constituye una infracción disciplinaria, como lo determina en nuestro ordenamiento legal el literal d) del artículo 22 de la Ley Orgánica del Servicio Público, ya que este faculta a los servidores a poder negarse al cumplimiento de una orden que se presuma ilegal y contraria a la norma .

El error: es aquel incumplimiento irregular de las obligaciones y responsabilidades por parte de un servidor público las cuales pueden ser cometidas de una manera directa o indirecta, sean estas por desconocimiento o negligencia en el ejercicio de sus funciones. Esta causal se ve vinculada directamente en las actuaciones del Estado a través de sus servidores públicos, los cuales de una u otra manera ejercen actos administrativos con errores.

El desvío de poder: refiere al abuso o exceso de atribuciones o competencias que posee un servidor público para el ejercicio de sus funciones como tal, es decir, que un servidor público únicamente se encuentra facultado para el ejercicio de sus funciones que son legalmente determinadas. El artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador prevé y determina que las personas que actúen en virtud de la potestad del Estado solo realizarán las competencias y facultadas conferidas por Ley.

Fuentes de los procesos sancionatorios

Para empezar, hay que referirse a la tipicidad y necesaria existencia de que los procedimientos sancionatorios se encuentren determinados en una norma o cuerpo normativo alguna y de su existencia procesal, ya que con esto se respetaría al principio de legalidad, por lo cual dentro de esta se deben establecer las diferentes fuentes en las cuales se encuentren determinados los procesos disciplinarios sancionatorios para los servidores públicos.

En primer lugar, como fuente principal de los procesos sancionatorios se encuentra la Constitución, por cuanto esta como norma superior de un Estado, es la que faculta a la Administración Pública a autorregularse y establecer el alcance que tienen los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones.

En nuestro ordenamiento legal, la Constitución promulgada en el año 2008, determina de manera expresa la atribución de la facultad sancionadora y de determinación de responsabilidades administrativas hacia los servidores públicos que actúen a nombre del Estado y la responsabilidad administrativa que se les atribuirá e ejercicio de sus funciones.

En segundo lugar, se establece a la Ley que es aquella norma o precepto emanado por la autoridad, la cual manda prohíbe o permite a las personas; en ámbito administrativo disciplinario, la acepción de Ley se constituye como el precepto determinado por el Estado, para efectuar controles a sus actuaciones frente a los administrados, al igual que para el funcionamiento de los órganos que lo conforman.

Al referirse en la Ley de manera directa al principio de tipicidad, Silva de la Puerta (2013) determina que: “la tipicidad es la descripción legal de una conducta específica a la que conectará una sanción administrativa” (p.145). Particularmente en el Ecuador, si bien existe una norma que regula a los servidores públicos de la Función Ejecutiva en ámbito general, es a través de Reglamentos internos emitidos por las instituciones, que se regula las actuaciones de los servidores públicos, y en los cuales se determinan los procedimientos correspondientes.

En tercer lugar se encuentran los Reglamentos, esta fuente del derecho sancionador se considera como un complemento a una Ley determinada sobre cierta materia, en ámbito administrativo – disciplinario según Gordillo (2013) es “un acto unilateral de la administración que contiene normas jurídicas generales también puede ser interno o externo, según que tenga por finalidad dar instrucciones a los agentes administrativos acerca de cómo deben ejercer su función” (p.IADA-V-7), en otras palabras los reglamentos son emanados por la administración, haciendo una distinción de reglamentos internos y externos.

Como se manifestó en el subcapítulo anterior, los servidores públicos al ser considerados como “órganos de un Estado”, esto a más de encontrarse regidos de manera exclusiva a fuentes, como la Constitución y la Ley, también son regidos por los Reglamentos determinados por los Órganos de Control o a su vez por la propia institución que autorregula sus actuaciones

Y por último, como fuente del Derecho Administrativo Sancionador se encuentra la jurisprudencia, la cual refiere a fallos, sentencias y reiteraciones efectuadas en ámbitos jurisdiccional, en el ámbito disciplinario, en sede administrativa, esta fuente de derecho es muy poco aplicada, puesto que al existir una renovación y cambios en las normas que lo regulan no gozan de la eficacia que se requiere para dichos casos.

Para concluir se debe tener en cuenta que las fuentes del Derecho poseen trascendencia dentro de los procesos sancionatorios, al igual que en la presente investigación, esto teniendo en cuenta que en nuestro ordenamiento jurídico existen varias leyes orgánicas, reglamentos, acuerdos ministeriales y demás normativa que regulan las actuaciones de los servidores públicos, y los procedimientos sancionatorios en caso de incumplimientos, las cuales difieren entre sí.

Principios que rigen los procesos sancionatorios

En cuanto a los principios legales, lo cuales rigen y garantizan la correcta ejecución de los procesos sancionatorios disciplinarios que se realizaran a los servidores públicos por parte de la Administración Pública se debe considerar los siguientes:

Principio de legalidad: este principio procesal, poseen relevancia dentro de los procesos administrativos disciplinarios, por cuanto en estos se encuentra inmersos derechos de los servidores públicos. Este principio determina que las partes deberán encontrarse sometidas a lo determinado dentro de las fuentes del proceso sancionatorio, es decir que cada una de estas

deberán efectuar únicamente a lo que se encuentra determinado en la norma que los regula y ceñirse a un procedimiento legalmente determinado.

Este Principio dentro de los procedimientos disciplinarios, persigue la inexistencia de abusos en el ejercicio de la facultad sancionadora de las Instituciones Públicas, y organismos de control hacia sus servidores públicos.

Principio de oficialidad: es aquel que faculta a la administración a que los procesos sancionatorios en contra de un servidor público pueda ser impulsado o iniciado por parte de la Administración Pública a través de sus diferentes medios de control, es decir que la administración por impulso propio al existir o presumirse el cometimiento de una falta disciplinaria, por parte de un servidor público, este puede proseguir con un proceso disciplinario en pro de su correcto funcionamiento como institución en favor del correcto desempeño del Estado en sus funciones.

Además, se debe tener en cuenta que este principio si bien refiere a la potestad que posee la administración para iniciar procesos disciplinarios, estos también pueden ser solicitados por personas interesadas como afectados.

Principio de la Instrucción: en el procedimiento disciplinario este principio es aquel que conlleva a la obtención de los medios probatorios de una manera diferente que, en los procesos comunes, por cuanto este principio es aquel que faculta a la Administración Pública, para que la carga de la prueba recaiga en esta. Este principio en sentido procesal conlleva a muchas contradicciones y hasta cierto punto en posibles violaciones, por cuanto la Administración Pública con la ejecución de este principio, a más de solicitar sanción para un servidor público, es encargado de obtención de pruebas de cargo, para posterior ser esta misma quien resuelva.

Es decir que, en el proceso sancionatorio, la Administración ejerce varios papeles predominantes, el de solicitante – acusador, y sancionador como tal, lo cual es realmente cuestionable teniendo en cuenta que los procesos sancionatorios deben efectuarse cumpliendo garantías del derecho a la defensa y debido proceso.

Principio de Verdad Procesal: principio que está ligado con el de la resolución del proceso sancionatorio disciplinario, ya que este conlleva a que el resolutor de un proceso sancionatorio, efectúe una sanción o archive el mismo, con merito en las pruebas que obren dentro del proceso sancionatorio, principio que se encuentra ligado al debido proceso, determinado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

Otro punto fundamental dentro de este principio refiere que sean o no alegados estos por las partes, formaran parte dentro de la toma de decisiones al momento de establecer sanciones administrativas.

El informalismo: este principio favorable al administrado, es aquel que permite que dentro de un proceso disciplinario sancionatorio, el legitimado pasivo, no se encuentre obligado a cumplir con formalismos o que por el incumplimiento de uno de estos, se perjudique en derechos del administrado dentro del procedimiento.

Principio del Debido Proceso: principio que dentro de nuestro ordenamiento se encuentra constituido como una garantía en la Constitución de la República, por cuanto por medio de este se trata de establecer un derecho a la defensa a la que tienen todas las personas en un procedimiento en el que se ven inmiscuidos derechos de las personas.

Según Gordillo (2013) propone un modelo de procesos disciplinarios mediante las cuales las instituciones deberían regir a sus servidores y es “sumario, defensa, pruebas, si hay hechos

controvertidos abrir a prueba las actuaciones por el termino indispensable” (p. 241); en efecto el autor trata de determinar un proceso en el que las partes se encuentren regulados y amparados en el principio de debido proceso, teniendo en cuenta que se contempla un proceso de presunta acusación, legítimo derecho de defensa, a replicar lo manifestado por el solicitante, mediante pruebas las cuales serán reproducidas dentro del proceso y las cuales tendrán la misma validez y eficacia de las de cargo.

En nuestro ordenamiento si bien se encuentra contemplado, en la Constitución y en las leyes, las Instituciones Públicas de manera autoritaria e ilegal, sancionan a sus servidores por el cometimiento de faltas disciplinarias sin respetar el derecho a la defensa, con la presunta consideración de que, al ser iniciado de oficio un procedimiento, en este ya se ve reflejado de manera eficaz y contundente el cometimiento de la falta, por lo que el derecho a la defensa de la parte acusada no contribuye al proceso, concepción errónea y vulneradora de derechos de las partes.

El derecho a la defensa dentro de los procesos disciplinarios conlleva lo siguientes Ossa (2009):

Publicidad del procedimiento: determina que los procesos disciplinarios deben ser de conocimiento público, y que el área que ejerza este tipo de acciones disciplinarias no deben ejercerlo de manera reservada o con desconocimiento de las partes procesales.

Oportunidad de expresar razones y argumentos antes de que se expida el acto administrativo de sanción.

Derecho a ser asistido por tercera persona: los servidores públicos pueden ser patrocinados o asistidos dentro del proceso administrativo, con este derecho se garantiza al implicado una eficaz defensa frente a la administración, y sus acusaciones.

Derecho a ofrecer y producir prueba: derecho que se garantiza a la parte implicada a que pueda presentar las pruebas que se crea asistidas, y que la propia administración proporcione, de ser el caso pruebas que se encuentren bajo su poder y custodia.

Derecho de control de las pruebas: la Administración Pública si bien es quien va a determinar la sanción administrativa disciplinaria para los servidores públicos, es también su obligación el autocontrol sobre las pruebas que se efectúen dentro del proceso disciplinario al igual que su legal y correcta obtención.

Principio de contradicción: este principio ligado al debido proceso, se determina que mediante este las partes se encuentran facultados a ejercer su defensa a las acusaciones realizadas por parte de la Administración, de igual manera esta faculta a la parte sumariada o sancionada a que pueda contradecir los medios probatorios presentados en su contra.

Este principio de contradicción si bien es ejercido por los imputados y amparado en la norma, este es propenso a vulneración de derechos procedimentales de las partes por cuanto la misma Administración es quien admite las pruebas de cargo y quien presenta las mismas dentro del proceso, por lo que suena paradójico y hasta cierto punto ilógico el que la Administración Pública acepten pruebas en su contra y comprometan el correcto desarrollo de la Administración y sus funciones.

Principio procedimental escrito: como se entiende a simple lectura, este principio trata de ejercer la rectoría de los principios administrativos deben ser ejercidos de manera estrictamente escrita, teniendo su excepcionalidad de que los procesos sean efectuados de manera oral como se lo trata de ejercer en nuestro país, mediante la norma que será estudio de la presente investigación, al determinarse audiencias orales en las mismas.

Principio de separación orgánica entre fase instructora y fase sancionadora: este principio radica en la separación funciones, entendiéndose como tal aquel apartamiento dentro de un proceso de los sujetos que actúan en el mismo (sustanciador y resolutor), este principio entendido desde un problema procesal según Silva de la Puerta (2013): “la imparcialidad del juzgador es incompatible o queda comprometida con su actuación como instructor” (p.375).

CAPITULO II

NORMAS APLICABLES A LOS PROCESOS

SANCIONATORIOS EN EL ECUADOR, PARTICULARIDADES, INCIDENCIAS, Y CONTRADICCIONES.

La Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento General de Aplicación.

La Ley Orgánica del Servicio Público fue promulgada el 11 de agosto de 2010, dos años después del nacimiento de la actual Constitución de nuestro país, en la cual la responsabilidad administrativa disciplinaria toma relevancia, al determinarse para los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

La LOSEP, entró en vigor como una norma de carácter especial y reemplazó a la anterior Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la cual era en su momento la que regulaba al servicio público. La actual Ley rige a los servidores públicos y da el marco general de sus derechos, obligaciones y para efectos de la presente investigación, el proceso de régimen disciplinarios por el cometimiento de faltas leves y graves en las que incurran los servidores en el ejercicio de sus funciones.

Respecto a la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), es importante tener en cuenta y manifestar que esta norma regula los procesos administrativos, disciplinarios de una manera amplia, la cual contemplan a todos los servidores que forman parte de la Administración Pública, entendiéndose como tal a aquellos organismos y dependencias que forman parte de la Función Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y Control Social.

La finalidad de la Ley Orgánica del Servicio Público, como norma especial que regula a los servidores públicos y sus actuaciones, es el tratar de garantizar el correcto desempeño de la Administración Pública, al igual que tratar de mejora en calidad y eficacia las actuaciones que ejercerán las instituciones que forman parte de aquella, ejerciendo rectoría en cada una de las actuaciones de los servidores públicos, en cumplimiento de sus derechos y obligaciones tanto frente a la propia Administración Pública como a los servicios que estas prestan.

En este sentido la Ley Orgánica del Servicio Público, en su artículo 4 establece quienes serán considerados servidores públicos, determinándose como tal a: “todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”, los cuales se encontrarán regulados por dicha norma, y por tal a varias obligaciones y prohibiciones determinadas en el articulado de este cuerpo normativo, concepto que es desarrollado en el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador.

Por lo tanto, al atribuirse y reconocerse tanto por la Constitución de la República del Ecuador como por la Ley Orgánica del Servicio Público, como norma especial, la calidad que poseen las personas que laboran en el sector público, estas se encuentran sometidas al cumplimiento de obligaciones y deberes determinados en diferentes cuerpos normativos que los regulan, y por ello en caso de incumplimientos normativos, estos son susceptibles a determinación de responsabilidad administrativa, y por tal la imputación de una falta disciplinaria.

Dentro de este marco normativo que determina la atribución de responsabilidad administrativa, se, determina sanciones disciplinarias a las cuales son susceptibles los servidores públicos, estableciéndose por gravedad, considerándose por una parte las faltas leves y faltas graves:

En primer lugar, por orden de gravedad se encuentran las faltas leves, las cuales, según la LOSEP, se considera como tal a aquellas acciones u omisiones cometidas por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, las cuales son efectuadas por desconocimiento o descuido, siempre que este tipo de acciones no alteren el orden institucional o no hayan causado un daño grave con dicha actuación.

Y en segundo lugar, considerándose como la mayor falta en la que puede incurrir un servidor público, las faltas graves, las cuales son aquellas acciones u omisiones cometidas por parte de un servidor público que contravienen de manera grave el ordenamiento jurídico y alteran el orden institucional.

Por ello, en referencia a las omisiones, e incumplimientos en las que incurran los servidores públicos, sean estas leves o graves, que sean realizadas en el ejercicio de sus funciones, estas poseerán distinción entre si y estarán sujetas a diferentes imposiciones de sanciones; según Silva de la Puerta (2013) “los tipos de conducta reprobables podrán variar según las circunstancias” (p.1030), así pues los incumplimientos normativos en los que incurran los servidores públicos, no serán sancionados de igual manera, ni tendrán el mismo grado de gravedad.

Asimismo, como se determina una gradación en el tipo de faltas cometidas por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, las sanciones disciplinarias de igual manera poseen una progresión de gravedad, por lo que la Ley Orgánica del Servicio Público establece como

sanciones disciplinarias; tres referentes a sanciones por cometimiento de faltas disciplinarias leves y dos sanciones por cometimiento de faltas disciplinarias graves, siendo las siguientes:

- Amonestación verbal (por faltas leves)
- Amonestación escrita (por faltas leves)
- Sanción pecuniaria administrativa (por faltas leves)
- Suspensión temporal sin goce de remuneración (por faltas graves)
- Destitución (por faltas graves)

Al respecto Silva de la Puerta (2013) establece: “el alcance de cada sanción se establecerá teniendo en cuenta el grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta, el daño al interés público, la reiteración o reincidencia, así como el grado de participación” (p.1113), entonces bajo esta misma consideración nuestro ordenamiento jurídico vigente (LOSEP), recoge una gradación de sanciones disciplinarias separadas en cinco tipos.

Para la imposición de faltas leves, la Ley Orgánica del Servicio Público refiere aspectos y condiciones para la determinación de la gravedad sobre el cometimiento de una falta disciplinaria, como es la reincidencia, pero no complementa lo determinado por Silva de la Puerta ya que no se toma en cuenta otras características como grados de participación, intencionalidad o daño al interés público.

Por otra parte, en lo que refiere a la sanción de suspensión temporal sin goce de remuneración, por cometimiento de faltas disciplinarias graves, el artículo 87 del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, determina como causales las mismas que para la imposición de sanciones disciplinarias leves, es decir, que el incumplimiento de deberes y obligaciones estipulados en el artículo 22 y 24 de la Ley Orgánica del Servicio Público serán

susceptibles a la imposición de una sanción disciplinaria tanto leve como grave, bajo un tratamiento similar

Para imponer una destitución, existen causales expresamente establecidas en el artículo 48 de la LOSEP, bajo un sistema estricto considero que no se encuentran apegadas a la realidad del servicio público, ni posee un análisis de los elementos mencionados por la autora Marta Silva de la Puerta, pues en estas no se determinan, daños, dolo, etc.

Conocidas brevemente las sanciones a las cuales son susceptibles los servidores públicos, es menester analizar el procedimiento que rige la imposición de faltas disciplinarias leves, en el cual como sujetos intervinientes dentro de la misma, se encuentran, por una parte al legitimado activo del proceso, que es la Administración Pública como tal, pues será esta la encargada de la acusación del cometimiento de una falta disciplinaria, y por otra parte el legitimado pasivo, será el servidor público al cual se le atribuya el cometimiento de una falta disciplinaria.

En efecto, dentro de este proceso sancionatorio se puede determinar que la misma Administración Pública a más de ser un legitimado activo del proceso, también cumple un rol de sancionador, pues según la LOSEP, la autoridad nominadora de una institución o su delegado será el encargado de la imposición de faltas disciplinarias al servidor público administrativamente responsable del cometimiento de una falta, conllevando a que las partes no se encuentren en igualdad de condiciones, violentando la seguridad jurídica del proceso disciplinario.

Asimismo, al ser la Administración Pública quien actúa como legitimado activo y como resolutor de las sanciones administrativas, según Gordillo (2013) “El ente regulador, que no puede actuar como un supuesto árbitro que dirime conflictos entre partes iguales, sino que tiene

el deber constitucional y legal de buscar equilibrar la desigualdad existente” (p.269), en efecto de lo manifestado, el proceso sancionatorio disciplinario no debe ser dirimido en desigual de condiciones entre las partes, sino al contrario la Administración es la obligación de equilibrar a las partes dentro del proceso, precautelando la igualdad entre las partes dentro del proceso sancionatorio.

En la Ley Orgánica del Servicio Público, al existir dos tipos de faltas disciplinarias, existen dos procesos distintos los cuales regulan cada uno de estos:

Procedimiento de faltas disciplinarias leves:

En primer lugar por orden de gravedad se encuentran las faltas leves, del cual en la LOSEP y su Reglamento General de Aplicación, procedimentalmente existe un vacío legal y por tal una violación al principio de legalidad, puesto que en estos dos cuerpos normativos especiales no se determina un procedimiento claro y preciso para el tratamiento de este tipo de faltas disciplinarias, y poniendo en consideración la determinación de dicho procedimiento a cada una de las instituciones a las cuales pertenece el funcionario que incurrió en el cometimiento de falta disciplinaria.

En este sentido, la propia Ley faculta a cada institución que se encuentre contemplada en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Públicos, para que estas promulguen normativa interna referente a la Administración del Talento Humano, en las cuales se contemplan procedimientos sancionatorios para servidores públicos por el cometimiento de faltas disciplinarias leves, mismas que no se encuentran acorde a la Norma General Administrativa COA, ocasionando que este tipo de normativas, vulneren derechos procesales de las partes.

Al respecto Silva de la Puerta (2013), establece:

“el ejercicio de la potestad sancionadora exige y ha de someterse al procedimiento legal o reglamentariamente establecido para ello, es decir que ha de producirse a través de un cauce que garantice una resolución basada en hechos comprobados y la plena defensa del presunto infractor” (p.276)

Respecto de los procesos sancionatorios leves, las sanciones que la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento General de Aplicación prevé son la de amonestaciones verbales, sanciones escritas y sanciones pecuniarias administrativa a la remuneración mensual del servidor.

En cuanto a la imposición de faltas disciplinarias, la Administración Pública, a través de sus diferentes órganos, deben determinar responsabilidad administrativa del servidor infractor, esto por los incumplimientos que este puede incurrir en el ejercicio de sus funciones, respecto de sus deberes y responsabilidades, mismos que se encuentran previstos en la Ley Orgánica del Servicio Público en los artículos 22 y 24, incumplimientos que pueden ser cometidos por omisiones descuidos o desconocimientos, que no hayan alterado gravemente el orden institucional.

A causa de esta consideración realizada por la Ley Orgánica del Servicio Público, esta norma propende a que se genere un vacío legal por cuanto, la norma antes mencionada no determina causales directas y estrictas que serán susceptibles para la interposición de una sanción disciplinaria, esto refiriéndonos a la amonestación verbal, escrita y sanción pecuniaria, puesto que la propia norma propende a que la propia Administración Pública sea la encargada de la valoración de la falta disciplinaria y por tal que esta sea quien interponga la sanción a su interés, omitiendo principios de reincidencia, gravedad etc.

En conclusión, respecto del procedimiento para sanciones leves en la Ley Orgánica del Servicio Público, se debe tener en cuenta los principios que regulan los procesos sancionatorios, especialmente el de tipicidad y el de debido proceso, esto considerando que el ordenamiento legal vigente (LOSEP y Reglamento a la LOSEP) no se estipula procedimiento alguno para la regulación de sanciones disciplinarias leves, ocasionando que las Instituciones Públicas regulen estos con discrecionalidad procedimental ya que son estas las que determinan mediante reglamentos internos el procedimiento que en muchas ocasiones es contrario a lo que determina la norma general administrativa (COA), la cual prevé procedimientos sancionatorios.

De ahí que, al sancionarse por medio de este tipo de procedimientos determinados por las Instituciones Públicas, ocasiona que los actos administrativos de sanción sean nulos por falta de procedimiento o a su vez por violación de derechos procesales, y falta de principio de tipicidad y legalidad.

Al respecto, Silva de la Puerta (2013) determina: “cualquier acto administrativo sancionador dictado vulnerando este principio de procedimiento o acordado sin sujetarse la Administración Pública sancionadora al procedimiento legal o reglamentariamente establecido para ello, ha de conceptuarse nulo de pleno derecho” (p.167).

Asimismo la Ley Orgánica del Servicio Público, al determinar su propia normativa interna para la sanción de faltas disciplinarias leves y al establecerse como resolutora de la divergencia administrativa disciplinaria, se vulnerará el principio de separación de fase instructora y sancionadora, puesto que esta norma en el segundo inciso del artículo 42, determina que será la misma autoridad nominadora de la institución que está instruyendo el proceso sancionatorio, quien resuelva e imponga una sanción disciplinaria, siendo esto susceptible a cuestionamiento ya que la administración será quien resuelva sobre un proceso en el que posee interés directo.

De igual manera, en la Ley Orgánica del Servicio Público, si bien determina las obligaciones y prohibiciones a las cuales se encuentran sometidos los servidores públicos, existe un vacío legal al no determinar cuál de estas prohibiciones e incumplimiento de obligaciones serán susceptibles a imposición sea de amonestación verbal, amonestación escrita o sanción pecuniaria administrativa, por lo cual la norma carece de un análisis de incidencias, daños, culpabilidad, responsabilidad etc., de las faltas disciplinarias, y una gradación de incidencia.

Por último como se ha manifestado, la Ley Orgánica del Servicio Público si bien es una norma especial, esta debería encontrarse encaminada y en armonía a lo determinado en el Código Orgánico Administrativo como norma general, lo cual no sucede, ya que cada una de estas normas determinan aspectos diferentes entre sí, como en la prescripción de los procesos disciplinarios, ya que el artículo 92 refiere a la prescripción para sancionar que poseen las Instituciones Públicas, y más no determina la caducidad del procedimiento y de la infracción disciplinaria.

Hay que señalar que Silva de la Puerta (2013) determina a la caducidad, como un modo de finalización del procedimiento administrativo esto refiriéndose a la paralización realizada por el órgano sustanciador quien no ejerció dentro de un lapso de tiempo impulsos o actos procesales, respecto del procedimiento sancionatorio. Particularidad que en la Ley Orgánica del Servicio Público no se encuentra determinado, puesto que esta normativa en su artículo 92 únicamente refiere a plazos y términos de prescripción y mas no de caducidad.

Bajo estas consideraciones y a falta de norma expresa, se debe tener en cuenta que los procedimientos para sanciones leves deben contener garantías básicas del debido proceso y derecho a la defensa, mismos que deben encontrarse en armonía con lo determinado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

Por lo que los procedimientos sancionatorios para faltas leves, deben al menos contemplar en concreto garantías de notificación de falta disciplinaria, argumentación de solicitud de sanción disciplinaria, etapa de prueba y admisión de la misma y resolución motivada de la decisión disciplinaria administrativa.

Procedimiento de faltas disciplinarias Graves:

En cuanto a las faltas disciplinarias graves, según la Ley Orgánica del Servicio Público determina que son aquellas acciones u omisiones que son realizadas por los servidores en ejercicio de sus funciones, las cuales afectan gravemente el orden institucional y su correcto desenvolvimiento.

De conformidad al artículo 86 del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, las sanciones que se imponen a las personas que incurren en el cometimiento de faltas disciplinarias graves son:

Por una parte, por orden de gravedad y gradación sancionatoria, la suspensión temporal sin goce de remuneración, se refiere como su palabra lo indica a aquella suspensión de actividades y acciones, con interrupción del pago de remuneración que efectúa la Administración Pública a un servidor por haber incurrido en una de las prohibiciones determinadas en el artículo 24 o el incumplimiento de sus deberes contemplados en el artículo 22 de la Ley Orgánica del Servicio Público, que hayan alterado gravemente el desenvolvimiento de la Institución Pública.

La suspensión a que refiere la Ley Orgánica del Servicio Público, se la realizará por un tiempo no mayor a treinta días sin goce de remuneración ni pago de beneficios económicos contemplados en la Ley, a los cuales tuviese derecho el servidor.

Por otra parte, como el máximo de la sanción disciplinaria que se le puede atribuir a un servidor público por el cometimiento de una o varias faltas disciplinarias graves, se determina la destitución, la cual refiere al cese de funciones definitiva de un servidor público, con la imposibilidad para el ejercicio de cargo público en otras instituciones pertenecientes a la Administración Pública.

Por el contrario de las faltas leves, las faltas disciplinarias graves poseen un procedimiento determinado en la LOSEP y su Reglamento General de Aplicación, mismo que es conocido en nuestro ordenamiento jurídico como sumario administrativo.

Según lo determinado en el primer inciso del artículo 44 de la Ley Orgánica del Servicio Público, determina como Sumario Administrativo lo siguiente:

Artículo 44 Ley Orgánica del Servicio Público “Es el proceso administrativo, oral y motivado por el cual el Ministerio del Trabajo determinará el cometimiento o no de las faltas administrativas graves establecidas en la presente Ley, por parte de una servidora o un servidor de una Institución Pública e impondrá la sanción disciplinaria correspondiente. Su procedimiento se normará a través del Acuerdo que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo”

Por lo cual, en efecto la LOSEP y su Reglamento General determinan un procedimiento y lo tipifica en la norma regulatoria correspondiente al servicio público, al igual que respeta el principio de separación de fases entre la instructora y la resolutoria, puesto que en el precitado artículo atribuye la responsabilidad de resolución de procesos disciplinarios al Ministerio del Trabajo como órgano rector en materia laboral.

Según la disposición determinada en el artículo 44 de la LOSEP, el procedimiento en ámbito general cumpliría con los principios de los procedimientos disciplinarios, lo cual es contrario a lo

determinado en su reglamento general de aplicación, puesto que en este se determina un procedimiento totalmente distinto, existiendo las siguientes vulneraciones de derechos y principios procesales:

El proceso de sanción por cometimiento de falta grave, según el Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, el cual no tiene correspondencia total con lo determinado en la LOSEP, inicia por disposición de la máxima autoridad de la institución, para posterior sustanciación del proceso sancionatorio por parte de la una Unidad Administrativa de Talento Humano de la entidad, quien a su vez es una unidad dependiente y jerárquicamente inferior a la máxima autoridad de la institución, proceso que se cataloga de manera semejante al procedimiento para imposición de sanciones leves, por cuanto se omite el principio de separación de fases entre quien sustancia y quien resuelve.

Como se afirma en el párrafo anterior, la Unidad dependiente de quien inicia el proceso de sumario administrativo (Máxima Autoridad Institucional), será quien sustancie el proceso, incurriendo en un posible conflicto de intereses, y falta de garantías del debido proceso, ya que al no existir la división de fases, existiría una falta de seguridad jurídica en la sustanciación y resolución de las sanciones disciplinarias, por cuanto la institución siendo quien sustancia y resuelve el proceso disciplinario, se encontrará en la imperativa necesidad de determinar responsabilidades administrativas.

Adicional a lo mencionado, se debe tener en cuenta que el Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, determina que los medios probatorios que vayan a ser utilizados en el proceso, serán proporcionados por las partes involucradas dentro del proceso de sumario administrativo, lo cual es contradictorio al principio de la carga de la prueba, y a lo establecido en el Código

Orgánico Administrativo como norma general puesto que la administración es quien tiene que probar y demostrar el incumplimiento normativo grave.

Según Gordillo (2013) determina que: “dada la posición de la Administración, es lógico que recaiga sobre ella la carga de la prueba. La idea clásica es que la administración podía actuar, pero debía probar” (p.75).

Por otra parte, se debe tener en cuenta lo manifestado por Silva de la Puerta que afirma:

“El instructor realizará de oficio cuantas actuaciones resulten necesarias para el examen de los hechos recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso la existencia de responsabilidades susceptibles de sanción” (p.449).

Acorde con lo manifestado por el precitado autor, el procedimiento determinado por el Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, la administración al ser ella misma quien actúe como denunciante del sumario administrativo y a la vez resolutor de este, inhibe a que la propia administración como sustanciador del proceso realice actuaciones que sean contrarias a sí mismo, y por tal que dentro del proceso administrativo goce de ventajas frente al legitimado pasivo del proceso.

En síntesis, respecto de lo que se determina en el Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, se debe tener en cuenta que si bien determina un procedimiento para la imposición de faltas disciplinarias graves, este es contrario a lo determinado en la Ley Orgánica del Servicio Público, puesto que en la Ley determina que el proceso de sumario administrativo será resuelto por el Ministerio del Trabajo como órgano rector en materia de trabajo, y bajo la norma que dicha entidad emita al respecto.

Por lo que, al ser contrario lo determinado en el Reglamento General a la LOSEP, con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Servicio Público, el procedimiento determinado en la norma inferior no goza de validez jurídica y procesal, teniendo en cuenta que la Ley es jerárquicamente superior al Reglamento, conforme principios de jerarquía normativa.

El Código Orgánico Administrativo (COA)

En relación al Código Orgánico Administrativo, se debe manifestar que esta norma fue expedida el 20 de junio de 2017, por lo que se puede considerar como una norma relativamente nueva, la cual surge por la importancia que la Constitución de la República del Ecuador realiza a la responsabilidad administrativa tanto del Estado, como de los servidores públicos que la conforman, esto por actos o hechos que administrativamente sean emanados por estos en el ejercicio de sus atribuciones.

Además, el Código Orgánico Administrativo al ser una norma general referente a los procesos administrativos, y al considerarse las sanciones administrativas como un acto administrativo, mediante el cual la administración efectúa acciones frente a sus servidores públicos, esta norma posee validez en la aplicación de los procesos sancionatorios por el cometimiento de faltas disciplinarias leves, y por lo cual dentro de esta se ha determinado un capítulo para su tratamiento y control.

Según Ossa (2009) establece que “toda acción administrativa es el resultado del ejercicio de un poder emanado de la Ley y en forma tal que pueda decirse que sin una atribución normativa previa de potestades, la administración no podría lograr su cometido”(p.72), dicho de otra manera el Código Orgánico Administrativo trata de regular las acciones administrativas que sean

emanadas por parte del Estado, y las cuales deben encontrarse con apego a la normativa, para cumplir con el objetivo de la Administración Pública.

Con respecto a lo que refieren las sanciones administrativas para los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, si bien existe una normativa legal específica tal como se ha indicado (LOSEP y Reglamento a la LOSEP), también es importante reiterar que estas normas no determinan un procedimiento debidamente tipificado a diferencia del Código Orgánico Administrativo que al poseer como objeto la regulación de las actuaciones de la Administración Pública, esta regula procedimientos administrativos contra ella, denominado como procedimiento sancionador.

Así mismo el Código Orgánico Administrativo, al ser la norma general que regula los actos administrativos, posee como principios primordiales de este tipo de procedimientos. Es así que, en el libro tercero de esta norma, regula de manera exclusiva a los procedimientos especiales en los cuales se encuentra determinado el procedimiento sancionador.

El proceso sancionador según el Código Orgánico Administrativo, inicia determinando el tipo de sanciones disciplinarias existentes y los plazos y términos de “prescripción”, (siendo lo correcto referirse a la caducidad) determinándose como tal, las siguientes:

- Infracciones leves- un año
- Infracciones Graves – tres años
- Infracciones muy graves – cinco años.

Por lo mencionado, el Código Orgánico Administrativo, como norma general determina tres tipos de infracciones existentes, difiriendo de lo determinado en la LOSEP y su Reglamento General de Aplicación, pues en el COA se hace alusión a un tipo de falta disciplinaria adicional,

como son las faltas disciplinarias muy graves, mientras que en la norma específica que regula a los servidores públicos se refiere a dos tipos de faltas disciplinarias, las cuales poseen como prescripción el término de 90 días, y más no como se detalla en el COA. La solución a esta premisa sería la aplicación de favorabilidad para el infractor.

Por otra parte, hay que mencionar que dentro de lo que determina el Código Orgánico Administrativo, respecto de los procesos sancionatorios y disciplinarios, especifica un procedimiento el cual estará determinado varios principios fundamentales que serían aplicables al caso de sanciones a servidores públicos:

En primer lugar, se da importancia al principio de separación de quien sustancia y quien sanciona: dentro de este punto el Código Orgánico Administrativo, refleja una mayor vinculación y garantismo del proceso sancionatorio a los servidores públicos, en el ámbito del debido proceso, pues esta norma determina la distinción entre la parte que fungirá dentro del proceso sancionatorio como legitimado en el mismo.

Considerando la separación de fases que determina el COA, esto coadyuva a que los procedimientos sancionatorios garantizan la correcta distinción de quien sustancia el procedimiento y de quien será el responsable de la resolución o imposición de sanciones administrativas, evitando que la Administración Pública no incurra en violaciones de derechos ni abusos procesales, al respecto Ossa 2009 manifiesta: “la actividad represiva del estado se convierte en la legitimación de la violencia del poder que ofrece una cobertura ideal para el abuso, para las represalias políticas y personales y para la extorsión más descarada” (p. 128).

Por otra parte, el COA, garantiza que con su aplicación las sanciones que sean impuestas gocen de legalidad, puesto que al existir un procedimiento legal establecido se asegura que el

servidor que pueda ser sancionado, ejerza sus derechos de contradicción, defensa y sobre todo que se realice mediante un proceso que debe contemplar la misma norma, respetando lo determinado en el artículo 76 de la Constitución de la Republica.

Por último, el principio de estatus de inocencia hasta que se demuestre lo contrario, de igual manera se encuentra garantizado en el Código Orgánico Administrativo ya que este determina que todos los servidores a las cuales se les atribuya un presunto incumplimiento u omisión de las Leyes y sus Reglamentos, deben ser probados y hasta que este hecho suceda el servidor público de conformidad a lo determinado en el numeral 2 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, será considerado inocente.

También cabe señalar que, dentro del proceso sancionatorio según el Código Orgánico Administrativo, este puede iniciar de oficio ejerciendo el principio de los procesos sancionatorios el cual refiere a un carácter de oficialidad, por cuanto como se ha manifestado en capítulos anteriores, la Administración Pública es la que conoce del cometimiento de faltas disciplinarias efectuadas por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones.

De igual manera el COA, hace mención a iniciativas de órganos competentes para el ejercicio de sanciones administrativas, en este sentido esta norma es mucho más amplia por cuanto, da apertura a que los diferentes organismos de control, que ejercen rectoría y poseen facultad sancionadora sobre los servidores públicos puedan ejercer la facultada sancionadora.

En cuanto a los órganos que podrán iniciar el proceso sancionatorio disciplinario a los servidores públicos, el Código Orgánico Administrativo, determina de una manera general a todos los organismos de control que pueden ejercer esa facultad reglamentaria o sancionatoria por el cometimiento de omisiones e incumplimientos en deberes y obligaciones en el ejercicio de

sus funciones, en nuestro ordenamiento los órganos de control que regulan a las instituciones del Estado son varias, y el COA, permite a que cada una de estas ejerzan sus facultades respecto de las actuaciones de los funcionarios públicos.

Por otra parte en el proceso sancionatorio que determina el COA, se puede evidenciar el respeto al derecho de contradicción y a la defensa que tienen los servidores públicos que podrían verse inmiscuidos en el cometimiento de faltas disciplinarias, pues en el artículo 255 de normativa legal analizada, permite a que el imputado pueda aportar e introducir como medio de contradicción a su favor los elementos que se crea asistidos respecto de las alusiones que están siendo imputadas en su contra.

Es decir que el Código Orgánico Administrativo garantiza el derecho de las partes dentro del proceso sancionatorio, al facultar a las partes a poder contradecir y ejercer su defensa a posibles atribuciones de faltas disciplinarias.

De igual manera, respecto de los medios de prueba dentro de un proceso sancionatorio, en el artículo 256 del Código Orgánico Administrativo, de conformidad a los principios fundamentales de la prueba en ámbito administrativo, atribuye la carga de la prueba dentro del proceso, a la Administración Pública, como, quien será la responsable de ejercer y presentar los medios que atribuyan la responsabilidad al servidor que está siendo imputado por esta.

Respecto de los medios probatorios, se debe considerar que practicada la prueba correspondiente, según el COA el órgano administrativo o sustanciador emitirá su dictamen para posterior resolución de otro servidor público, la cual deberá cumplir con los principios fundamentales determinados en el artículo 76 de la Constitución, principalmente por la motivación en el cual se considerará y garantizará principios de valoración de pruebas,

infracción cometida, determinación de responsabilidad y sanción disciplinaria a imponerse por el incumplimiento u omisión de las obligaciones y responsabilidades.

En conclusión, el Código Orgánico Administrativo, al ser una norma que regula las actuaciones de la Administración Pública, y al ser considerada una de estas las sanciones disciplinarias, esta norma es totalmente válida para la aplicación del proceso sancionatorio para el cometimiento de faltas por parte de los servidores públicos, en especial al no existir un procedimiento para sanciones leves, esta norma podría ser ocupada en para este tipo de infracciones administrativas, teniendo en cuenta que el proceso que se determina en el COA, respeta derechos y principios procesales, y aún más considerando su categoría de Ley Orgánica frente a normas regulatorias

Por otra parte, se debe tener en cuenta que el COA, puede considerarse como una norma general como supletoria de la LOSEP en temas procedimentales de régimen disciplinario, teniendo en cuenta que esta es una norma general que regula los procedimientos y actuaciones de la Administración Pública.

Norma Técnica para la sustanciación de sumarios administrativos.

En relación a la Norma Técnica de Sumarios Administrativos, esta nació en el año 2017, por medio del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2017-0098, del 21 de julio de 2017, mismo que fue reformado mediante Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2017-0169 del 27 de octubre de 2017 y posteriormente con Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2019-007 del 08 de abril de 2019, todos estos Acuerdos emitidos por el Ministerio del Trabajo al amparo de lo determinado en el artículo 44 de la Ley Orgánica del Servicio Público mismo que faculta al Ministerio del Trabajo como Órgano rector en materia de servicio público.

En vista de la atribución legal otorgada por mandato de la Ley al Ministerio del Trabajo esta Institución Pública perteneciente a la Función Ejecutiva del Estado de conformidad a lo determinado en el literal a) del artículo 51 de la Ley Orgánica del Servicio Público, emitió la Norma Técnica para la Sustanciación de Sumarios Administrativos, misma que posee un ámbito de aplicación para las Instituciones del Estado comprendidas en el artículo 3 de la LOSEP (2010) que establece: “Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado”, la cual nace con la finalidad de determinar responsabilidad administrativa como elemento de un proceso sancionatorio a los servidores públicos que incurran en el cometimiento de una falta disciplinaria grave.

Dicho lo anterior, en la Norma de Sustanciación de Sumarios Administrativos, el Ministerio de Trabajo a través de sus diferentes unidades administrativas, se atribuye competencia de sustanciación y resolución de los procesos administrativos sancionatorios por faltas graves, esto de conformidad a lo determinado en el artículo 44 de la Ley Orgánica del Servicio Público, ya que en la mencionada Ley, se determina que el Ministerio del Trabajo en los procesos de Sumarios Administrativos será el encargado de resolver y emitir sanciones disciplinarias.

Dentro de lo determinado respecto de competencia para resolución de los procesos de sumarios administrativos, si bien el Ministerio del Trabajo es una entidad que forma parte de la Función Ejecutiva del Estado, esta difiere del legitimado activo y legitimado pasivo del proceso, de conformidad a lo determinado en el artículo 6 de la Norma Técnica para sustanciación de Sumarios Administrativos, bajo la siguiente consideración:

Legitimado Activo: son todas las Instituciones Públicas de la Función Ejecutiva, quien denuncia y solicita al Ministerio del Trabajo el inicio de sumario administrativo. De igual

manera se establece como legitimado activo, al Ministerio de Trabajo, por cuanto este de oficio podrá iniciar un sumario administrativo.

Legitimado Pasivo: son los servidores públicos de las instituciones de la Función Ejecutiva, quienes hayan incurrido en cometimientos de faltas graves en el ejercicio de sus funciones.

Considerándose la división de sujetos en el procedimiento dentro de la norma técnica, la mencionada normativa cumple con los principios procesales de separación de fases, tanto en la sustanciación como en la resolución puesto que las Instituciones Públicas como los servidores públicos, se encuentran en igualdad de condiciones frente a un tercero imparcial que es el Ministerio del Trabajo.

Por otra parte se garantiza el principio procesal de oficiosidad, puesto que como lo manifiesta Gordillo (2013): “la actuación de los órganos administrativos no debe satisfacerse simplemente un interés individual sino también un interés colectivo, y el propio interés administrativo” (p.462), acorde con lo manifestado por el autor la administración u órgano rector (Ministerio de Trabajo) no solo debe ser encargado de la sustanciación del sumario administrativo, sino que este debe aplicar el principio de oficiosidad e iniciar de oficio este tipo de procesos y así efectuar sus competencias contempladas en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

Así mismo, la Norma Técnica para Sustanciación de Sumarios Administrativos, prevé y garantiza el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, puesto que tipifica causales de recusación y excusa hacia el sustanciador que se encuentra conociendo el proceso de sumario administrativo y quien lo resolverá, cuando una de las partes presume existencia falta de probidad del sustanciador,

De acuerdo con el procedimiento que determina la Norma Técnica, atribuye a que el Ministerio del Trabajo, tendrá la potestad a través de una autoridad jerárquica superior de dicha institución (Subsecretario Interinstitucional de Servicio Público, Trabajo y Empleo) aceptar o negar la solicitud de recusación o excusa presentada por una de las partes involucradas y determinar un nuevo sustanciador.

Dicho lo anterior, y conociendo que el Ministerio de Trabajo será el encargado de la sustanciación y resolución de los procesos sancionatorios, es preciso analizar el procedimiento que establece la Norma para Sustanciación de Sumarios Administrativos, mismo que inicia con la actuación del legitimado activo del procedimiento, el cual es la Institución Pública o administración que requerirá al Ministerio del Trabajo el inicio del procedimiento cumpliendo con requisitos mismos que refieren a los siguientes:

En primer lugar, se determinará la narración de los hechos: según la norma refiere al detalle y de los hechos sucedidos, en los que se determine el incumplimiento normativo en el cual habría incurrido el servidor público en el ejercicio de sus funciones, esto para imputar el presunto cometimiento de una falta disciplinaria grave. Silva de la Puerta (2013) determina que previo a determinarse una culpabilidad se debe determinar un sujeto infractor el cual se presume como potencial responsable de un incumplimiento normativo.

En segundo lugar, se establecerán los fundamentos de derecho: básicamente este requisito radica en determinar las normas y articulado aplicable al incumplimiento normativo y a la falta grave en la que habría incurrido el servidor público.

También se debe señalar que respecto al fundamento normativo que motivan las sanciones administrativas existe una limitación para las Instituciones Públicas por cuanto las causales

determinadas en el artículo 48 de la Ley Orgánica del Servicio Público, mismas que sustentan una petición de sumario administrativo refieren a causales generales y no se encuentran encaminadas a la determinación de faltas disciplinarias existenciales en la realidad de las instituciones inmersas dentro del proceso de sumario administrativo.

Así mismo, dentro de los procesos sancionatorios, hay que referirse a los medios probatorios, mismos que se encuentran determinados en la Norma Técnica para sustanciación de Sumarios Administrativos, en el cual se determina que la carga de la prueba dentro del proceso sancionatorio radica sobre la Institución Pública, por cuanto la mencionada norma exige a que las Instituciones Públicas que ejerzan o presenten sus correspondientes solicitudes de sumarios administrativos, lo realicen de forma motivada y que se anuncien los medios probatorios que sustenten la solicitud.

Por otro lado, respecto de los medios probatorios que pueden ser remitidos por la Institución denunciante, no existe restricción alguna sobre estas, pudiéndose incorporar cualquier medio probatorio respecto de los hechos alegados, siempre que estos no violenten los derechos del legitimado pasivo del proceso y que no sean prohibidos por la Ley.

Acorde con lo manifestado por Gordillo (2013) que determina: “No hay limitaciones jurídicas respecto a las pruebas que pueden producirse, debiendo admitirse en principio cualquier clase de prueba de las que se aceptan, por la legislación procesal vigente” (p. 323)., la Norma Técnica para Sustanciación de Sumarios Administrativos, de conformidad a lo determinado en el artículo 22 garantiza que el sustanciador basándose en su sana crítica y a los principios de pertinencia utilidad y conducencia de la prueba admitirá las mismas.

Por último, la Norma Técnica para sustanciación de Sumarios Administrativos, determina como requisito para la presentación de un sumario administrativo, un informe técnico de la Unidad de Talento Humano, esto por cuanto la Institución denunciante, a través de la Unidad de Administración de Talento Humano argumentará y sustentará la presunción del cometimiento de una falta disciplinaria, según lo manifestado por Silva de la Puerta (2013) considera que las actuaciones previas dentro de un proceso administrativo disciplinario, gozan de validez y eficacia, puesto que estos contribuyen a identificar actuaciones contrarias a la Ley.

Continuando con el análisis del procedimiento sancionatorio que determina la Norma para Sustanciación de Sumarios Administrativos, una vez conocida la solicitud de sumario administrativo, el sustanciador que haya sido designado para el conocimiento del mismo, deberá calificar y admitir a trámite la solicitud de sumario administrativo, esto garantizando el cumplimiento de requisitos determinados en el artículo 13 de la Norma Técnica para Sustanciación de Sumarios Administrativos.

Hay que mencionar además que la calificación de solicitud de sumario administrativo que realiza el sustanciador se analiza además de los requisitos mencionados, un ámbito procesal fundamental dentro del procedimiento como es la prescripción tanto de la acción disciplinaria como de la oportunidad de presentación de solicitud, particularidad que la Ley Orgánica del Servicio Público ni su Reglamento General de Aplicación no prevén y lo cual coadyuva al mejoramiento del proceso disciplinario.

El artículo 14 de la Norma Técnica para Sustanciación de Sumarios Administrativos, determina como termino para presentar la solicitud el de 30 días a partir del cometimiento de la falta disciplinaria siempre que la acción o la falta disciplinaria cometida por el legitimado pasivo

no se haya producido en un plazo no mayor a 60 días antes de que la Institución Pública tome conocimiento del hecho.

Silva de la Puerta (2013) respecto de la prescripción establece: “En el Derecho Administrativo sin embargo, transcurrido el plazo, se pierde irremediamente el derecho o situación jurídica sometida al mismo, sin necesidad de que esta circunstancia la invoque el legitimado pasivo, ni exista declaración alguna al respecto” (p.516), acorde con lo manifestado por la autora únicamente se requiere el cumplimiento del plazo para que opere de manera legal la pérdida de un derecho.

Dentro de la prescripción determinada en la Norma analizada, es importante determinar que en esta se hace una excepción de dichos plazos y términos establecidos, cuando para que se conozca del hecho irregular o del incumplimiento normativo cometido por el legitimado activo, sea necesaria la incorporación de un informe realizado por auditorías institucionales realizadas, como medios de prevención y control. Esta excepción si bien elimina prescripción de la falta disciplinaria, no violenta derechos del legitimado pasivo, ya que la responsabilidad se establece por una auditoría que será realizada por un tercero imparcial a la Institución Pública, sin dependencia de esta.

Al mismo tiempo que la Norma Técnica para sustanciación de Sumarios Administrativos, ya determina la prescripción y atribuye seguridad jurídica al procedimiento sancionatorio, es pertinente tener en cuenta que la mencionada norma, también contribuye al esclarecimiento de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, puesto que faculta a la Administración Pública a que en los casos en los que se requiera de una auditoría o estudio especial para la determinación de la falta, esta opere como excepción a la prescripción.

Por otra parte, dentro del proceso sancionatorio que prevé la Norma que es objeto de análisis, se debe considerar que esta garantiza el derecho constitucional del legitimado pasivo de la defensa y de contradicción, ya que esta permite que el servidor público sumariado, de manera motivada, presente sus descargos y se defienda las imputaciones realizadas por la Administración Pública.

Al respecto, Gordillo (2013), manifiesta que el Derecho a la Defensa, constituye varios aspectos importantes dentro del proceso administrativo, los cuales refieren conocimiento de las actuaciones, presentación de escritos y ofrecimiento de pruebas, derecho a ser oído, publicidad del procedimiento, oportunidad de expresar razones, consideración de argumentos, obligación de fundar decisiones, derecho a patrocinio y derecho de control de prueba de la administración.

Preceptos que dentro de la Norma para Sustanciación de Sumarios Administrativos se encuentran previstos en el artículo 21, puesto que en esta se determinan los requisitos que debe poseer la contestación a la cual posee derecho el servidor sumariado para ejercer su derecho a la defensa y contradicción, de entre los cuales destaca los siguientes:

- Fundamentos o relato de los hechos; mediante este requisito se otorga a la parte sumariada el derecho a que este pueda determinar su criterio o acepción de los hechos que se le imputan como falta disciplinaria grave, y ejerza una contradicción sobre lo manifestado por el legitimado activo (Administración Pública).
- Fundamentos de derecho: aspecto fundamental por cuanto, mediante la normativa legal, el servidor sumariado podrá determinar o probar de manera legal la inexistencia de un incumplimiento normativo.
- Anuncio de medios probatorios: de igual manera que a la Administración Pública la Norma Técnica para sustanciación de sumarios administrativos, permite que el servidor

sumariado presente los medios probatorios que se crea asistidos para probar lo manifestado en los fundamentos de derecho.

Con lo manifestado, la Norma para Sustanciación de Sumarios Administrativos, regula y prevé que los derechos del servidor sumariado no sean vulnerados y que este pueda ejercer su derecho a la defensa y contradicción, esto por al amparo de lo determinado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, puesto que nuestra norma predominante ampara el derecho a la defensa y a ser escuchado en el momento procesal oportuno.

Gordillo (2013) complementa la necesidad de garantizar el derecho a la defensa dentro de un proceso administrativo, sancionatorio manifestando:

“En otras palabras, por más culpable que sea una persona, por mejor que está acreditada su falta, ello no puede fundar que no sea escuchada para que exprese lo que quiere decir en su descargo, o la prueba que quiere ofrecer. Sin perjuicio de que el hecho esté probado, la prueba por él ofrecida puede servir para mitigar su culpa, dar un diverso encuadre normativo de la cuestión, graduar la pena, pedir luego gracia o indulto, etc.” (p.413)

Por otra parte respecto del derecho a la defensa, que posee un servidor sumariado y el cual se encuentra amparado en la Norma Técnica para Sustanciación de Sumarios Administrativos, se atribuye potestad al sumariado para que pueda ejercer su derecho de defensa por medio de un profesional del derecho quien lo representará o hará sus veces en el procedimiento, garantizando el derecho constitucional determinado en el literal g) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

De igual manera, la Norma Técnica para Sustanciación de Sumarios Administrativos, estipula que una vez conocidos los argumentos de cargo y descargo de las partes, se llevara a cabo una

audiencia oral en la cual las partes motivaran y sustentaran sus argumentos, lo cual, en relación a los principios del procedimiento sancionatorio, efectúa un cambio trascendental puesto que el proceso toma un aspecto oral y de litigación.

Así mismo, a consecuencia de la diligencia considerada por la Norma como audiencia única, el procedimiento disciplinario por cometimiento de falta grave, se le atribuye un principio dispositivo y de oralidad, puesto que la mencionada diligencia las partes serán las encargadas de las correspondientes argumentaciones y de las reproducciones de los medios probatorios en presencia del sustanciador.

Según Gordillo (2013):

“La audiencia pública o public hearing tiene un doble carácter público: a) por la publicidad y transparencia misma del procedimiento, su oralidad e inmediación, asistencia y registro gráfico y fílmico a través de los medios de comunicación (los cuales no participan ni intervienen en forma inmediata en la audiencia pública, sino que la registran y en su caso publican y comentan, debaten, etc.), con más la necesaria publicación de las reuniones. b) A ello cabe agregar especialmente la participación procesal y el acceso del público en general, asociaciones, partidos políticos, a tales procedimientos, como sujetos activos y partes en sentido procesal de ellos; la participación social o popular, en suma, tema al cual ya nos refiriéramos anteriormente” (p.456)

Acorde a lo manifestado por el mencionado autor, determina que la oralidad dentro de los procesos disciplinarios sancionatorios por medio de audiencias públicas, poseen una gran relevancia e importancia en él ya que con estas se garantiza transparencia dentro del proceso, en ejercicio de argumentación y medios probatorios, por cuanto las partes se encuentran en igualdad de condiciones frente al sustanciador del proceso.

De igual modo, al determinarse los principios dispositivos y de oralidad al procedimiento sancionatorio, esta toma relevancia adicional, ya que, al determinarse más sujetos interesados en el proceso, por medio de esta diligencia, estos pueden actuar a favor o en contra de una de las partes dentro del procedimiento.

Dicho lo anterior, y una vez efectuada la audiencia pública dentro del sumario administrativo, la Norma Técnica para sustanciación de Sumarios Administrativos, según el artículo 26 emitirá la correspondiente resolución la cual, al amparo de lo determinado en el literal 1) del numeral 7 del artículo 76 de la Constitución deberá encontrarse debidamente motivada por parte del sustanciador del Ministerio del Trabajo.

En otras palabras, la motivación a la cual refiere nuestra Constitución supone que la decisión que sea tomada por la autoridad resolutora de la sanción administrativa a un servidor público o en su defecto el archivo del proceso, se lo realice con la determinación del incumplimiento normativo, con la situación o actuación ejercida por el servidor público y la norma mediante la cual se impone la sanción administrativa o por la cual se archiva el proceso.

Silva de la Puerta (2013) califica a la motivación como “el derecho a la motivación de la resolución sancionatoria es un derecho instrumental a través del cual se consigue la plena realización de las garantías constitucionales, que como se ha visto, resultan aplicables al procedimiento administrativo sancionador” (p.501),

Conforme a lo determinado por este autor, la resolución administrativa emitida por el órgano correspondiente en contra de un servidor público sumariado es el resultado del procedimiento sancionatorio y del garantismo que este ha efectuado en cada una de las actuaciones de las partes

y en especial del órgano resolutor, puesto que mediante la motivación de una resolución se podrá identificar el procedimiento sancionador realizado y la argumentación correspondiente.

De igual manera el mismo autor, determina que las resoluciones administrativas sancionatorias, para que posean validez y surtan efectos jurídicos en contra de un servidor sancionado o en su defecto que esta pueda ser archivada debe contener requisitos de validez como son:

- Congruencia de la resolución sancionadora: la autora determina que este elemento de la resolución deberá decidir sobre los puntos que se hayan planteado dentro del proceso de sumario administrativo por cada una de las partes y relacionarlas con la norma procesal y sancionatoria,
- Vinculación de calificaciones jurídicas: relaciona el determinar el accionar del servidor público imputado, con la presunta falta disciplinaria y la correspondiente tipificación de la misma en la norma correspondiente.

No obstante de que la Norma para Sustanciación de Sumarios Administrativos no fije requisitos que deberá tener la resolución administrativa que emita el Ministerio del Trabajo como órgano resolutor de un sumario administrativo, este si determina que las resoluciones deberán encontrarse debidamente motivadas y deberán encontrarse enmarcadas en lo determinado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo cual se consideraría que la mencionada norma prevé que las resoluciones administrativas gocen de eficacia y posean efectos jurídicos válidos.

CAPITULO III

NORMA ADECUADA PARA APLICACIÓN DE PROCESOS SANCIONATORIOS

Determinación y aspectos generales de la norma adecuada para procesos sancionatorios

El siguiente capítulo refiere, a la determinación de la norma adecuada y procedimentalmente idónea para regular a los procedimientos sancionatorios para los servidores públicos de las instituciones pertenecientes a la Función Ejecutiva del Estado por el cometimiento de faltas disciplinarias, esto teniendo en cuenta la existencia de normas especiales que regulen el servicio público y normas generales de procedimientos administrativos existentes.

Por consiguiente, del estudio efectuado, se fija como normas regulatorias de los procedimientos sancionatorios de los servidores públicos de la Función Ejecutiva, por una parte la Ley Orgánica de Servicio Público como norma principal, directa y regulatoria del servicio público y sus diferentes particularidades, y por otra parte el Código Orgánico Administrativo, como norma general en ámbito administrativo, y la cual regula las actuaciones de la Administración Pública.

Igualmente es indispensable considerar la Disposición Derogatoria Primera del Código Orgánico Administrativo, en la cual dispone que con la creación de dicha norma, los demás cuerpos normativos que regulen los procedimientos administrativos sancionadores quedan derogados, y por lo cual se aplicará de manera directa lo determinado en el COA. Bajo esta

consideración se debe tener en cuenta que lo determinado en el Código Orgánico Administrativo es aplicable para procedimientos de índole administrativa.

Al respecto, el Procurador General del Estado del Ecuador mediante oficios PGE. No.02145 de 3-01-2019 y PGE. No. 02330 de 17-01-2019, ha absuelto consultas respecto de la disposición derogatoria primera del COA, en relación con los procedimientos sancionatorios de normas especiales que regulan a entidades de la Función Ejecutiva del Estado, determinándose que las normas con especialidad serán las aplicables y las que posean validez por no determinarse en el COA la derogatoria expresa ni tacita de los procedimientos internos de dichas entidades.

Por otra parte, se debe considerar que dentro del ordenamiento jurídico procedimental administrativo disciplinario, como normativa de menor jerarquía, se aplicaría el Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, como complemento de la Ley Orgánica del Servicio Público y a la Norma Técnica para Sustanciación de Sumarios Administrativos para servidores públicos, norma que fue emitida por el ente rector en materia laboral y de servicio público, que regula los procesos sancionatorios por cometimientos de faltas disciplinarias graves.

Dentro del nuestro ordenamiento legal vigente la normativa procedimental disciplinaria administrativa para los servidores de la Función Ejecutiva del Estado, posee una gradación jerárquica, se determinaría de la siguiente manera:



Es así que conforme se determina en el gráfico, la Constitución de la República, al ser la norma superior en nuestro ordenamiento jurídico, está en el artículo 229 prevé que para los procesos disciplinarios para servidores públicos, se determinara una Ley que será la encargada de regular al servicio público y sus especificidades entre ellas el régimen disciplinario. Por lo que en cumplimiento a lo dispuesto se creó la LOSEP, como norma especial orgánica.

En misma instancia de gradación jerárquica y al mismo nivel de la LOSEP, se encuentra el Código Orgánico Administrativo, como norma general de los procedimientos administrativos, mismo que puede ser aplicado en los procedimientos disciplinarios, puesto que las sanciones administrativas de los servidores públicos son un acto administrativo de las Instituciones Públicas hacia sus administrados.

De la existencia de dos normas que pueden regular los procesos sancionatorios, se genera la problemática de la aplicación de una de ellas, esto por cuanto la LOSEP y el COA se contraponen en la aplicación de los procesos y por tal cada una maneja plazos y especificidades distintas entre sí.

Posterior a las dos normas predominantes antes mencionadas, continúan el Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, normativa que complementa a la Ley Orgánica del Servicio

Público, y la Norma Técnica para Sustanciación de Sumarios Administrativos, la cual fue creada mediante Acuerdo ministerial del Ministerio del Trabajo.

Con respecto a las mencionadas normas existentes en nuestro ordenamiento legal vigente, se debe considerar que las normas existentes en ámbito procesal disciplinario poseen contradicciones entre sí y por tal la importancia de establecer una gradación de las mismas bajo los siguientes aspectos:

En primer lugar, el ordenamiento jurídico nacional, determina dos normas de carácter orgánicas, por una parte, la Ley Orgánica del Servicio Público, como norma especial y predominante para la regulación del servicio público, y por otra al Código Orgánico Administrativo, norma general que regula las actuaciones de la Administración Pública y los actos que sean emitidas por esta, por lo cual bajo esta premisa las dos normas son competentes para la aplicación en procesos disciplinario administrativo.

Consecuentemente con la precisión determinada en el párrafo anterior, al considerarse que los procesos disciplinarios que prevé la LOSEP, son procesos administrativos los cuales desembocarán en un acto de la administración, estos deben encontrarse ceñidos a lo que determina el COA como norma general de procesos administrativos. Adicional a ello se debe tener en cuenta que la LOSEP no especifica procesos sancionatorios, por esta acepción las Instituciones Públicas del Estado se encuentran obligadas a remitirse a lo determinado en el COA.

Por otra parte, el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador, y el artículo 44 de la Ley Orgánica del Servicio Público, facultan al Ministerio del Trabajo, para que este sea el competente por mandato de Ley, para conocer y resolver los procesos de sumarios

administrativos, presupuesto que no se encuentra acorde a lo establecido en el Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, puesto que en este se constituyen órganos resolutores distintos a los que determina la propia Ley como norma jerárquicamente superior.

Por último, la Norma Técnica para Sustanciación de Sumarios Administrativos, norma emitida por el Órgano rector en materia de servicio público (Ministerio del Trabajo), amparado en lo determinado en el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador y artículo 44 de la LOSEP, norma que cumple con los preceptos garantistas procesales y legales para las partes dentro de un proceso sancionatorio por faltas graves, pero siendo la norma inferior jerárquicamente a las antes mencionadas.

Por lo expuesto, se debe considerar que al existir normas predominantes jerárquicamente (LOSEP Y COA), estas son las normas que deben regular los procesos sancionatorios para los servidores públicos, por cuanto la LOSEP por una parte determina las particularidades del régimen disciplinario para servidores públicos, y por otra parte el COA establece el procedimiento para actuaciones de la Administración Pública, y de los servidores como tal.

Adicional a ello se debe tener en cuenta que el Reglamento a la LOSEP es jerárquicamente inferior a las normas mencionadas en el párrafo anterior, al igual que es atentatoria a la Ley, y adicional a ello no garantiza el proceso disciplinario, y vulnera principios procesales y legales de las partes.

Finalmente, respecto de la Norma Técnica para Sustanciación de Sumarios Administrativos, se debe considerar que esta se crea de conformidad y amparo de lo determinado por la Constitución y la LOSEP, por lo que esta posee plena validez para el ejercicio de la facultad

sancionadora para faltas graves, además que esta cumple con preceptos legales y garantistas del proceso administrativo.

Según Fernández (2015), acorde con lo expuesto en líneas anteriores determina que “obviamente si el grado del acto administrativo es determinado directamente por una norma Constitucional, prevalecerá sobre los demás dentro del mismo objeto jurídico y, de igual manera, si es determinado por una ley estatutaria u orgánica, prevalecerá sobre los que se refieran a la misma materia.” (p. 59),

Consecuentemente, en relación a lo manifestado por el mencionado autor corrobora lo manifestado teniendo en cuenta que en nuestro ordenamiento jurídico, existen normas procesales de carácter orgánica, que regulan los procesos sancionatorios, al igual que los actos administrativos de sanción que estas conllevan, mismas que serán predominantes dentro del ordenamiento.

Especificidades de la norma adecuada para los procesos sancionatorios

En cuanto a los procesos sancionatorios que regulan a los servidores públicos pertenecientes a la Función Ejecutiva del Estado, como se ha manifestado en capítulos anteriores, estos son procesos que norman el correcto actuar de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, al igual que la autorregulación de los actos de la propia Administración Pública, que son efectuadas por los servidores públicos, en los cuales se encuentran inmersos derechos.

Bajo esa consideración, al encontrarse inmersos derechos de las partes que actúan dentro del proceso administrativo disciplinario, como regla general se debe tener en cuenta que el Estado, como tal, a través de sus diferentes órganos competentes en materia administrativa –

sancionadora, deben garantizar sus actuaciones precautelando garantías constitucionales determinadas en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

Por otra parte, al encontrarse inmersos dentro de los procesos disciplinarios, derechos de las partes, tanto del legitimado activo como pasivo, estos deben encontrarse regulados por el principio procesal del debido proceso y derecho a la defensa, puesto que a través de este se garantiza la eficacia de los actos administrativos sancionatorios que sean emitidos por la Administración Pública.

Según Ernesto Jinesta (2013), respecto del debido proceso y el derecho a la defensa determina:

“El debido proceso y la defensa en el procedimiento administrativo o en la vía administrativa previa, es un derecho fundamental de primer orden que asegura la predictibilidad de la actividad formal de las administraciones públicas. Asimismo, garantiza que, cuando la Administración Pública ejerce sus potestades, se explique y sea inteligible para el administrado, con lo que se logra actuar relevantes valores del Estado constitucional de Derecho tales como la transparencia y principios inherentes a este como la interdicción de la arbitrariedad.”

Conforme a lo manifestado, por el mencionado autor, este principio y garantía procesal constituye dentro de un procedimiento, una garantía primordial, la cual conllevará a que el procedimiento sancionatorio administrativo se encuentre enmarcado en la legalidad, y que la decisión que efectúe la Administración Pública a través de un acto administrativo goce de transparencia igualdad, eficacia, y no incurra en interdicciones como la arbitrariedad e ilegalidad de actos.

Así mismo dentro de nuestro ordenamiento jurídico, el principio del debido proceso se encuentra contemplado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador, que garantiza derechos de las partes dentro de un proceso, el cual a su vez es ratificado por instrumentos internacionales, como la Convención Americana de Derechos Humanos la cual atribuye a esta garantía como derecho humano que poseen las personas, la cual comprende a que las personas sean sometidas a un procedimiento justo y a ser escuchados en el momento oportuno por parte de un juez independiente.

Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Nro. 12 Debido Proceso (2017) refiere al debido proceso de la siguiente manera:

“La Corte ha señalado que el derecho al debido proceso se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado, adoptado por cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que pueda afectarlos. El debido proceso se encuentra, a su vez, íntimamente ligado con la noción de justicia, que se refleja en: i) un acceso a la justicia no solo formal, sino que reconozca y resuelva los factores de desigualdad real de los justiciables, ii) el desarrollo de un juicio justo, y iii) la resolución de las controversias de forma tal que la decisión adoptada se acerque al mayor nivel de corrección del derecho, es decir que se asegure, en la mayor medida posible, su solución justa” (p.10)

Acorde con lo que determina la CIDH, es menester considerar lo determinado en el artículo 417 de la Constitución de la República del Ecuador, la cual atribuye a los tratados internacionales que garanticen derechos humano, en el caso particular derecho a la defensa de las partes en un proceso la aplicación directa de los mismos en pro de la persona, por lo que con la

ratificación constitucional e internacional a través de tratados internacionales, esta garantía o en su defecto derecho comprende:

El cumplimiento normativo de las autoridades resolutoras dentro de los procesos disciplinarios (principio de legalidad), la presunción de inocencia dentro del desarrollo del proceso, derecho a la defensa y contradicción, acceso a medios de prueba para las partes, sometimiento a jurisdicción administrativa independiente, y motivación de resoluciones administrativas emitidas por la Administración Pública.

En consecuencia, se puede concluir que las normas que regulen los procesos administrativos disciplinarios deben garantizar el principio debido proceso como parte fundamental de igualdad, garantismo procesal y erradicación de discrecionalidad, puesto que al existir el debido proceso como principio fundamental se asegurará el fiel cumplimiento de los derechos de los servidores públicos sometidos al proceso sancionatorio,

Por otra parte, se debe garantizar el principio de legalidad, asegurando con este que las partes involucradas en el proceso sancionatorio se encuentre regido por una norma que ampare derechos, obligaciones, plazos y demás particularidades a las que se someterán los sujetos involucrados en el procedimiento, y se evitará discrecionalidades y vulneración de derechos de las partes.

Según Daniel Garcia Ricci (2011), respecto del principio de legalidad determina que:

“Para evitar que el principio de legalidad se convierta en un mero “universo ético” se requiere cumplir con ciertos elementos mínimos. Pedro Salazar considera que serían: 1) la existencia de un cuerpo normativo emitido por una autoridad jurídicamente reconocida; 2) dicho cuerpo normativo debe estar integrado por normas estables, prospectivas, generales, claras y

debidamente publicadas; 3) la aplicación de normas a los casos concretos debe ser ejecutada por una institución imparcial, esto es, tribunales previamente establecidos, mediante procedimientos normativos accesibles para todos, que garanticen que toda pena se encuentra debidamente fundada y motivada.” (p.38)

Hans Kelsen (1949), en referencia al principio de legalidad manifiesta, que tanto los órganos públicos como las personas, se encuentran facultadas a realizar todo aquello que no se encuentra regulado o prohibido por un ordenamiento jurídico, es decir que, si no existe regulación normativa, las partes dentro de un proceso de cualquier índole, y para el caso particular los disciplinarios administrativos podrán realizar cualquier acto, sea este que vulnere derechos de las partes.

CONCLUSIONES

1. Las sanciones administrativas disciplinarias, para su validez deben poseer elementos procedimentales como son la vinculación de la sanción con el hecho irregular o falta disciplinaria, existencia de un procedimiento para la ejecución de una sanción y en especial la responsabilidad administrativa del funcionario involucrado en la falta disciplinaria.
2. En los procesos disciplinarios se debe establecer una diferenciación entre fase instructora y resolutora del proceso sancionatorio, es decir diferenciación de legitimados del proceso y autoridades sancionatorias, esto para que se garanticen legalidad y eficacia de los actos administrativos emanados por la Administración Pública.
3. Las normas que regulan los procesos sancionatorios deben garantizar y contener varios principios procesales del Derecho Administrativo, como son el de oficiosidad, instrucción, verdad procesal, informalismo, existencia de procedimiento escrito y de separación orgánica entre fase instructora y fase sancionadora, puesto que con estos se garantizaría el correcto desempeño del proceso y la eficaz consecución de sanción administrativa disciplinaria.
4. Las normas legales que regulan los procedimientos sancionatorios disciplinarios en nuestro país, no cumplen con los principios procesales fundamentales del Derecho Administrativo sancionador y existen contradicciones entre cada una de ellas, lo cual puede ocasionar que la Administración Pública o el Estado incurra en ilegalidad de sus actos administrativos sancionatorios.
5. La existencia en nuestro ordenamiento legal vigente de Leyes Orgánicas (Ley Orgánica del Servicio Público y el Código Orgánico Administrativo), la una como norma especial

y la otra general respectivamente, por jerarquía normativa, son predominantes sobre normas reglamentarias y por tal son las aplicables a los procesos sancionatorios.

6. Al determinarse normas reglamentarias procesales sancionatorias en las diferentes instituciones de la Administración Pública, estas deben encontrarse sometidas y acordes a las especificidades de la LOSEP y COA por principio de legalidad y jerarquía normativa.

RECOMENDACIONES

1. Se debe realizar una reforma al Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público puesto que este cuerpo normativo es contradictorio a la Ley Orgánica del Servicio Público, por cuanto determinan procesos disciplinarios distintos y no contemplan los procesos disciplinarios a cabalidad.
2. Es menester realizar una reforma al Código Orgánico Administrativo, puesto que este no determina de manera expresa o tácita la derogación de procedimientos contenidos en las normas especiales que regulan los procedimientos de las diferentes instituciones del sector público, esto teniendo en cuenta que al existir vacíos en normas especiales, se atribuye al COA una aplicación inminente dentro de estos procesos.
3. Plantear la reforma de los elementos constitutivos de un proceso sancionatorio existentes en la LOSEP y su correspondiente Reglamento General de Aplicación, puesto que las normas no prevén todos los eventos, casos y responsabilidades administrativas en las que puede incurrir un servidor público, al igual que estas, no están vinculadas con la norma.
4. Incorporar en la norma predominante en ámbito de servicio público un procedimiento para sanciones disciplinarias leves el cual se encuentre enmarcada en los principios de legalidad y debido proceso y a la Norma General Administrativa (COA) los cuales garanticen eficacia de los actos administrativos emanados por el Estado
5. Reformar y acoplar las normativas internas institucionales en ámbitos procesales sancionatorios y evitar se vulnere derecho de las partes y violenta el debido proceso.

BIBLIOGRAFIA

Gordillo Agustín, GA (2013). Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, Tomo 1.

Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Gordillo Agustín, GA (2013). Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, Tomo 2.

Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Gordillo Agustín, GA (2013). Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, Tomo 3.

Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Gordillo Agustín, GA (2013). Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, Tomo 4.

Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Fernández Ruiz Jorge, JF (2016) Derecho Administrativo, México; Universidad Nacional Autónoma de México

Egas Zavala Jorge, JE (2005). Derecho Administrativo, Tomo I. Guayaquil: Edino

Egas Zavala Jorge, JE (2005). Derecho Administrativo, Tomo II. Guayaquil: Edino

Silva de la Puerta Marta, MS (2013). Manual Administrativo sancionador, parte especial 2.

Navarra: Aranzadi

Silva de la Puerta Marta, MS (2013). Manual Administrativo sancionador, parte especial 1.

Navarra: Aranzadi

Lozano Cutanda Blanca, BL (2010). Diccionario de Sanciones Administrativas. Madrid:

IUSTEL

Blanquer Criado David, DB (2010). Derecho Administrativo. Valencia: Tirran lo Blanch

Ossa Arbeláez Jaime, JO (2009). Derecho Administrativo sancionador, una aproximación dogmática. Bogotá: Legis

Livellara Carlos Alberto, CL (2010). La revisión de las sanciones disciplinarias laborales. Buenos Aires: La Ley

Martínez Sánchez Antonio, AM (2012). Del Régimen Sancionador. Cizur Menor: Thompson Reuters

Bermúdez Soto Jorge, JB (1998). Revista Chilena de Derecho. Santiago de Chile

Flores Dapkevicius Rúben, RF (2007). Manual de Derecho Público. Montevideo: B de F

Dermizaky Peredo Pablo, PD (2001). Derecho Administrativo. Cochabamba

Cassagne Juan Carlos, JC (2010) Derecho Administrativo, Tomo I. Lima

Chuayfeet Chemor Emilio, ECH (1983) Derecho Administrativo, México

De los Santos Morales Adriana, ADS (2012) Derecho Administrativo I, México

Ossorio y Bernard Manuel, MO (2000) Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, Guatemala

Fernández Arbeláez Iván, IF (2015) Manual de Derecho procesal Administrativo y Contencioso Administrativo, Quindío

Kelsen Hans, HK (1949) Teoría General del Derecho y del Estado,

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), 1969

Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH (2017) Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Nro. 12 Debido Proceso

Jinesta Lobo Ernesto, EJ (2013), Debido Proceso en la sede Administrativa, San José

Normativa legal consultada

Constitución de la República del Ecuador. 2008

Código Orgánico Administrativo, 2017

Norma Técnica de Sumarios Administrativos, 2019

Código Orgánico General de Procesos, 2015

Ley Orgánica del Servicio Público, 2010

Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público, 2011

Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002