

**UNIVERSIDAD DE PINAR DEL RÍO
"HERMANOS SAÍZ MONTES DE OCA"
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y
HUMANÍSTICAS**

**UNIVERSIDAD TÉCNICA DE COTOPAXI.
CARRERA DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS
HUMANÍSTICAS Y DEL HOMBRE**



Tesis para optar por el Grado de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador.

**TITULO
"EL REGIMEN JURIDICO DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS
PÚBLICOS EN EL ECUADOR"**

**AUTORES:
JENNY ELIZABETH MARCALLA CHILQUINGA
LUIS EDUARDO GUAMANGATE GUANOCHANGA**

**TUTOR:
LIC. REINIER BOSMENIER CRUZ**

Pinar del Río - Cuba

2011



Declaración de Autoría

Declaramos que somos los autores de este trabajo de Tesis para optar por el Grado de Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador, y autorizamos a la Universidad de Pinar del Río "Hermanos Saíz Montes de Oca", a la Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas y al Departamento de Derecho, y a la Universidad Técnica de Cotopaxi, Unidad Académica de Ciencias Administrativas y Humanísticas para que hagan el uso que consideren pertinente del mismo.

Para que así conste, firmamos la presente a los _____ días del mes de _____ del año 2011.

JENNY MARCALLA

Autora

LUIS EDUARDO GUAMANGATE

Autor



CERTIFICO

Haber revisado sucinta y prolijamente el informe final de la investigación denominada, **“EL REGIMEN JURIDICO DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN EL ECUADOR”**, de la autoría de los postulantes Jenny Elizabeth Marcalla Chiliquinga y Luis Eduardo Guamangate Guanochanga

Por lo que autorizo su presentación al haber cumplido con los requerimientos académicos y reglamentarios de la institución.

LIC. REINIER BOSMENIER CRUZ
PROFESOR ASISTENTE DE DERECHO ADMINISTRATIVO
TUTOR DE TESIS



DEDICATORIA

Para mi es digno dedicar este esfuerzo de algunos años de estudio constante a todos quienes impulsaron mi lucha y perseverancia para cumplir mi sueño propuesto.

En especial a Dios, mis padres, mis hermanos, Fidel y Raúl por darnos la oportunidad de poder estudiar en este semillero de campeones Cuba y llegar a ser Abogados, sueño de todos los estudiantes de esta carrera en esta institución.

MARCALLA CHILQUINGA JENNYELIZABETH



DEDICATORIA

Mi tesis la dedico con todo mi amor y cariño

A ti DIOS, que me diste la oportunidad de vivir y regalarme una familia maravillosa

Con mucho cariño principalmente a mis padres que me dieron la vida y han estado conmigo en todo momento. Gracias por todo papá y mamá por darme una carrera para mi futuro y por creer en mí, aunque hemos pasado momentos difíciles siempre han estado apoyándome y brindándome todo su amor, por todo esto les agradezco de todo corazón.

El que estén conmigo a mi lado, los quiero con todo mi corazón y este trabajo que llevé cinco meses hacerlo es para ustedes.

A mis hermanos y cuñadas, gracias por estar conmigo y apoyarme siempre, los quiero mucho.

Sobrinos y sobrinas a todo los quiero mucho y más que mis sobrinos son como mis amigos.

A todos mis profesores por confiar en mí y tener paciencia necesaria, Lic. Reinier Bosmenier Cruz, gracias por apoyarme para que mi tesis salga bien. Agradezco el haber tenido un profesor tan buena persona en todos los aspectos.

Les agradezco a todos ustedes con toda mi alma el haber llegado a mi vida y el compartir momentos agradables y momentos tristes, pero esos momentos son los que nos hacen crecer y valorar a las personas que nos rodean. Los quiero mucho y nunca los olvidaré.

LUIS EDUARDO QUAMANÇATE. G.



AGRADECIMIENTO

- ❖ *A Dios por todo lo que ha hecho en mi*
- ❖ *A mis padres, por el apoyo moral y sus consejos para ser una persona útil en la sociedad.*
- ❖ *A la “Universidad Técnica de Cotopaxi” por ser la protagonista en la formación de profesionales en la Carrera de Derecho.*
- ❖ *A la Universidad de Pinar del Río "Hermanos Saiz Montes de Oca" – Cuba – por darme la posibilidad de compartir nuevas experiencias y conocimientos permitiéndome cumplir con mi sueño propuesto.*
- ❖ *A mi tutor: Reinier Bosmenier Cruz, por su disponibilidad en todo momento y apoyo constante en la elaboración de mi tesis para lograr que todo salga bien.*
- ❖ *A todos los profesores y amigos(as) que me impartieron sus conocimientos y experiencias y me guiaron por el mejor camino.*

- ❖ *Con la bendición de Dios, un agradecimiento infinito.*

- ❖ **MARCALLA CHILQUINGA JENNY ELIZABETH**



AGRADECIMIENTO

*Agradezco a DIOS por ser la luz y guía de mi vida para entrar a esta carrera,
me dio la fortaleza espiritual y física.*

*A mis padres porque me proporcionaron su apoyo total y su fe en mí de que
podría terminar esta meta deseada.*

*A mi tutor Lic. Reñier Bosmenier Cruz, que me permitió estar en este proyecto
de tesis, así como todo su apoyo incondicional y depositar su confianza en mí.*

Admiro su calidad humana.

*Para mi querida y hermosa esposa mía por ayudarme cuando más lo necesité, el
darme gratos momentos y la confianza que depositó en mí.*

A mis hermanos y cuñadas que siempre me desearon lo mejor de mi vida.

*A mis profesores, compañeros de mi vida por su apoyo en todos los momentos de
alegría, así como también en los momentos más difíciles.*

*A todos ustedes MIL GRACIAS de todo corazón, que DIOS los bendiga, porque
han sido una bendición en mi vida.*

LUIS EDUARDO GUAMANGATE. G.

“Es la hora de partir, la dura y fría hora que la noche sujeta a todo horario”

(Pablo Neruda)



PENSAMIENTO

“Educar es preparar al hombre para la vida”.



Fidel Castro



ÍNDICE

Páginas

• Introducción.-----	1
➤ Capítulo I:	
1.- El Régimen Jurídico Disciplinario del Funcionario Público: Una visión desde la doctrina y el Derecho Comparado.-----	7
1.1 Antecedentes y Fundamentación del Régimen Jurídico Disciplinario de los Funcionarios Públicos.-----	7
1.2 Estudio del régimen jurídico disciplinario de los funcionarios públicos a través de la doctrina y el derecho comparado-----	18
➤ Capítulo II: El Régimen Jurídico Disciplinario del Funcionario Público en Ecuador: una propuesta para su perfeccionamiento.-----	30
2.1 Antecedentes inmediatos del actual Régimen Disciplinario del Funcionario Público en Ecuador. -----	30
2.2 Bases Teóricas y Jurídicas del Actual Régimen Jurídico Disciplinario del Funcionario Público en Ecuador.-----	34
2.2.1 Principios regulados en la Ley Orgánica de Servidores Públicos y en el Código de Ética de los Funcionarios Públicos.-----	35
2.2.2 Deberes, derechos y prohibiciones de las servidoras y los servidores públicos.-----	42
2.2.3. El control y la responsabilidad: binomio inseparable en la aplicación del régimen disciplinario.-----	47
2.2.4 Procedimiento disciplinario aplicable a los servidores públicos-----	53
2.2.5 Elementos de la Falta Disciplinaria de los Funcionarios Públicos en el Código de Ética profesional.-----	57
2.3 Una propuesta para su perfeccionamiento.-----	60
Conclusiones.-----	61
Recomendaciones.-----	62
Bibliografía.-----	63



Introducción

La disciplina es una exigencia para la armonía y el adecuado funcionamiento de cualquier grupo mínimamente organizado¹ Por ello, cuando aquella exigencia no es atendida espontáneamente por quienes resultan obligados, es sentida de forma natural la necesidad de un poder que garantice la observancia de las conductas establecidas²

En cualquier organización, pública o privada, el ordenamiento estatal o los ordenamientos particulares otorgan a todas ellas una potestad de disciplina, resultando la misma esencial para mantener el orden y garantizar en última instancia los fines propuestos. Cuestión que reviste una mayor importancia cuando nos referimos a la Administración del Estado como organización en la que se ejerce y desarrolla la función pública por parte de los medios personales encargados de ella, tomando en cuenta su naturaleza y funciones, revelando que el funcionamiento ordenado de la misma constituye el bien jurídico protegido por la disciplina. En este sentido, junto a la obligación de desempeñar de forma continua y diligente la función del trabajo asignado, la Potestad Disciplinaria garantiza la observancia de otras conductas que vienen exigidas por el hecho de desarrollarse aquella actividad principal en el seno de una organización³. Pudiera mencionarse, además del elemental deber de obediencia a las órdenes legítimamente impartidas por quienes ostentan el poder de mando o dirección, el hecho de que esta no pueda prescindir del respeto y la colaboración entre sus miembros, valores estos que adquieren una relevancia superior en pos de la necesaria cohesión interna y para el buen funcionamiento de la organización.

En el desenvolvimiento de su actividad administrativa los agentes de la Administración Pública pueden incurrir en violaciones de la disciplina laboral, derivado del incumplimiento de sus deberes o producirse

¹ MARINA JALVO, Belén, *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, 3ra edición, Editorial Lex Nova, España, octubre 2006, pág. 27

² Ídem pág. 28

³ Ídem pág. 28.



incompatibilidad con la actividad que realizan, lo cual puede suscitar un conflicto laboral entre las partes presentes en la relación jurídica, es decir, por un lado la Administración y por el otro dichos agentes, aplicándose por consiguiente a estos un Régimen Jurídico Disciplinario que se deriva de la Potestad Disciplinaria⁴ que emana de aquella.

Existe en la actualidad un número elevado de investigaciones sobre el tema en la arena internacional.

En nuestro país, son escasas las investigaciones sobre el tema, lo que amerita por la **trascendencia** que tiene, al tratarse del régimen disciplinario de un agente al servicio de la Administración, en el desempeño de un cargo u oficio público, en función de un interés de la sociedad, así como lo **novedoso** que resulta de su poco estudio, y el interés y debate que despierta tan polémico asunto, que sea abordado a profundidad, desde una visión integral, analizando los fundamentos teórico- doctrinales que deben servir de guía a dicha institución y a la articulación coherente de la legislación en la materia.

La presente investigación pretende realizar un análisis del **Régimen Jurídico Disciplinario del funcionario público en Ecuador tomando como base los antecedentes inmediatos del mismo** regulado en la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público y la actual Ley Orgánica del Servicio Público promulgada recientemente el 6 de octubre del 2010, derogando la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público del 12 de mayo del 2005⁵.

⁴ Dicha potestad ha sido definida conceptualmente como: facultad del Estado, para investigar y sancionar a los servidores públicos y, particulares que ejerzan funciones públicas, que incurran en faltas disciplinarias", según el diccionario consultado en el sitio web: <http://www.derecho.com>, descargado el 20 de octubre del 2010.

⁵ La Ley N° 294, Ley Orgánica del Servicio Público decretada el 6 de Octubre del 2010 nos brinda la siguiente definición: " Los funcionarios públicos o empleados públicos son aquellos quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales."



La actual Ley Orgánica de Servidores Públicos tiene por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las servidoras y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación.

Finalmente, creemos necesario definir algunas cuestiones, que servirán de punto de partida a la presente investigación.

El régimen disciplinario de los agentes de la Administración, está íntimamente vinculado a la potestad disciplinaria de esta, entendida como la facultad de los órganos administrativos superiores de imponer sanciones a los subalternos, en caso de que quebranten los deberes que el desempeño de un oficio público impone⁶. Además de que la disciplina, constituye una de las formas de aplicación de las relaciones jerárquicas, y la responsabilidad administrativa una vía correctiva del quebranto de esta. Un mismo hecho puede atraer sobre el servidor público para efectos de esta investigación más de una responsabilidad, que puede ser **administrativa o disciplinaria**, civil o patrimonial y penal, las que son independientes y no excluyentes, pero interesa a esta investigación la primera, por circunscribirse al Derecho Administrativo.

De lo que se colige la necesidad de realizar estudios científicos que tributen a evaluar la aplicación efectiva y funcionalidad de dicho régimen disciplinario. Para ello nos basamos en el siguiente problema de investigación: ¿Cuáles son los fundamentos teóricos- jurídicos que rigen el régimen disciplinario de los funcionarios públicos en Ecuador?

⁶ GARCINI GUERRA, Héctor, Derecho Administrativo, Editorial Pueblo y Educación, 2da Edición: La Habana, 1986. p.176



Objetivo general: Valorar la actual conformación del régimen disciplinario de los funcionarios públicos en Ecuador, a partir del análisis de los fundamentos teórico-jurídicos con el propósito de evaluar su aplicación efectiva y su funcionalidad.

Preguntas científicas:

¿Cuáles son las bases teóricas y conceptuales del régimen disciplinario del funcionario público como institución jurídica que garantiza el buen desenvolvimiento de la actividad de la Administración, y exige responsabilidad a los que quebrantan la disciplina.?

¿Cuáles son los fundamentos teórico-jurídicos que rigen el régimen disciplinario en el Ecuador para garantizar su aplicación efectiva y su funcionalidad?

Tareas científicas:

- Analizar desde la doctrina general la proyección y articulación del régimen jurídico disciplinario del funcionario público.
- Analizar los antecedentes inmediatos del actual régimen jurídico disciplinario del funcionario público en Ecuador.
- Analizar la actual proyección y articulación del régimen jurídico disciplinario del funcionario público.
- Aportar valoraciones que puedan ser tomadas en cuenta para un posible perfeccionamiento del régimen jurídico disciplinario del funcionario público, vigente en nuestro país.

En función de alcanzar los objetivos propuestos hemos estructurado el trabajo en dos capítulos, a saber:



CAPÍTULO I: El Régimen Jurídico Disciplinario del Funcionario Público: Una visión desde la Doctrina y el Derecho comparado

CAPÍTULO II: El Régimen Jurídico Disciplinario del Funcionario Público en Ecuador: una propuesta para su perfeccionamiento.

En la presente investigación se emplean los siguientes métodos y técnicas de la investigación científica:

1. **Método Teórico Jurídico**, nos permite obtener un conjunto de presupuestos teóricos y conceptuales sobre la potestad disciplinaria y el régimen disciplinario, a partir del análisis de los conceptos, instituciones jurídicas y doctrinas jusfilosóficas asociadas a dicha potestad y régimen, que permita comprender la esencia del problema que investigamos y tribute a la conformación del soporte teórico de la investigación.
2. **Método de Análisis Histórico**, nos permite enfocar la institución jurídica de la potestad disciplinaria y el régimen disciplinario desde una visión histórica, pues mediante la búsqueda del origen de dichas instituciones podemos determinar sus diferentes etapas, los hechos históricos y doctrinas políticas y sociojurídicas que han incidido en su evolución.
3. **Método Jurídico comparado**, se analiza la potestad disciplinaria y el régimen disciplinario en varios ordenamientos jurídicos, con el objetivo de determinar singularidades y generalidades respecto a la regulación jurídica de dicho régimen, detectando las influencias entre uno y otro ordenamiento jurídico, así como las deficiencias e irregularidades de su regulación en correspondencia con las concretas condiciones socioeconómicas, políticas y de tradición jurídica.



4. **Método exegético-analítico:** Se utiliza para valorar desde el punto de vista técnico-jurídico el sentido y alcance de las normas que regulan el servicio público y el régimen disciplinario aplicable a los servidores públicos, a partir del estudio de la legislación en su contexto normativo y social, para determinar los juicios de validez, vigencia y eficacia.

Como técnica de investigación hacemos uso del análisis de documentos, ya que nos viabiliza la obtención de un cúmulo de información, tanto en formato papel como digital, para determinar los fundamentos teórico-jurídicos, que sustentan las disposiciones jurídicas que garantizan la eficacia y funcionalidad de dicho régimen disciplinario.

Como posibles resultados a alcanzar con la investigación podemos destacar:

- Una sistematización de los antecedentes históricos inmediatos del actual régimen jurídico disciplinario del funcionario público en nuestro país.
- Una sistematización de los aspectos teóricos fundamentales relativos al régimen jurídico disciplinario del funcionario público en nuestro país.
- Un análisis crítico, a la luz del ordenamiento positivo ecuatoriano, del actual régimen jurídico disciplinario del funcionario público en Ecuador.
- Valoraciones que podrían ser tomadas en cuenta para el posible perfeccionamiento del actual régimen jurídico disciplinario del funcionario público en Ecuador.
- Un material bibliográfico que pueda servir de apoyo al estudio de esta temática del Derecho Administrativo en las enseñanzas pre graduada y posgraduada en nuestro país.



CAPITULO I

1. El régimen jurídico disciplinario del funcionario público: una visión desde la doctrina y el derecho comparado

1.1. Antecedentes y fundamentación del régimen jurídico disciplinario de los funcionarios públicos

El derecho disciplinario tuvo sus orígenes en la Baja Edad Media. Allí, la aparición de un aparato burocrático importante y la atribución a los funcionarios u oficiales de una esfera de competencia propia, dejando de ser meros mandatarios reales, provocó la aparición de una serie de instituciones, que bajo el nombre de visita, juicio de residencia, pesquisa o purga de Taula (Taula = mesa, lugar donde se desempeñaba el trabajo)⁷ perseguían; un objetivo común; asegurar una Administración leal, justa y eficaz y contenían todos los rasgos primitivos de lo que hoy denominamos régimen disciplinario de los funcionarios públicos, ya que se tipifican usos ilícitos que pueden ser cometidos en el ejercicio del cargo y se prevén unos castigos a imponer, todo ello fruto de un procedimiento especial no judicializado.

En el surgimiento de un sistema de función pública moderna, la Revolución Francesa desempeñó un papel determinante, en la medida en que los principios de legalidad y de democracia representativa reforzaban el carácter instrumental del funcionario como agente de la ley.

⁷ TRAYTER JIMENEZ, Joan Manuel, *Régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, edición 6-06-1994. En [http:// www.tesisexarxa.net/TDX-0720110-114219/](http://www.tesisexarxa.net/TDX-0720110-114219/), consultado el 23-12-2010.



De esta manera en el siglo XIX se configuran diferentes modelos de función pública, condicionados, cada uno según las circunstancias sociales, políticas y culturales propias de los ordenamientos de base.

En definitiva, todos aquellos modelos pretendían la profesionalización de la función pública y el acatamiento de sus miembros a un marco jurídico predeterminado.

Se han sostenido diversas teorías del Derecho Disciplinario. Para una determinada corriente doctrinal, básicamente integrada por autores alemanes, el Derecho Disciplinario no era sino una parte desmembrada del Derecho Penal, situando esta separación en los comienzos del siglo XIX, esta teoría fue evolucionando paulatinamente, pues tanto en aquel momento como en fechas posteriores, la realidad positiva ponía de manifiesto la separación entre ambos órdenes. En otras ocasiones, el vínculo entre estos dos Derechos se hace derivar del fundamento común de ambos, en la organización del Estado.

Por otro lado, en la búsqueda de un sistema de referencia para el Derecho Disciplinario, se sostuvo la idea de su naturaleza civil. Laband configuró la esencia de esta construcción, sobre la base de las relaciones contractuales y de poder que se dan en la relación de servicio público. En este sentido, las relaciones contractuales, en cuya virtud las partes tienen una acción para exigirse recíprocamente el cumplimiento de sus deberes, se ven completadas por las relaciones de poder, de las que deriva la posibilidad de dar órdenes y ejercer la coacción. En consecuencia el poder disciplinario sería una manifestación de estas últimas relaciones. En la doctrina italiana, G. Pacinotti resalto el origen negocial del poder disciplinario de la administración⁸.

⁸ *Ob Cit*, MARINA JALVO, Belén, pág.68.



Sin embargo, la teoría de la naturaleza civil del derecho disciplinario presenta algunos puntos débiles. Por un lado, necesita acudir a la relación de poder para explicar el fundamento del poder disciplinario. De lo contrario, difícilmente habría podido sostenerse dicha postura, pues pronto se advirtió que el contrato por la posición de igualdad básica en que sitúa a las partes resultaba insuficiente para justificar el poder disciplinario. Por otro lado, no queda muy bien parada esta teoría una vez que se admite la naturaleza estatutaria del vínculo que une a los funcionarios con la administración.

Tampoco faltaron voces a favor de la inspiración canonista del Derecho Disciplinario, tomando como referencia las competencias disciplinarias que el Derecho eclesiástico contempla para asegurar el cumplimiento de los deberes de sus servidores.⁹

Entre las diversas posturas sobre la naturaleza del Derecho Disciplinario, merece ser tenida en cuenta la teoría institucionalista, a cuya construcción ha dedicado importantes obras la doctrina francesa. Para esta literatura, la necesidad de orden y disciplina sentida en todo grupo mínimamente organizado, lleva a situar a alguno de sus miembros en una posición dominante, atribuyéndole el poder de sancionar las conductas que puedan poner en peligro los fines de la institución¹⁰.

El marco institucional en el que se desenvuelve el poder disciplinario determina su entera configuración, que ha de revestir la flexibilidad necesaria para atender a las exigencias propias de cada institución.

⁹ *Ídem*, pág. 69.

¹⁰ *Ídem*, pág.70.



Sin embargo, terminaron por imponerse las teorías defensoras de la naturaleza administrativa del poder disciplinario. En este sentido, se entendió, que, a diferencia del poder soberano del Estado que legitima a los Tribunales para castigar las conductas ilícitas de los ciudadanos, el poder disciplinario encuentra su fundamento en la relación de especial sujeción que une a la Administración con los funcionarios. De esta manera, quedaba determinada la naturaleza administrativa y doméstica de la potestad disciplinaria de la Administración, despejando las dudas sobre su eventual naturaleza penal. Desde entonces, se ha sostenido que las sanciones disciplinarias son las sanciones específicas de las relaciones de poder o sujeción especial. Aparecía así una categoría, la relación especial de poder o, su correlativa, la relación de sujeción especial que aún no ha sido desterrada totalmente del régimen de la función pública.

A tenor de lo expuesto hasta ahora, se comprueba que las principales reflexiones doctrinales sobre la naturaleza y fundamento del poder disciplinario han girado en torno a la relación que une a la Administración y a los funcionarios, sin embargo, la tesis de A. TESAURO, adopta una perspectiva diversa. Sin cuestionar que la potestad disciplinaria de la Administración se ejerce en una relación de sujeción especial, A. TESAURO, entiende que se trata de una potestad derivada del imperium o soberanía del Estado y no de aquella relación.

Ahora bien, sentado que el fundamento de la potestad disciplinaria no reside en la relación de sujeción especial, esta categoría, lejos de ser desechada, ha seguido invocándose, para considerar a aquella como un sector diferenciado dentro del orden punitivo. La indiscutible necesidad de disciplina en la organización administrativa, llevada hasta su extremo, ha servido para considerar a la potestad disciplinaria como una potestad



natural y doméstica, diferenciada de la potestad sancionadora general y al margen de los funcionarios que encuentran aplicación en esta¹¹

La existencia de un Derecho Disciplinario como manifiesta GEORGE VEDEL no es especial de la Función Pública sino que es propio de toda agrupación persiguiendo asegurar la vida ordenada del grupo¹².

Para el estudio de la evolución del régimen jurídico disciplinario nos hemos remitido a ALEJANDRO NIETO pues ha sido quien ha sabido con mayor perfección establecer las líneas principales del devenir histórico del Derecho Disciplinario, cuando menciona que el fenómeno disciplinario no admite, ni siquiera de forma primordial, un estudio exclusivamente jurídico sino que es necesario abordar su estudio también desde la perspectiva de la Ciencia de la Administración, para esto se acoge a lo expuesto por H. A. SIMON que manifiesta: “no podemos comprender lo que el funcionario recibe ni lo que aporta sino entendemos la organización en que trabaja porque su comportamiento y el efecto que esto produce en los demás son funciones de su situación dentro de aquellas”¹³.

ROCA ROCA E. alude a que el origen histórico de los funcionarios públicos puede encontrarse en Roma donde aparece esta figura con un perfil concreto y específico¹⁴.

¹¹ *Ídem*, pág. 71.

¹² LORENZO MEMBIELA, Juan B, Potestad disciplinaria y administración pública, publicado 11-01-07. En http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Revista_FP&cid=1142329999381&esArticulo=true&idRevistaElegida=1142329979378&language=es&pagename=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome_RJU&siteName=CM_Revista_FP&urlPage=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome_RJU, consultado el 24-12-2010.

¹³ CASTILLO BLANCO, Federico: *Función Pública y Poder Disciplinario*, Editorial Civitas S.A Universidad de Cádiz, primera edición 1992, pag.158

¹⁴ *Ídem*, pág. 160



Y así destaca que el concepto de funcionario en la España romana no está en los magistrados, cónsules o pretores, sino más bien en otros personajes, anónimos y oscuros, que servían materialmente a los magistrados, bien escribiendo papeles o llevándolos a su destino, o bien ejecutando sus resoluciones y en algunos casos adoptándolas. Estos funcionarios ocupaban siempre un puesto de carácter secundario respecto a los anteriores, que a su vez tenían carácter político.

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA señala que es creación del Derecho romano una de las notas que va a caracterizar con más fuerza este concepto de funcionario en su evolución histórica, que consiste en la permanencia del cargo, es decir en la estabilidad o permanencia de los puestos con independencia de las personas que desempeñaban tales cargos, idea que desde el Derecho romano va a pasar al Derecho canónico, para extenderse posteriormente a todo el mundo civilizado de Occidente añadiendo que la idea de los servidores va a producirse precisamente en el siglo XVIII y concretamente dentro de las estructuras de la administración local¹⁵.

El origen del derecho disciplinario, no puede coincidir sin más con el momento de la consagración de la inamovilidad de los funcionarios, pues existiendo la posibilidad de separar libremente a quienes prestan sus servicios en la Administración, ninguna necesidad habría de configurar un orden regulador de las causas y procedimientos preceptivos para la exigencia de la responsabilidad disciplinaria¹⁶, ya que la responsabilidad disciplinaria parte por un lado, de la sujeción general del funcionario pero sobre todo de la sujeción especial. Ello explica que un mismo hecho pueda ser conocido por los tribunales, derivado de la sujeción general, y por la propia Administración, a través de sus órganos investidos de

¹⁵ *Ídem*, pág. 160

¹⁶ *Ob cit*, MARINA JALVO, Belén, pág.30



competencia, consecuencia de la sujeción especial y que podrá concluir mediante una sanción disciplinaria.

Sin embargo, es indudable que la materialización de la garantía de la inamovilidad determina un importante desarrollo del ordenamiento disciplinario, adquiriendo gran parte de las notas que hoy lo caracterizan. Frente a la patrimonialización de los oficios públicos, característica del orden feudal, el Estado moderno impulsa una nueva organización racional y objetiva, capaz de hacer frentes a nuevas necesidades. Dicha organización precisaba de un elemento personal que prestará servicios profesionales de forma objetiva y permanente, es así como surge la burocracia.

Con la llegada del Estado moderno comenzó el nuevo sistema, el Príncipe necesitó reclutar personal cualificado para atender las funciones públicas, a cambio, debía concederles determinadas garantías de permanencia en el servicio. Con el paso del tiempo, el Príncipe contrató a sus servidores por tiempo indefinido, a reserva del beneplacitum, término, por lo demás, carente de significado uniforme. Para unos, el beneplacitum otorgaba al príncipe la facultad de separar libremente a sus servidores, para otras, dicha cláusula condicionaba la separación a la existencia de una causa legítima y mediante el oportuno procedimiento.

En el derecho español, la realidad no tenía mucha diferencia con lo ya expuesto. Ya que la compatibilidad de un orden disciplinario con la potestad de separación del príncipe que daba aprobada por las figuras de la residencia castellana y la visita. En dichas figuras se encontraban presentes prácticamente todos los rasgos configuradores de un sistema disciplinario. A través de la visita y del juicio de residencia se sancionaban todos los incumplimientos de los deberes oficiales, siguiendo un minucioso proceso que concluía con sanciones específicas.



La visita consistía en una inspección del trabajo administrativo realizada por los servidores públicos. La misma se podía realizar cuando había una denuncia previa o de forma rutinaria. El contenido de la visita podía ceñirse a hechos puntuales o extenderse a toda la labor desempeñada por el funcionario o institución a quien se visitaba. Este procedimiento no era otra cosa que la recopilación de toda la información por parte del visitador y quienes lo acompañaban.

Una vez terminada esta parte del proceso se notificaban los cargos al visitado para que pudiera excusarse. Por último, el visitador elaboraba y enviaba un informe de todo lo acontecido al Rey para que dictara sentencia.

Al juicio de residencia, estaban sometidos los servidores públicos en el momento de abandonar el cargo, revisando toda la actividad llevada a cabo por éstos. Este juicio era realizado por los jueces de residencia, nombrados por el Rey, que ocupaban de forma provisional el cargo del funcionario residenciado hasta que tomara posesión el nuevo oficial. Tras un procedimiento detallado, el de residencia dictaba sentencia ejecutiva que fijaba penas personales o pecuniarias.

La potestad disciplinaria se entiende comúnmente como el poder que a esta le atribuye el ordenamiento jurídico de reprimir, mediante la imposición de sanciones, las conductas antijurídicas que realizan las personas que trabajan para ella, esto es, los funcionarios públicos, siempre que tales conductas tengan lugar en el marco de la relación de servicio que une a éstos con aquélla¹⁷.

¹⁷ SUAY RINCÓN José, *Potestad disciplinaria*, 1ra ed, Editorial Civitas S.A, 1989, pág. 1315



Tomando esta definición podemos notar que existe una indudable afinidad entre esta potestad y al resto de las potestades sancionadoras de la Administración, encontrando la única diferencia en la especial condición que debe reunir el sujeto pasivo, sobre quien va a recaer la acción sancionadora de la Administración pues este sujeto debe ser, en todo caso un funcionario público. Lo que no sucede en los aspectos estructurales ya que no se observan diferencias de ningún tipo. Ambas se ejercitan como consecuencia de una conducta antijurídica y ambas dan lugar a la imposición de la correspondiente sanción. Hay una total y absoluta coincidencia tanto con respecto al presupuesto de hecho como con la consecuencia jurídica y la única diferencia es el dato del sujeto pasivo.

Estas consideraciones podrían inducir a pensar que la Potestad Disciplinaria no se distingue en nada relevante de las potestades sancionadoras que la Administración tiene, por ejemplo, en materia de sanidad, consumo, urbanismo o disciplina de mercado. Un dato como el del sujeto pasivo no parece tener en si especial entidad. A partir de aquí el siguiente paso en el razonamiento sería considerar que la Potestad Disciplinaria no constituye una manifestación del poder sancionador de la Administración, poder que en todos los casos participaría del mismo fundamento dogmático¹⁸.

Sin perjuicio de que en la potestad disciplinaria el sujeto pasivo deba ser un funcionario público podemos comprobar, la relación existente entre la administración y los funcionarios donde la potestad disciplinaria encuentra su propia y específica razón de ser.

De esta manera nos adentramos en un estudio estricto y amplio, ya que es imprescindible enfocar el concepto de la potestad disciplinaria de la Administración del Estado.

¹⁸ *Ob Cit*, MARINA JALVO, Belén, pág.30



Así, junto a la potestad disciplinaria de la Administración del Estado en sentido estricto, término que abarcaría exclusivamente el caso de los funcionarios públicos, cabe pensar también en una Potestad Disciplinaria, que más ampliamente considerada comprendería todos aquellos supuestos en que los administrados se encontraran vinculados a la Administración a través de una relación especial de sujeción¹⁹

Tomando como base la definición expuesta al principio, la Potestad Disciplinaria en sentido amplio consistía en el poder de reprimir, mediante la imposición de sanciones, aquellas conductas antijurídicas que realizaban, los que se encontraban vinculados a la Administración por una relación de sujeción, siempre que tales conductas tengan lugar en el ámbito de dicha relación.

La potestad disciplinaria, tiene una muy clara justificación, como es la de dejar constancia del proceso histórico de transformación a que se ha visto sometido el Estado, como efectivamente pudo suceder en el período histórico anterior, con mantener la disciplina en el interior de su organización. Hoy en día en que su intervención en la vida social es permanente, el Estado necesita extender su disciplina fuera de la organización a aquellos sectores sometidos a una especial intervención en concreto, allí donde cabe detectar la presencia de una relación especial de sujeción. El objetivo teórico que con ello se persigue es muy claro: garantizar el éxito de la intervención misma.

Se considera importante detallar ciertos **elementos de la Potestad Disciplinaria** en donde el análisis de las analogías se da ininterrumpidamente:

¹⁹ *Ob Cit*, SUAY RINCÓN, José, pág. 1316



Primero, su puesta en ejercicio se somete en todos los casos a la verificación de un acontecimiento previo. Presupuesto de la potestad disciplinaria va a ser que “alguien” observe o realice una **conducta contraria** a derecho (ilícito disciplinario).

Segundo, los **sujetos activo y pasivo** de la potestad (elementos subjetivos) coinciden en todos los casos. Mientras el primero es la organización social en si misma considerada, aunque luego esta manifiesta su voluntad a través de sus órganos, el segundo ha de ser uno de los miembros de esa organización.

Tercero, se advierte también un mismo **elemento objetivo**. La Potestad Disciplinaria se materializa en la imposición de una medida aflictiva (*sanción disciplinaria*), que puede recaer tanto sobre el patrimonio del sujeto pasivo, como también sobre su esfera personal de libertad. Concretamente la sanción máxima va a consistir en la exclusión del sujeto pasivo de la organización de la que hasta entonces formaba parte.

Cuarto, la potestad disciplinaria se justifica en la necesidad de preservar el orden interno de cada organización.

Quinto, y último, también existe coincidencia en lo relativo al **elemento formal**. Cada potestad disciplinaria ha de ejercitarse conforme a un cauce preestablecido “procedimiento disciplinario”, dividido en tres fases (iniciación, instrucción y resolución), cada una de las cuales suelen confiarse a un órgano distinto con el propósito de asegurar la máxima objetividad, imparcialidad y rectitud en el ejercicio de la potestad. Además cabe añadir que por ser el poder disciplinario el poder aflictivo por excelencia, a los sujetos activos se les atribuyen los máximos poderes de instrucción, y a los sujetos pasivos las máximas garantías de defensa. En ambos casos, el objetivo que persiguen es el mismo: poner todos los



medios necesarios para llegar a un esclarecimiento total de los hechos de modo que solo se sancione aquel que verdaderamente ha cometido la infracción que se le imputa²⁰.

1.2 Estudio del régimen jurídico disciplinario de los funcionarios públicos a través de la doctrina y el derecho comparado

Antes de adentrarnos en el estudio doctrinal propiamente del Régimen Jurídico Disciplinario de los Funcionarios Públicos, los tesisistas creemos necesario definir de manera generalizada las palabras disciplina y régimen.

El término disciplina, derivado del latín, expresa un doble significado. En una de sus acepciones, hace referencia a doctrina, instrucción de una persona, especialmente en lo moral, en otra, hace referencia a la observancia a las leyes y ordenamientos de una profesión o instituto²¹

La **Disciplina** es la capacidad de actuar ordenada y perseverantemente para conseguir un bien, exige un orden y unos lineamientos para poder lograr más rápidamente los objetivos deseados, soportando las molestias que éste ocasiona. La principal necesidad para adquirir este valor es la auto exigencia; es decir, la capacidad de pedirnos a nosotros mismos un esfuerzo "extra" para ir haciendo las cosas de la mejor manera. El que se sabe exigir a sí mismo se hace comprensivo con los demás y aprende a trabajar y a darle sentido a todo lo que hace. La disciplina es indispensable para que optemos con persistencia por el mejor de los caminos; es decir, por el que nos va dictando una conciencia bien formada que sabe reconocer los deberes propios y se pone en marcha para actuar.

²⁰ Ob cit, SUAY RINCÓN, José, pág.1312

²¹ Ob cit, MARINA JALVO, Belén, pág. 27.



José Joaquín de Mora expresa que el régimen es la ordenación general de los poderes políticos de la nación; y hace referencia que el término ***régimen*** en el ámbito político es todo aquel tipo de gobierno formalmente establecido para un Estado, como también al modo de organización del poder que ese Estado dispondrá²².

Por ende se entiende que el régimen no es nada más que la forma o el sistema por el cual el Estado practica su gobierno y a través del mismo imparte actitudes, valores y estructuras éticas o de pensamiento.

En la doctrina TRAYTER JIMÉNEZ plantea que *el funcionario es un instrumento del poder político* y es su obediencia, no su eficacia, la pretensión de vigencia de un procedimiento garantizador que respete los derechos del funcionario²³.

La aparición de la doctrina de la separación de poderes y su posterior recepción constitucional en España, a partir de la Constitución de 1812, suscitó un intenso debate sobre las incardinaciones o no del derecho disciplinario dentro del poder judicial, toda vez que un simple funcionamiento conduce a la idea de que el ejercicio de la potestad disciplinaria implica un juicio de valor y de adecuación de una conducta a un tipo que parece ser similar o idéntica a la realizada por los tribunales de justicia.

El siglo XIX fue uno de los períodos más intensos de producción normativa relativa a los funcionarios públicos. En efecto, surgen los

²² CECILIA, *La definición de Régimen* Publicado el 8 de Julio del 2009. En <http://www.definicionabc.com/politica/regimen.php>, consultado el 22-12-10.

²³ TRAYTER JIMENEZ, Joan Manuel, en: [http:// www.tesisexarxa.net/TDX-0720110-114219/](http://www.tesisexarxa.net/TDX-0720110-114219/), consultado el 16-12-2010.



primeros Estatutos, en un intento de regulación de los aspectos básicos de la carrera de los empleados públicos. Si bien, estos Estatutos no acometían una regulación agotadora, sino que se limitaban a fijar la base de la materia en cuestión remitiéndose a los distintos Ministerios para su desarrollo reglamentario. Por ello, junto a la normativa general coexistían los reglamentos orgánicos de los diversos Ministerios, que contemplaban las especialidades de estos.

A pesar de los esfuerzos normativos encaminados a regularizar el acceso y desempeño de los empleos públicos, ninguno de los Estatutos alcanzó la madurez suficiente para lograr los resultados esperados. Las peculiares circunstancias del siglo XIX, y en particular, la gran inestabilidad política reflejada en la institución de las cesantías así lo determinaron. Tan solo en los períodos de relativa estabilidad, pudo avanzarse algún paso en la pretendida racionalización de la función pública.

Los intentos de regularización del empleo en las administraciones públicas se centraban en la determinación de los criterios rectores del acceso, derechos, deberes, ascenso y clasificación de los funcionarios. Claro está, que en este camino el primer paso consistía en eliminar las injerencias del monarca o de los Gobiernos de las diversas fases de la carrera de los funcionarios. En la medida en que se avanzase en el objetivo expuesto y hacia la inamovilidad de los funcionarios, sus derechos y deberes, así como las sanciones previstas en caso de incumplimiento adquirirían mayor solidez. Entonces, los funcionarios ya no tendrían que aliarse a ningún partido político para asegurar su permanencia en la Administración. La seguridad de los funcionarios en sus empleos vendrían determinada por su buen hacer al frente del cargo, lo que a su vez, redundaría en beneficio de la eficacia de la Administración.



Adentrándonos en el estudio de la evolución de la **Legislación Española** con respecto a la Función Pública las especiales circunstancias económicas, sociales y políticas del país del siglo XIX privaron de plena operatividad a las formas de la función pública, éstas introdujeron una serie de instituciones que han permanecido en la legislación funcionarial a través del tiempo.

El Real Decreto de 18 de junio de 1852 supuso un paso adelante en la línea de ordenación del elemento personal de la Administración iniciada por el Estatuto de LÓPEZ BALLESTEROS²⁴. Como también en el Estatuto de BRAVO MURILLO se citaba un conjunto de bases generales para el ingreso y el ascenso de todos los servidores de la administración activa del Estado, tratando de imponer el mérito como criterio determinante a tales efectos, si bien seguía vigente la prerrogativa real de nombramiento de los funcionarios. Establecía también una clara clasificación de los empleados, que permitirían a estos conocer sus derechos y obligaciones.

Por otra parte ALEJANDRO NIETO nos define a los funcionarios como unos sujetos que perciben una retribución presupuestaria y como unos agentes de la administración del poder político para la ordenación de la sociedad²⁵.

Al régimen disciplinario de los servidores públicos se le conoce como el poder disciplinario, que es la facultad de la Administración para aplicar sanciones, mediante un procedimiento establecido a esos efectos con el fin de mantener el orden y correcto funcionamiento del servicio a su cargo. Es un poder de principio y discrecional (surge del poder de mando y de la facultad de vigilancia que corresponde al jerarca de todo servicio),

²⁴ *Ob cit*, MARINA JALVO, Belén, pág. 32.

²⁵ *Ob cit*, CASTILLO BLANCO, Federico, pág. 187.



el cual consiste en la aplicación de una sanción disciplinaria por parte de la administración y se aplica a los integrantes de su cuadros funcionales.

El derecho comparado tiene por objeto el análisis de una pluralidad de ordenamientos, no únicamente para estudiarlos por separado, sino para confrontarlos entre sí e inferir sus analogías. Esto no sólo resulta útil para las investigaciones históricas, filosóficas y de teoría general del derecho, sino que también contribuye a mejorar el conocimiento del derecho nacional y comprender con mayor claridad el derecho de los pueblos extranjeros, lo cual puede ayudar a mejorar las relaciones internacionales. Además el derecho comparado es una disciplina que confronta las semejanzas y las diferencias de los diversos sistemas como también permite la elaboración de proyectos de reformas jurídicas, tomando en consideración las soluciones.

En el derecho comparado puede observarse como a finales del siglo XIX en **Alemania**, SEIDA realza a la pretensión de la sanción disciplinaria como una pretensión jurídica²⁶, por su misma esencia una resolución judicial, al decidir si en los casos concretos existe esa pretensión o no, pues del simple poder funcional, en cuanto derecho a mandar y a exigir obediencia a las órdenes, es una consecuencia del derecho a exigir el cumplimiento de los deberes oficiales; pero de tal derecho a mandar o a exigir no puede deducirse del derecho a resolver si es suficiente la mera orden o si es necesaria, además, una sanción, por no haberse cumplido aquélla. Admitiendo que las autoridades administrativas poseen de hecho un poder disciplinario, hay que entender que ello se debe a simples razones de oportunidad, y ser, en todo caso, conscientes que cuando actúa tal poder, en realidad está juzgando.

²⁶ Ob cit, CASTILLO BLANCO, Federico, pág.188.



Se entiende que la administración no es una empresa privada que negocia las condiciones de trabajo con cada uno de sus empleados, ni una empresa que tenga por objeto precisar los derechos y deberes de cada parte²⁷. Los derechos y obligaciones de los agentes públicos se fijan por reglas estatutarias que ni la administración ni sus agentes pueden dejar de discutir, agregando que el Estado ha reconocido fuerza obligatoria a algunas reglas corporativas; ello no significa que las mismas hayan alterado su naturaleza y tomado el carácter de normas generales. Por el contrario, siguen siendo reglas particulares que afectan a quien por un acto libre de voluntad haya suscrito el reglamento o remitido a la autoridad de grupo. La regla de derecho del Estado, en cambio, vincula a todo el mundo, es decir, a la generalidad, o al menos, a toda una categoría predeterminada de individuos. Estos son, pues los términos en los que el debate está planteado en la actualidad. Mientras en las organizaciones públicas la potestad disciplinaria se otorga para defender intereses ajenos a la organización, pues así es como hay que considerar los intereses públicos, cuyo auténtico titular es la comunidad entera, por el contrario en las organizaciones privadas, la potestad se otorga para defender los intereses propios de la organización.

En ***Italia***, la Ley 421/1992 y el Decreto N° 29 de 1993, define a las infracciones como los comportamientos que entorpecen el normal desarrollo de la prestación de servicios, la funcionalidad y la eficiencia de la organización administrativa. El Decreto N° 29/1993 enumera las obligaciones de diligencia, lealtad e imparcialidad que integran el correcto cumplimiento de los deberes de los funcionarios y configura el núcleo de preceptos cuya violación dará lugar a la aplicación de las sanciones disciplinarias, debiendo ser plasmadas en un denominado Código Etico de funcionarios públicos que es elaborado por la Presidencia del Consejo de Ministros (Departamento de la Función Pública), el cual se renueva cada

²⁷ Ob cit, SUAY RINCÓN, José, pág. 1314



cuatro años, atendiendo a las sugerencias de las administraciones públicas, organizaciones sindicales y asociaciones de consumidores y usuarios. Este código de comportamiento será recogido en los convenios colectivos y éstos definirán la tipología y entidad, tanto de las infracciones como de las sanciones, integrando las disposiciones del Código Civil y del Estatuto de los trabajadores en materia disciplinaria.

En **España** existe un procedimiento administrativo sancionador previo que adolece de imperfecciones²⁸. Por un lado, la escasa participación de las centrales sindicales en esa actividad sancionadora: solamente será informada la Junta de Personal y delegados sindicales ante la imposición de faltas muy graves, según el artículo 9 apartado 3 de la Ley N° 9 del 12 de junio de 1987 que regula los órganos de representación.

Por otro, el deterioro del principio de jerarquía administrativa en la legislación funcionarial, que aunque es un principio de organización recogido por la Constitución española, carece del apoyo normativo necesario al haber sido suprimido los grados y categorías funcionariales por la Ley de 1964.

Por último, la influencia de los principios informadores del Derecho Penal que se han traducido en un incremento de las garantías hacia los funcionarios, si bien cabría cuestionarse la misma y por un elemento fundamental: el órgano sancionador es parte y juez en un procedimiento que depende de la propia Administración y, por tanto, bajo la autoridad que ordena la inspección. Es decir, la unidad inspectora carece de independencia orgánica, con lo que su autonomía se encuentra mediatizada por decisiones externas a ella.

En **Guatemala** la regulación legal, se encuentra en el Acuerdo Gubernativo N° 18-98, de la Presidencia de la República, de fecha 15 de

²⁸ *Ob cit*, MARINA JALVO, Belén, pág. 116



enero de 1998. El mismo define a los servidores públicos, como “personas individuales que ocupan un puesto en la Administración Pública, en virtud de nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo legalmente establecido, mediante el cual queda obligada a prestarle sus servicios o a ejecutarle una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dependencia continuada y dirección inmediata de la propia Administración Pública”²⁹.

El marco normativo del derecho guatemalteco en lo referente al tema de los regímenes disciplinarios, es más bien limitado y dentro de esa limitación es ineficiente, pues se cuenta con regulaciones circunscritas a casos y hechos muy generales que no se llegan a regular con la profundidad necesaria, lo que trae como consecuencia que la Administración Pública sea el baluarte de la corrupción en el país, todo en perjuicio del ciudadano que es a quien se debe.

En **Venezuela** el Artículo 28 de la *Ley N° 1.745 de la Carrera Administrativa de 13 Mayo de 1975*, regula como deberes de los funcionarios públicos los que se exponen a continuación:

- Prestar sus servicios personalmente con la eficiencia requerida para el cumplimiento de las tareas que tengan encomendadas, conforme a las modalidades que determinen los reglamentos;
- Acatar las órdenes e instrucciones emanadas de los superiores jerárquicos que dirijan o supervisen la actividad del servicio correspondiente, de conformidad con las especificaciones del cargo que desempeñen;

²⁹ Acuerdo Gubernativo N° 18-98, del 15 de enero de 1998, Constitución de la República de Guatemala. En <http://www.oas.org/juridico/su/a/sgtm/sp-gtm-int-text-const.pdf>, consultado el 3-12-2011.



- Guardar en todo momento una conducta decorosa y observar en sus relaciones con sus subordinados y con el público, toda la consideración y cortesía debidas;
- Guardar la reserva y secreto que requieran los asuntos relacionados con su trabajo;
- Vigilar, conservar y salvaguardar los documentos, bienes, e intereses de la administración confiados a su guarda, uso o administración;
- Atender regularmente las actividades de adiestramiento y perfeccionamiento destinados a mejorar su capacitación;
- Poner en conocimiento de sus superiores las iniciativas que estimen útiles para la conservación del patrimonio nacional o el mejoramiento de los servicios en general;
- Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los reglamentos y los diversos actos administrativos que deban ejecutar³⁰.

En **Alemania** el Artículo 52, del Código de conducta de los funcionarios públicos establece los deberes de los empleados públicos manifestando que los mismos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de

³⁰ Ley N° 1.745 del 13 Mayo de 1975, Ley de Carrera Administrativa de la República de Venezuela, edición 18-11-2000
http://www.analitica.com/bitblib/congreso_venezuela/ley_carrera.asp, consultado el 23-12-2010.



los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta, que informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos, lo cual se verifican en los siguientes aspectos regulados en el artículo 53 y se detallan a continuación³¹:

Artículo 53. Principios éticos.

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.
2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.
4. Su conducta deberá basarse en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
5. Los funcionarios se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que

³¹ Código de Conducta de funcionarios públicos. En: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l7-2007.t3.html, consultado el 26-12-2010.



pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.

Considerando que los ***principios de conducta*** expuestos en el artículo 54 del citado cuerpo legal, son indispensables para que los funcionarios públicos tengan una mejor disciplina y comportamiento a la hora de ejecutar sus labores en determinadas instituciones detallamos los siguientes:

1. Los funcionarios tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.
2. El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.
3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.
4. Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
5. Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.

Por su parte, FRANCIS DELPEREE, afirma que el derecho disciplinario de la función pública es esencialmente diferente del derecho emanado de las instituciones particulares o de grupos profesionales, tratándose de un derecho de Estado y no un derecho de grupo añadiendo que la intensidad de los lazos de solidaridad entre sus miembros y la perfección de



su organización política son suficiente para dar al Estado una fisonomía original en el conjunto de las comunidades humanas³².

Finalmente podemos decir que el régimen jurídico disciplinario ha ido evolucionando desde épocas muy remotas hasta nuestros días, según las doctrinas analizadas, con el propósito de disciplinar los actos ilícitos del funcionario público, siendo este un derecho del Estado.

³² *Ob cit*, SUAY RINCÓN, José, pág. 1314



CAPITULO II

2 El Régimen Jurídico Disciplinario del Funcionario Público en Ecuador. Una propuesta para su perfeccionamiento.

2.1. Antecedentes inmediatos del actual Régimen Jurídico Disciplinario del Funcionario Público en Ecuador

Antes de adentrarnos en el análisis de los antecedentes del actual régimen disciplinario del funcionario público en Ecuador regulado en la Ley N° 294 del 6 de octubre del 2010, Ley Orgánica de Servidores Públicos, debemos tener en cuenta un conjunto de aspectos que integran la evolución y desarrollo de dicho régimen durante el siglo XX. En tal sentido podemos mencionar los siguientes hechos:

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

En 1928 se promulga la Ley Orgánica de Hacienda, para regular sus nombramientos, salarios, responsabilidad, etc.

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



En 1968, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa establece un sistema de administración del personal, basado en el mérito; igual oportunidad, sin discriminación para todos los ecuatorianos; y una carrera en la administración pública³³.

Posteriormente esta Ley fue reformada mediante otras leyes y decretos; llegando hasta los años noventa cuando el Estado inicia un proceso integral de transformación con su modernización.

En el año 2005 se publicó la LOSCCA, que constituye el antecedente inmediato de la Ley actual y tenía por objetivo propender al desarrollo profesional de los servidores públicos, en la búsqueda de mejorar de la eficiencia, eficacia y productividad del Estado y sus instituciones, mediante el establecimiento y funcionamiento de un sistema técnico de Administración de recursos humanos. Dicha Ley era aplicable a los servidores de las instituciones del Estado, reconocidos en el artículo 118 de la Constitución Política de la República del Ecuador.

Se sustentaba además en los principios de unicidad, transparencia, igualdad, equidad, lealtad, racionalidad, descentralización y desconcentración, productividad, eficiencia, competitividad y responsabilidad.

La Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa, en el literal d) del Art. 25 establecía como obligaciones de los servidores públicos el "cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos y

³³HUGO TOBAR "La Administración Pública en el Ecuador" Informativo ESPAE, junio 1995, en <http://www.despace.espol.edu.ec/.../administración%20publica%20en%20el%20ecuador.doc> descargado el 23-12-2010



negarse por escrito a acatar órdenes superiores cuando éstas estén afectadas de ilegalidad o inmoralidad”

En consideración al régimen jurídico disciplinario la LOSCCA establecía en su artículo 43 que el servidor público que incumpliere sus obligaciones y contraviniera las disposiciones de esta ley orgánica, sus reglamentos y leyes conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa, y será sancionado disciplinariamente sin perjuicio de la acción civil o penal de un mismo hecho. En lo que respecta a las sanciones disciplinarias de este régimen expone en su artículo 44 que las mismas se establecerán por orden de gravedad.

El mismo cuerpo legal establece en el artículo 97 como garantía a los servidores públicos de carrera estabilidad en sus puestos y en su artículo 98 reconoce el derecho de los servidores públicos sean estos de carrera o no, a demandar el reconocimiento y reparación de los derechos que consagra esta Ley, en el término de noventa días contados desde la notificación del acto administrativo, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, del lugar donde se originó el acto administrativo impugnado o del lugar en donde ha generado efecto dicho acto.

Este derecho podrá ejercitarlo el servidor sin perjuicio de requerir a la autoridad competente de la entidad pública que revea el acto administrativo que le perjudica.

Un elemento negativo a tener en cuenta en la LOSCCA, es el desorden remunerativo y los desfases en materia de recursos humanos provocados por las excepciones que esta establecía. Además era evidente la falta de claridad y efectividad en la aplicación de dicha norma, lo que hacía necesario una adecuada planificación, organización y regulación por parte



de la entidad rectora de los recursos humanos y remuneraciones del sector público.

Otro aspecto que requería un cambio inmediato, es que hasta el presente habían dos tipos de servidores: los de carrera, sometidos a la carrera administrativa, que daban exámenes de ingreso y hacían cursos para ascender, y que tenían grandes privilegios (sobre todo la inamovilidad) y tenían derecho a unos cuantos subsidios en función de cursos realizados. Y aparte, los que no se habían sometido a los exámenes ni estaban dentro de este régimen³⁴. Esta situación fue degenerando y ahora quedan como reliquias pocos servidores de carrera, que tienen enormes privilegios, frente a una masa de servidores que carecen de prebendas.

La labor del servicio público, se había convertido en un sistema de poder, ya que una cierta cantidad de personas eran las únicas privilegiadas, de las rentas públicas, e imponían su necesidad y su imperio, como la razón de ser del Estado.

En octubre del 2010 se promulga definitivamente la Ley Orgánica de Servidores Públicos (LOSEP), la cual se enfoca más en el servidor público

Es por aquello que en la primera disposición de la Constitución, se estableció que se aprobara la Ley Orgánica de Servidores Públicos reemplazando la antigua Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa (LOSCCA) promulgada el 12 de mayo del 2005.

³⁴ Ley de servidores públicos, con logros y errores: Fundación hacia la seguridad-imperio de la ley, edición agosto 13 del 2010, En: <http://www.monografias.com/trabajos82/ley-organica-servidores-publicos/ley-organica-servidores-publicos2.shtml>, consultado el 5-12-2010.



La Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) tiene un claro objetivo, el desarrollo profesional, técnico y personal de las servidoras y servidores públicos para lograr la eficiencia y eficacia del Estado; regula a las personas que se encuentran laborando en las dependencias públicas, además mantiene un nivel técnico aceptable, pero desde el punto de vista político refleja un intento de hacer adaptaciones que sirvan a los intereses del gobierno de turno y no le otorga al Ministerio de Relaciones Laborales la fuerza suficiente para controlar a ese sector.

2.2 Bases Teóricas y Jurídicas del Actual Régimen Jurídico Disciplinario del Funcionario Público en Ecuador

El Artículo 229 de la Constitución Política del Ecuador reconoce como servidoras o servidores públicos, 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.³⁵

Establece además el carácter irrenunciable de los derechos y reserva a la ley la definición del organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y de regulación del ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.

Como aspecto trascendente establece además que la remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.

³⁵ Artículo 229, Ley N° 000, Reformada el 11 de Agosto de 1998, Constitución de la República del Ecuador 2008, pág. 91.



Por su parte la Ley Orgánica de Servidores Públicos (LOSEP) garantiza los derechos y establece las obligaciones de los servidores públicos. Para ingresar a ella se requiere reunir los requisitos exigidos por la ley para el desempeño del trabajo. La vinculación se efectúa por concurso y una vez aprobado el periodo de prueba ingresa a la carrera administrativa.³⁶

En una consideración general se dice que los servidores de carrera serán seleccionados, ascendidos y adiestrados de acuerdo al mérito y capacidad. Una vez que ingrese a la carrera administrativa se les garantiza su puesto y solamente pueden ser objeto de destitución por causa justa³⁷.

2.2.1 Principios regulados en la Ley Orgánica de Servidores Públicos y en el Código de Ética de los Funcionarios Públicos.

En el artículo 1 de la Ley Orgánica de Servidores Públicos se regulan los principios en que se sustenta dicha Ley. En tal sentido, podemos citar los siguientes: calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad,

³⁶ Ley N° 294 promulgada el 6 de octubre de 2010, Ley Orgánica de Servidores Públicos, SALGADO, Silvia, en <http://www.monografias.com/trabajos82/ley-servidores-publicos-del-ecuador/ley-servidores-publicos-del-ecuador3.shtml>, descargado 23-10-2010.

³⁷ GONZALEZ, Santiago, El Régimen Disciplinario de Funcionarios Públicos, edición 2005, pág.85. En <http://www.google.com.cu/search?hl=es&q=GONZALES+Santiago%2C+El+R%C3%A9gimen+Disciplinario+de+Funcio>, consultado el 22-12-2010.



responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación³⁸

Por otra parte, el Código de Ética³⁹ de los funcionarios públicos regula un conjunto de principios, que dada su importancia, reproducimos a continuación.

Probidad: El funcionario público debe actuar con rectitud y honradez, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por intermedio de otra persona. También está obligado a exteriorizar una conducta honesta.

Prudencia: El funcionario público debe actuar con pleno conocimiento de las materias sometidas a su consideración, con la misma diligencia que un buen administrador emplearía para con sus propios bienes. El ejercicio de la función pública debe inspirar confianza en la comunidad. Asimismo, debe evitar acciones que pudieran poner en riesgo la finalidad de la función pública, el patrimonio del Estado o la imagen que debe tener la sociedad respecto de sus servidores.

Justicia: El funcionario público debe tener permanente disposición para el cumplimiento de sus funciones, otorgando a cada uno lo que le es debido, tanto en sus relaciones con el Estado, como con el público, sus superiores y subordinados.

³⁸ Artículo 1 de la Ley N° 294 promulgada el 6 de octubre de 2010, Ley Orgánica de Servidores Públicos, SALGADO, Silvia. En <http://www.monografias.com/trabajos82/ley-servidores-publicos-del-ecuador/ley-servidores-publicos-del-ecuador3.shtml>, consultado el 23-10-2010.

³⁹ MENDOZA, Julissa, *Código de ética profesional*, edición 29-03-2008. En: http://sistemas.unicartagena.info/index.php?option=com_content&task=view&id=76&Itemid=92 consultado el 16-12-2010,



Templanza: El funcionario público debe desarrollar sus funciones con respeto y sobriedad, usando las prerrogativas inherentes a su cargo y los medios de que dispone únicamente para el cumplimiento de sus funciones y deberes. Asimismo, debe evitar cualquier ostentación que pudiera poner en duda su honestidad o su disposición para el cumplimiento de los deberes propios del cargo.

Idoneidad: La idoneidad, entendida como aptitud técnica, legal y moral, es condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública.

Responsabilidad: El funcionario público debe hacer un esfuerzo honesto para cumplir con sus deberes. Cuanto más elevado sea el cargo que ocupa un funcionario público, mayor es su responsabilidad para el cumplimiento de las disposiciones de este Código.

Aptitud: Quien disponga la designación de un funcionario público debe verificar el cumplimiento de los recaudos destinados a comprobar su idoneidad. Ninguna persona debe aceptar ser designada en un cargo para el que no tenga aptitud.

Capacitación: El funcionario público debe capacitarse para el mejor desempeño de las funciones a su cargo, según lo determinan las normas que rigen el servicio o lo dispongan las autoridades competentes.

Legalidad: El funcionario público debe conocer y cumplir la Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que regulan su actividad. Debe observar en todo momento un comportamiento tal que, examinada su conducta, ésta no pueda ser objeto de reproche.



Evaluación: El funcionario público debe evaluar los antecedentes, motivos y consecuencias de los actos cuya generación o ejecución tuviera a su cargo.

Veracidad: El funcionario público está obligado a expresarse con veracidad en sus relaciones funcionales, tanto con los particulares como con sus superiores y subordinados, y a contribuir al esclarecimiento de la verdad.

Discreción: El funcionario público debe guardar reserva respecto de hechos o informaciones de los que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de los deberes y las responsabilidades que le correspondan en virtud de las normas que regulan el secreto o la reserva administrativa.

Transparencia: El funcionario público debe ajustar su conducta al derecho que tiene la sociedad de estar informada sobre la actividad de la Administración.

Declaración jurada patrimonial y financiera: El funcionario público debe presentar ante la Oficina Nacional de Ética Pública una declaración jurada de su situación patrimonial y financiera, conforme surge del Capítulo IV de la Parte Especial - Régimen de las Declaraciones Juradas Patrimoniales y Financieras.

El control y seguimiento de la situación patrimonial y financiera de los funcionarios públicos y la reglamentación del régimen de presentación de las declaraciones juradas estarán a cargo de la Oficina Nacional de Ética Pública.



Obediencia: El funcionario público debe dar cumplimiento a las órdenes que le imparta el superior jerárquico competente, en la medida que reúnan las formalidades del caso y tengan por objeto la realización de actos de servicio que se vinculen con las funciones a su cargo, salvo el supuesto de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas.

Independencia de criterio: El funcionario público no debe involucrarse en situaciones, actividades o intereses incompatibles con sus funciones. Debe abstenerse de toda conducta que pueda afectar su independencia de criterio para el desempeño de las funciones.

Equidad: El empleo de criterios de equidad para adecuar la solución legal a un resultado más justo nunca debe ser ejecutado en contra de los fines perseguidos por las leyes.

Igualdad de trato: El funcionario público no debe realizar actos discriminatorios en su relación con el público o con los demás agentes de la Administración. Debe otorgar a todas las personas igualdad de trato en igualdad de situaciones. Se entiende que existe igualdad de situaciones cuando no median diferencias que, de acuerdo con las normas vigentes, deben considerarse para establecer una prelación. Este principio se aplica también a las relaciones que el funcionario mantenga con sus subordinados.

Ejercicio adecuado del cargo: El ejercicio adecuado del cargo involucra el cumplimiento personal del presente Código, así como las acciones encaminadas a la observancia por sus subordinados.

El funcionario público, mediante el uso de su cargo, autoridad, influencia o apariencia de influencia, no debe obtener ni procurar beneficios o ventajas indebidas, para sí o para otros.



Asimismo, con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, no debe adoptar represalia de ningún tipo o ejercer coacción alguna contra funcionarios u otras personas, que no emane del estricto ejercicio del cargo.

Uso adecuado de los bienes del Estado: El funcionario público debe proteger y conservar los bienes del Estado. Debe utilizar los que le fueran asignados para el desempeño de sus funciones de manera racional, evitando su abuso, derroche o desaprovechamiento.

Tampoco puede emplearlos o permitir que otros lo hagan para fines particulares o propósitos que no sean aquellos para los cuales hubieran sido específicamente destinados. No se consideran fines particulares las actividades que, por razones protocolares, el funcionario deba llevar a cabo fuera del lugar u horario en los cuales desarrolla sus funciones.

Uso adecuado del tiempo de trabajo: El funcionario público debe usar el tiempo oficial en un esfuerzo responsable para cumplir con sus quehaceres. Debe desempeñar sus funciones de una manera eficiente y eficaz y velar para que sus subordinados actúen de la misma manera. No debe fomentar, exigir o solicitar a sus subordinados que empleen el tiempo oficial para realizar actividades que no sean las que se les requieran para el desempeño de los deberes a su cargo.

Colaboración: Ante situaciones extraordinarias, el funcionario público debe realizar aquellas tareas que por su naturaleza o modalidad no sean las estrictamente inherentes a su cargo, siempre que ellas resulten necesarias para mitigar, neutralizar o superar las dificultades que se enfrenten.



Uso de información: El funcionario público debe abstenerse de difundir toda información que hubiera sido calificada como reservada o secreta conforme a las disposiciones vigentes. No debe utilizar, en beneficio propio o de terceros o para fines ajenos al servicio, información de la que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que no esté destinada al público en general.

Obligación de denunciar: El funcionario público debe denunciar ante su superior o las autoridades correspondientes, los actos de los que tuviera conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones y que pudieran causar perjuicio al Estado o constituir un delito o violaciones a cualquiera de las disposiciones contenidas en el presente Código.

Dignidad y decoro: El funcionario público debe observar una conducta digna y decorosa, actuando con sobriedad y moderación. En su trato con el público y con los demás funcionarios, debe conducirse en todo momento con respeto y corrección.

Honor: El funcionario público al que se le impute la comisión de un delito de acción pública, debe facilitar la investigación e implementar las medidas administrativas y judiciales necesarias para esclarecer la situación a fin de dejar a salvo su honra y la dignidad de su cargo. Podrá contar con el patrocinio gratuito del servicio jurídico oficial correspondiente.

Tolerancia: El funcionario público debe observar, frente a las críticas del público y de la prensa, un grado de tolerancia superior al que, razonablemente, pudiera esperarse de un ciudadano común.

Equilibrio: El funcionario público debe actuar, en el desempeño de sus funciones, con sentido práctico y buen juicio.



2.2.2 Deberes, derechos y prohibiciones de las servidoras y los servidores públicos⁴⁰

El Art. 22 de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) establece los deberes de los servidores públicos, entre ellos citamos algunos:

- ✓ Cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia, calidez, solidaridad y en función del bien colectivo, con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades.
- ✓ Cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos. El servidor público podrá negarse, por escrito, a acatar las órdenes superiores que sean contrarias a la Constitución de la República y la Ley;
- ✓ Cumplir en forma permanente, en el ejercicio de sus funciones, con atención debida al público y asistirlo con la información oportuna y pertinente, garantizando el derecho de la población a servicios públicos de óptima calidad;
- ✓ Ejercer sus funciones con lealtad institucional, rectitud y buena fe. Sus actos deberán ajustarse a los objetivos propios de la institución en la que se desempeñe y administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas de su gestión;

⁴⁰ Ley N° 294 promulgada el 6 de octubre de 2010, Ley Orgánica de Servidores Públicos, SALGADO, Silvia, en <http://www.monografias.com/trabajos82/ley-servidores-publicos-del-ecuador/ley-servidores-publicos-del-ecuador3.shtml>, consultado el 23-10-2010.



- ✓ Cumplir con los requerimientos en materia de desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones implementados por el ordenamiento jurídico vigente;
- ✓ Someterse a evaluaciones periódicas durante el ejercicio de sus funciones.

La LOSEP en su artículo 23 determina los derechos de los servidores públicos, que constituyen verdaderas garantías para dichos agentes al servicio de la Administración. Entre ellos los siguientes:

- ✓ Gozar de prestaciones legales y de jubilación de conformidad con la Ley;
- ✓ Recibir indemnización por supresión de puestos o partidas, o por retiro voluntario para acogerse a la jubilación, por el monto fijado en esta Ley;
- ✓ Asociarse y designar a sus directivas en forma libre y voluntaria;
- ✓ Gozar de vacaciones, licencias, comisiones y permisos de acuerdo con lo prescrito en esta Ley;
- ✓ Demandar ante los organismos y tribunales competentes el reconocimiento o la reparación de los derechos que consagra esta Ley;
- ✓ Gozar de las protecciones y garantías en los casos en que la servidora o el servidor denuncie, en forma motivada, el incumplimiento de la ley, así como la comisión de actos de corrupción;
- ✓ Desarrollar sus labores en un entorno adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar;
- ✓ Reintegrarse a sus funciones después de un accidente de trabajo o enfermedad, contemplando el período de recuperación necesaria, según prescripción médica debidamente certificada;
- ✓



-
- ✓ No ser discriminada o discriminado, ni sufrir menoscabo ni anulación del reconocimiento o goce en el ejercicio de sus derechos;
 - ✓ Recibir formación y capacitación continua por parte del Estado, para lo cual las instituciones prestarán las facilidades; y,
 - ✓ Los demás que establezca la Constitución y la ley.

En el artículo 230 de la Constitución Política del Ecuador⁴¹ se **prohíbe**, además de lo que determine la Ley:

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

Se establece además en el artículo 231 que las servidoras y servidores públicos sin excepción presentarán, al iniciar y al finalizar su gestión y con la periodicidad que determine la ley, una declaración patrimonial jurada que incluirá activos pasivos, así como la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias; quienes incumplan este deber no podrán posesionarse en sus cargos.

⁴¹ Artículo 230, Ley N° 000, Reformada el 11 de Agosto de 1998, Constitución de la República del Ecuador 2008, pág. 91.



Los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional harán una declaración patrimonial adicional, de forma previa a la obtención de ascensos y a su retiro⁴².

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

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

Por su parte el artículo 232 regula que " No podrán ser funcionarios ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que tengan".

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

⁴² Ley N° 294 promulgada el 6 de octubre de 2010, Ley Orgánica de Servidores Públicos, SALGADO, Silvia, en <http://www.monografias.com/trabajos82/ley-servidores-publicos-del-ecuador/ley-servidores-publicos-del-ecuador3.shtml>, consultado el 23-10-2010.



Sobre la responsabilidad de los servidores públicos el artículo 233 enfatiza que ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito.

La acción para las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas.

Finalmente, el artículo 24 de la LOSEP establece las siguientes prohibiciones, que devienen en ilícitos disciplinarios que acarrearán responsabilidad administrativa de naturaleza disciplinaria, sin perjuicio de la exigencia de otros tipos de responsabilidad; haremos mención a las prohibiciones que consideramos importantes:

- ✓ Abandonar injustificadamente su trabajo;
- ✓ Ejercer otro cargo o desempeñar actividades extrañas a sus funciones durante el tiempo fijado como horario de trabajo.
- ✓ Retardar o negar en forma injustificada el oportuno despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las funciones de su cargo;
- ✓



- ✓ Privilegiar en la prestación de servicios a familiares y personas recomendadas por superiores, con las debidas excepciones.
- ✓ Abusar de la autoridad que le confiere el puesto para coartar la libertad de sufragio, asociación u otras garantías constitucionales;
- ✓ Paralizar a cualquier título los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social; energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, procesamiento, transporte y distribución de hidrocarburos y sus derivados; transportación pública, saneamiento ambiental, bomberos, correos y telecomunicaciones;
- ✓ Percibir remuneración o ingresos complementarios, ya sea con nombramiento o contrato, sin prestar servicios efectivos o desempeñar labor específica alguna, conforme a la normativa de la respectiva institución
- ✓ Negar las vacaciones injustificadamente a las servidoras y servidores públicos; y,
- ✓ Las demás establecidas por la Constitución de la República, las leyes y los reglamentos.

2.2.3 El control y la responsabilidad: binomio inseparable en la aplicación del régimen disciplinario

En materia de régimen disciplinario de los servidores públicos, hay que tener en cuenta dos categorías que constituyen principios rectores de la misma, a saber, control y responsabilidad. El segundo es consecuencia del primero, porque en la Administración Pública deben existir controles establecidos en leyes y reglamentos para lograr que los recursos públicos (económicos, financieros, materiales y humanos) sean bien utilizados, es decir, logrando que constituyan una inversión y un ahorro, y no un gasto o pérdida para el Estado.



Cuando los controles en el manejo de los recursos públicos están bien definidos y ejecutados, se consigue generación efectiva de riquezas. Estos controles están presentes antes, durante y después de la ejecución de un acto o de un contrato administrativo, ejerciéndose en el Ecuador a través de las Instituciones Superiores de Control (Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, Ministerio Público, Comisión de Control Cívico de la Corrupción y Superintendencias -Título X de la Constitución Política del Ecuador-), así como a través de los fiscalizadores de los contratos administrativos y de las auditorías internas.

De los resultados de los controles ejercidos nace la determinación de las responsabilidades para todos aquellos que administren los recursos públicos, así como para terceros que tienen relación directa o indirecta con tal administración. Estas responsabilidades están previstas en la Constitución Política (C.Po.), en Ley y en el Reglamento respectivo, con sus consecuentes grados de culpabilidad y sanciones, siendo las normas

que rigen esta materia la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) y el Reglamento de Responsabilidades (Reg. Res)⁴³.

Recordemos que el Estado también es ente de responsabilidad frente a sus habitantes, Esta obligación estatal tuvo su nacimiento en la Revolución Francesa, cuando el concepto de soberanía se transfirió del Rey absolutista al pueblo. Desde entonces, nada excusa al Estado de su responsabilidad directa frente a sus contribuyentes y ciudadanos en general.

⁴³MARÍA RIVAS, CASARETT, *La Responsabilidad de los Servidores Públicos y de Terceros*. En

http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=category§ionid=4&id=34&Itemid=53 consultado el 6-01-2011.



En tal sentido nos preguntamos ¿en qué grado son responsables quienes prestan servicios públicos o realizan actos administrativos o celebran contratos públicos a nombre del Estado y de las Instituciones Públicas Estatales o Autónomas?

Consideramos menester tratar este tema para proponer una mejor definición en los grados de responsabilidad para los servidores públicos y para quienes no siendo tales, estén relacionados directa o indirectamente en los contratos administrativos, es decir, los terceros.

Concepto de responsabilidad.- En el lenguaje común, se entiende por responsabilidad el deber de responder por los actos propios, que hayan ocasionado daño a otros, o la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado." Le da el sinónimo de "DEUDA MORAL" y de hecho lo es, pues, quien es responsable por un acto está obligado a

reparar el daño que haya causado. En Derecho Administrativo, el mismo diccionario indica que en lo que respecta al Estado "como persona de Derecho Público, sólo es posible hablar de responsabilidad civil", es decir, que tiene la obligación de resarcir el daño ocasionado por sí mismo o por terceros de quienes responde.

En definitiva, el concepto de Responsabilidad en Derecho Administrativo es que el Estado a través de sus dignatarios, autoridades, funcionarios o servidores públicos y terceros, se haga cargo de los efectos jurídicos que emanaron de sus actos u omisiones culposas o intencionales. Para librar su responsabilidad, tales sujetos deberán justificar su acto. Por ejemplo, cuando un funcionario público emite una acción de Personal para destituir del cargo a un servidor que no es de libre remoción, debe sentar en su



resolución el motivo de la destitución, que podría ser por indisciplina, por mal manejo de fondos públicos o por eliminación de partida presupuestaria. Si el Acto Administrativo no está debidamente motivado, acarrea responsabilidad para el funcionario emisor de tal Acto.

La determinación técnica de la Responsabilidad se realiza en el Ecuador por dos Órganos Superiores de Control, uno es el Congreso Nacional el cual, además de tener la facultad privativa de legislar, controla y determina responsabilidades a los dignatarios (Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado, Ministro Fiscal, Defensor del Pueblo, etc.), a funcionarios y a empleados públicos.

El otro órgano de control superior es la Contraloría General del Estado, la cual ejecuta el control técnico, en base a auditorías internas y externas, mediante informes.

Tanto la Constitución Política del Ecuador, como la Ley y el Reglamento, presentan dos grandes grupos de responsabilidades en el área administrativa, las cuales se clasifican atendiendo al objeto y al sujeto:

- 1) Por el objeto: Responsabilidad Administrativa, Civil y Penal.
- 2) Por el sujeto: Responsabilidad Principal y Subsidiaria; y, Responsabilidad Directa y Solidaria.

a) **Responsabilidad Administrativa.** - Consiste en la inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias referentes a actos y contratos administrativos por parte de los servidores públicos y en el incumplimiento de sus funciones o cargos. Es decir, se trata de casos de indisciplina que se aplica en servidores públicos y por excepción en terceros.



b) **Responsabilidad Civil.**- Cuando por acción u omisión, un funcionario o servidor público ha perjudicado económicamente a la institución donde sirve, ya sea manejando los recursos financieros o en el proceso de contratación o de ejecución de obra pública.

Es menester acotar que en esta responsabilidad también pueden incurrir terceros, sujetos al derecho privado, quienes son los contratistas constructores o que prestan un servicio y entre éstos últimos los fiscalizadores contratados. Todos ellos, de alguna forma están vinculados con el sector público, ya sea mediante un contrato de obra o de prestación de servicios.

c) **Responsabilidad Penal.**- Cuando por informes de auditoría se han detectado casos de peculado o mal manejo de fondos públicos, tipificado en los artículos 257 de Código Penal, serán reprimidos con reclusión mayor ordinaria de ocho a doce años, los servidores de los organismos y entidades del sector público y toda persona encargada de un servicio

público, que, en beneficio propio o de terceros, hubiere abusado de dineros públicos o privados, de efectos que los representen, piezas, títulos, documentos, bienes muebles o inmuebles que estuvieren en su poder en virtud o razón de su cargo, ya consista el abuso en desfalco, disposición arbitraria o cualquier otra forma semejante. La pena será de reclusión mayor extraordinaria de doce a dieciséis años si la infracción se refiere a fondos destinados a la defensa nacional. Esta clase de responsabilidad determinada en el artículo 65 de la LOCGE, conlleva un procedimiento para ejercer la detención provisional del presunto responsable hasta pasarlo a manos de un juez de lo penal, también determinado en ambas Leyes antedichas. El informe de auditoría constituye la denuncia para que se dicte el auto inicial, la detención del



implicado y la práctica de las medidas cautelares para garantizar los intereses del Estado.

d) **Responsabilidad principal.**- Es cuando el sujeto (servidor público) está obligado a dar, hacer o no hacer algo, por causa del cargo que ocupa o por su participación de un contrato. Este es el caso de los titulares de cargo públicos. El artículo 5 del Reglamento de Responsabilidad la define como "Será principal la responsabilidad cuando el sujeto de la misma esté obligado, en primer término, a dar, hacer o no hacer una cosa"

e) **Responsabilidad Subsidiaria.**- Es cuando el responsable principal incumple, le corresponde a quien lo subroga responder con el cumplimiento del cargo. Esta es la responsabilidad que acarrear los encargados de los cargos públicos. Pero la LOCGE en su artículo 43, concede a favor del responsable subsidiario los beneficios de orden y excusión.

f) **Responsabilidad Directa.**- Corresponde al funcionario o servidor público que ejerza funciones de administración ya sea financiera o de

gestión y registro o custodia de bienes públicos. Ellos deben responder hasta por la culpa leve.

g) **Responsabilidad Solidaria.**- Es cuando recae sobre dos o más funcionarios o servidores públicos e incluso sobre terceros regidos por el derecho civil, pero que tienen vinculación con el acto o contrato administrativo.

En el Artículo 41 de la Ley Orgánica de Servidores Públicos se establece la Responsabilidad administrativa de los servidores públicos manifestando que: "el que incumpliere sus obligaciones o contraviniera las



disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa, que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho.”

La sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso⁴⁴.

2.2.4. Procedimiento disciplinario aplicable a los servidores públicos.

En la actualidad no existe una sanción disciplinaria para los funcionarios públicos sin antes existir una denuncia. La misma puede tramitarse sin la presencia del funcionario denunciado. A pesar de que dicha denuncia sea errónea o incluso falsa da lugar a la iniciación directa del procedimiento disciplinario contra el funcionario.

Teniendo como base la legislación que es la que facilita la introducción de los procedimientos disciplinarios, es significativo como los funcionarios del órgano competente no incurran en responsabilidad alguna con tal de dar curso a la denuncia presentada abriendo la fase sumarial, de lo contrario dicho funcionario se expondrá a responsabilidad disciplinaria e incluso penal si considera que la denuncia presentada debe ser archivada

La propia jurisprudencia y la doctrina mantienen que ningún derecho es conculcado por la «simple» apertura de la fase de instrucción, porque nada ha de temerse con la apertura de un expediente disciplinario ya que

⁴⁴ Artículo 41 de la Ley N° 294 promulgada el 6 de octubre de 2010, Ley Orgánica de Servidores Públicos, SALGADO, Silvia, en <http://www.monografias.com/trabajos82/ley-servidores-publicos-del-ecuador/ley-servidores-publicos-del-ecuador3.shtml>, consultado 26-10-2010.



la fase de instrucción tiene como fin esclarecer los hechos. Así pues, las bases del sistema, en la fase de iniciación del procedimiento disciplinario, están en la discrecionalidad del órgano competente y en la irrecurribilidad del acto de incoación. Considerando dicha discrecionalidad, cierta jurisprudencia no ha podido menos que exigir que esta fase inicial de información reservada se realice de forma «estricta» a efectos de evitar que un simple rumor o sospecha origine un procedimiento disciplinario.

De esta manera una vez determinada la culpabilidad de acto administrativo, los funcionarios públicos son sancionados disciplinariamente por orden de gravedad con las siguientes sanciones⁴⁵:

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

La amonestación escrita se impone cuando la servidora o servidor haya recibido, durante un mismo mes calendario, dos o más amonestaciones verbales y la sanción es pecuniaria administrativa o multa y no excederán el monto del diez por ciento de la remuneración, y se impondrá por reincidencia en faltas leves en el cumplimiento de sus deberes. En caso de reincidencia, la servidora o servidor será destituido con sujeción a la

⁴⁵ Ley N° 294 promulgada el 6 de octubre de 2010, Ley Orgánica de Servidores Públicos, SALGADO, Silvia, en <http://www.monografias.com/trabajos82/ley-servidores-publicos-del-ecuador/ley-servidores-publicos-del-ecuador3.shtml>, consultado el 23-10-2010.



ley, tomando en cuenta que las sanciones se impondrán de acuerdo a la gravedad de las faltas⁴⁶.

El proceso administrativo es oral y la Administración Pública determinará o no el cometimiento de las faltas administrativas establecidas en la presente Ley, por parte de una servidora o servidor público. Su procedimiento se norma en el Reglamento General de esta Ley, mientras que el sumario administrativo se ejecutará en aplicación de las garantías al debido proceso, respeto al derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable a la servidora o servidor.

De determinarse responsabilidades administrativas, se impondrán las sanciones señaladas en la presente Ley. De establecerse responsabilidades civiles o penales, la autoridad nominadora correrá traslado a los órganos de justicia competentes, y si se hubiere iniciado un proceso de sumario administrativo en contra de una servidora o servidor, que durante el proceso presentare su renuncia, no se suspenderá y continuará aún en ausencia de la servidora o servidor.

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

Si el fallo de la Sala o juez competente fuere favorable, declarándose nulo o ilegal el acto y que el servidor o servidora destituido sea restituido a su puesto de trabajo, se procederá de tal manera y de forma inmediata una

⁴⁶ MARÍA RIVAS, CASARETT, *La Responsabilidad de los Servidores Públicos y de Terceros*. En http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=category§ionid=4&id=34&Itemid=53 descargado el 6-01-2011.



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

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

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

Los dignatarios elegidos por votación popular, los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado y los funcionarios y servidores públicos en general, estarán sujetos a las sanciones establecidas por comisión de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán aun en ausencia de los acusados. Estas



normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aunque no tengan las calidades antes señaladas; ellos serán sancionados de acuerdo con su grado de responsabilidad.

2.2.5 Elementos de la Falta Disciplinaria de los Funcionarios Públicos en el Código de Ética profesional

El Código de Ética profesional define en su artículo 46 las faltas disciplinarias las cuales estarán determinadas por toda violación a las prohibiciones y al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, al correcto ejercicio de la profesión o al cumplimiento de las obligaciones impuestas en dicha cuerpo normativo.

La configuración de la falta disciplinaria deberá estar enmarcada dentro de los siguientes elementos o condiciones:

- a) La conducta o el hecho debe haber sido cometido por un profesional, de alguna de sus profesiones afines, debidamente matriculado;
- b) La conducta o el hecho debe ser intencional o culposos;
- c) El hecho debe haber sido cometido en ejercicio de la profesión o de actividades conexas o relacionadas con esta;
- d) La conducta debe ser violatoria de deberes, prohibiciones, inhabilidades o incompatibilidades inherentes a la profesión.
- e) La conducta debe ser apreciable objetivamente y procesalmente debe estar probada;
- f) La sanción disciplinaria debe ser la consecuencia lógica de un debido proceso, que se enmarque dentro de los postulados del artículo 29 de la



Constitución Política y específicamente, del régimen disciplinario establecido en la presente ley⁴⁷

Por su parte el Artículo 42 de la Ley Orgánica de Servidores Públicos, considera **faltas disciplinarias** las acciones u omisiones de las servidoras o servidores públicos que contravengan las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en la República y esta ley, en lo atinente a derechos y prohibiciones constitucionales o legales, las que serán sancionadas por la autoridad nominadora o su delegado.

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

a.- Faltas leves.- Son aquellas acciones u omisiones realizadas por descuidos o desconocimientos leves, siempre que no alteren o perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público.

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

⁴⁷MENDOZA, Julissa, *Código de ética profesional*, edición 29-03-2008. En: web:http://sistemas.unicartagena.info/index.php?option=com_content&task=view&id=76&Itemid=92 consultado el 16-12-2010,



uso indebido de medios de comunicación y las demás de similar naturaleza.

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

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

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

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

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

Las decisiones que impusieren sanción de destitución, de acuerdo con este Capítulo son definitivas en la vía administrativa; pero podrán impugnarse ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, dentro del término de treinta días contado desde el día siguiente al de la notificación con la decisión de la sanción.



2.2.5 Una propuesta para su perfeccionamiento.

Nuestra propuesta está encaminada al logro de un mejor funcionamiento de las instituciones públicas que prestan sus servicios a la colectividad, las que deberán brindar un mejor trato a través de los servidores públicos, amparado en los principios éticos, morales y jurídicos que durante toda la temática de investigación fueron tratados, logrando de esta manera una aplicación inmediata y eficaz de la Ley Orgánica de Servidores Públicos. De igual forma, una vez valorado los fundamentos teórico-jurídicos del actual régimen disciplinario regulado en la LOSEP, consideramos que el mismo se encuentra acorde con las exigencias que demanda la sociedad, lo que permite asegurar en gran medida su funcionalidad y aplicación efectiva. No obstante, consideramos necesario en pos de alcanzar una mayor efectividad y funcionalidad del mismo la creación de una comisión fiscalizadora, en materia de trabajo, conducta, remuneración, entre otros aspectos, independiente de la jurisdicción, con el objetivo de evitar enlaces personales, familiares o políticos, contando siempre cada uno de sus miembros con un estricto perfil profesional.



CONCLUSIONES

- La disciplina constituye una base fundamental para la correcta ejecución de actividades en un grupo organizado, sin embargo, cuando esta no es tomada en cuenta nace la necesidad de contar con un ordenamiento jurídico que se encargue de regularla, y garantice la observancia de la misma, exigiendo la responsabilidad que corresponda según el caso lo amerite.
- La actividad de los funcionarios públicos se ha sustentando desde sus orígenes en la idea de asegurar una administración leal y efectiva; sin embargo, en la actualidad debido a los diferentes cambios políticos, sociales, económicos y culturales, se ha visto afectada, llegando a constituir un problema social que afecta no solo la imagen del servidor público y la organización administrativa que este representa, sino además la calidad del servicio que se brinda a los administrados.
- El estudio comparativo realizado sobre el régimen jurídico disciplinario de los funcionarios públicos nos permitió apreciar que existe una uniformidad a la hora de conceptualizar al servidor público y enfocar dicho régimen.
- La Constitución de la República del Ecuador enarbola como uno de sus principios la exigencia de responsabilidad de los servidores públicos enfatizando que ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por su omisión.
- La Ley Orgánica de los Servidores Públicos (LOSEP), promueve el desarrollo profesional y personal de las servidoras y los servidores públicos, permitiendo lograr la eficiencia y eficacia del Estado en el ámbito laboral, corrigiendo las prácticas institucionales deficientes, de gobiernos anteriores. No obstante, la nueva regulación legal requiere de seguimiento oportuno para su mejor cumplimiento.



RECOMENDACIONES

- Que la presente investigación sea empleada como material de consulta por todos aquellos que se interesen por el tema, así como, desempeñen sus funciones como servidores públicos o sean destinatarios de un servicio público.
- Que se garantice a través del sistema educativo, desde los estudios primarios hasta los centros de educación superior, la formación de valores éticos – morales, que enarboleden como principio fundamental el combate a la corrupción en toda sus formas, y así contar en el futuro con un servidor público o servidora pública que conozca a profundidad su rol en beneficio de la sociedad.
- Que existan programas, capacitaciones y una formación adecuada y permanente a las servidoras públicas y servidores públicos que promuevan la voluntad política para erradicar la falta disciplinaria de los mismos.
- Que se dé un respectivo seguimiento a las ventanillas de sugerencias y comentarios de cada institución pública o privada, y así sean evaluados y calificados de acuerdo al servicio prestado a la colectividad.
- Que exista una supervisión de los bienes y recursos del Estado con el fin de desterrar las prácticas de conductas obsoletas de atención y permitir un control moderno de acuerdo a la legislación de los servidores públicos (LOSEP).



LIBROS CONSULTADOS

1. Charles Louis de Secondant, Montesquieu: *El espíritu de las Leyes*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1976.
2. Castillo Blanco, Federico: *Función Pública y Poder Disciplinario*, Editorial Civitas S.A Universidad de Cádiz, primera edición 1992.
3. Colectivo de Autores: *Estudios de Derecho Administrativo*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2002.
4. Fernández Bulté Julio: *Teoría del Derecho*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2002.
5. Fondevila Antolín, Jorge: *La selección y pérdida de la condición de empleado público. Especial referencia a su aplicación en la Administración Local*. Editorial Atelier Libros. Barcelona, 2008.
6. García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás: *Curso de Derecho Administrativo II*. Parte 1. Editorial Félix Varela, La Habana ,2006.
7. Garcini Guerra, Héctor: *Derecho Administrativo*, Editorial Pueblo y Educación, 2da Edición: La Habana, 1986.
8. Ivars Ruiz, Joaquín: *Responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos. Comentarios, Doctrina y Jurisprudencia*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2008.
9. Lorenzo de Membiela, Juan. B: *Potestad disciplinaria y Administración Pública*, Cuadernos de Derecho Local No. 12, Octubre-2006.
10. Marina Jalvo, Belén, *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, 3ra edición, Editorial Lex Nova, España, octubre 2006.
11. Martínez Corral, Juan Antonio: *Adquisición y pérdida de la condición de funcionario*. Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
12. Martínez Marín, Antonio: *Derecho Administrativo " La organización administrativa"*, Editorial TECNOS. SA, 1986.



13. Nieto García, Alejandro: *Reducción jurisdiccional de la discrecionalidad en materia disciplinaria*, RAP 44, 1964.
14. Suay Rincón José, *Potestad disciplinaria*, 1ra edición, Editorial Civitas S.A, 1989.
15. Trayter Jiménez, Joan Manuel, *Régimen disciplinario de los funcionarios públicos*. En [http:// www.tesisenxarxa.net/TDX-0720110-114219/](http://www.tesisenxarxa.net/TDX-0720110-114219/), consultado el 16-12-2010

LEGISLACIONES

1. Ley N°000, Registro Oficial 1 del 11 de agosto de 1998, Constitución de la República del Ecuador.
2. Ley N° 1.745 del 13 Mayo de 1975, Ley de Carrera Administrativa de la República de Venezuela. En http://www.analitica.com/bitblib/congreso_venezuela/ley_carrera.asp, consultado el 23-12-2010.
3. Ley N° 18-98, del 15 de enero de 1998, Constitución de la República de Guatemala. Constitución de la República de Guatemala. En <http://www.oas.org/juridico/su/a/sgtm/sp-gtm-int-text-constpdf>, consultado el 3-12-2010.
4. Ley N° 294 promulgada el 6 de octubre de 2010, Ley Orgánica de Servidores Públicos del Ecuador.
5. Ley N° 9 del 12 de junio de 1987, Ley de la República de España que regula los órganos de representación.

PÁGINAS WEB O CONSULTAS EN INTERNET

1. [http:// www.tesisenxarxa.net/TDX-0720110-114219/](http://www.tesisenxarxa.net/TDX-0720110-114219/), descargado el 16-12-2010.
2. http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Revista_FP&cid=1142329999381&esArticulo=true&idRevistaElegida=1142329979378&language=es&pagename=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome_RJU&siteName=CM_Revista_FP&urlPage=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome_RJU, descargado el 24-12-2010.
3. <http://www.definicionabc.com/politica/regimen.php>, descargado el 22-12-10.



4. <http://www.oas.org/juridico/su/a/sgtm/sp-gtm-int-text-constpdf>-descargado el 3-12-2010.
5. Ley N° 1.745 del 13 Mayo de 1975, Ley de Carrera Administrativa de la República de Venezuela, http://www.analitica.com/bitblo/congreso_venezuela/ley_carrera.a.sp, descargado el 23-12-2010.
6. Código de Conducta de funcionarios públicos http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/l7-2007.t3.html, descargado el 23-12-2010.
7. <http://www.despace.espol.edu.ec/.../administración%20publica%20en%20el%20ecuador.doc> descargado el 23-12-2010.
8. <http://www.monografias.com/trabajos82/ley-organica-servidores-publicos/ley-organica-servidores-publicos2.shtml>, descargado el 5-12-2010.
9. <http://www.monografias.com/trabajos82/ley-servidores-publicos-del-ecuador/ley-servidores-publicos-del-ecuador3.shtml>, descargado 23-10-2010.
10. http://sistemas.unicartagena.info/index.php?option=com_content&task=view&id=76&Itemid=92 descargado el 16-12-2010.
11. <http://www.google.com.cu/search?hl=es&q=GONZALES+Santiago+o%2C+El+R%C3%A9gimen+Disciplinario+de+Funcio>, descargado el 22-12-2010.
12. http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=category§ionid=4&id=34&Itemid=53 descargado el 6-01-2011.



Añexos

