

El debido proceso en el régimen disciplinario conforme a la ley orgánica del servicio público ecuatoriano

Due process in the disciplinary regime according to the Organic Law of the Ecuadorian Public Service

Lenin Giovanni Ojeda Núñez

Universidad Tecnológica Indoamérica, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas
lojeda3@indoamerica.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0009-3261-8335>
Ambato Ecuador

Juan Francisco Alvarado Verdezoto

Universidad Tecnológica Indoamérica, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas
juanalvarado@uti.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-0870-3846>
Ambato, Ecuador

Formato de citación APA

Ojeda, L. Alvarado, J. (2025). El debido proceso en el régimen disciplinario conforme a la ley orgánica del servicio público ecuatoriano. Revista REG, Vol. 4 (Nº. 4), p. 525 – 547.

SOCIEDAD INTELIGENTE

Vol. 4 (Nº. 4). Octubre – diciembre 2025.

ISSN: 3073-1259

Fecha de recepción: 15-10-2025

Fecha de aceptación :29-10-2025

Fecha de publicación:31-12-2025

RESUMEN

Este artículo analiza el régimen disciplinario de los servidores públicos en Ecuador, específicamente en cuanto al cumplimiento del debido proceso y otras garantías constitucionales como el derecho a la defensa, la legalidad, la seguridad jurídica y la imparcialidad. El objetivo del estudio es evaluar si los procedimientos disciplinarios en el marco de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y las normativas relacionadas respetan estas garantías. Para ello, se utilizó una metodología cualitativa basada en la Constitución, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las normas internacionales y la LOSEP. Los resultados revelan que, aunque los procedimientos en teoría cumplen con las etapas del debido proceso, existen deficiencias prácticas, como los plazos reducidos para el derecho a la contradicción, lo que limita una defensa adecuada. Además, la falta de imparcialidad, derivada de la concentración de funciones dentro de la misma institución de la administración pública, compromete la objetividad del proceso, generando decisiones arbitrarias. Se concluye que es necesario unificar los procedimientos, ampliar los plazos para la defensa y la inclusión de terceros imparciales en el proceso disciplinario. Estas reformas fortalecerían el sistema disciplinario, garantizarían el respeto a los derechos laborales y promoverían una administración pública más transparente y equitativa.

PALABRAS CLAVE: Debido proceso, régimen disciplinario, servidores públicos, derecho a la defensa, imparcialidad, justicia administrativa.

ABSTRACT

This article analyzes the disciplinary regime for public servants in Ecuador, specifically focusing on compliance with due process and other constitutional guarantees such as the right to defense, legality, legal certainty, and impartiality. The objective of the study is to evaluate whether disciplinary procedures under the Organic Law of Public Service (LOSEP) and related regulations respect these guarantees. A qualitative methodology was used, based on the Constitution, jurisprudence from the Constitutional Court, international standards, and LOSEP. The results reveal that, although the procedures theoretically comply with the stages of due process, there are practical deficiencies, such as shortened timeframes for exercising the right to contradiction, limiting adequate defense. Moreover, the lack of impartiality, stemming from the concentration of functions within the same public administration institution, compromises the objectivity of the process, leading to arbitrary decisions. It is concluded that unifying procedures, extending defense timelines, and including impartial third parties in the disciplinary process are necessary reforms. These changes would strengthen the disciplinary system, ensure the protection of labor rights, and promote a more transparent and equitable public administration.

KEYWORDS: Due process, disciplinary regime, public servants, right to defense, impartiality, administrative justice.

INTRODUCCIÓN

En el ámbito del derecho administrativo ecuatoriano, el debido proceso en el régimen disciplinario de los servidores públicos es fundamental para garantizar los derechos de los trabajadores del sector público y la transparencia de las instituciones del Estado. La importancia de este tema radica en que, aunque la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) garantizan el debido proceso, su aplicación práctica presenta desafíos que pueden comprometer la justicia y la equidad en el tratamiento de los servidores públicos. En el contexto actual, caracterizado por una creciente demanda de eficiencia y transparencia en la administración pública, el cumplimiento de estas garantías cobra especial relevancia para evitar la arbitrariedad y proteger los derechos laborales de los empleados públicos.

A pesar de la existencia de normativas claras, como la LOSEP, en la literatura se evidencian vacíos en cuanto a su implementación uniforme y efectiva. Diversos estudios han señalado que, aunque los procedimientos disciplinarios cumplen con las etapas formales del debido proceso, en la práctica persisten deficiencias significativas, como la falta de imparcialidad y la concentración de competencias en las mismas instituciones sancionadoras. Además, existen brechas en cuanto a la duración de los plazos para la defensa y las contradicciones procesales, lo que limita la capacidad de los servidores públicos para ejercer su derecho a la defensa de manera adecuada. Estas cuestiones han sido objeto de debate en la jurisprudencia y en la doctrina, lo que resalta la necesidad de una revisión crítica y de reformas al sistema disciplinario.

El objetivo de este artículo es analizar el régimen disciplinario de los servidores públicos en Ecuador, evaluando la aplicación del debido proceso y otros principios constitucionales en el marco de la LOSEP. A través de un enfoque cualitativo, se busca identificar las principales deficiencias y proponer reformas que fortalezcan el sistema disciplinario, promoviendo una administración pública más transparente y respetuosa de los derechos laborales.

Este estudio se centrará en el análisis de los procedimientos disciplinarios para faltas leves y graves, identificando las brechas y los desafíos que afectan su efectividad. No se abordarán aspectos relacionados con la ejecución de sanciones fuera del marco de la LOSEP, ni se profundizará en las normativas internacionales, a pesar de que se mencionarán de manera contextual para dar una visión comparativa.

MÉTODOS Y MATERIALES

Para la elaboración de este artículo, se realizó una exhaustiva búsqueda de información en diversas bases de datos académicas y jurídicas, que incluyen Scopus, Scielo, Google Scholar, y fuentes específicas relacionadas con el derecho administrativo, como la Corte Constitucional del Ecuador. Las palabras clave utilizadas en la búsqueda fueron: "*due process*", "*regimen disciplinario*", "*servidores públicos*", "*derecho a la defensa*", "*imparcialidad*", "*Ley Orgánica del Servicio Público*", y "*LOSEP*". Además, se aplicaron filtros de años de publicación (desde 2010 hasta la fecha), con idiomas limitados a español e inglés, y se priorizaron artículos de tipo doctrinario y jurisprudencial.

Se seleccionaron estudios que aborden el marco legal del debido proceso en el ámbito administrativo, jurisprudencia relevante, y análisis críticos de la implementación de la LOSEP en Ecuador. Asimismo, se consideraron los estudios que discuten las reformas legislativas y los desafíos prácticos que enfrenta el sistema disciplinario.

Criterios de Inclusión y Exclusión

Los estudios y artículos incluidos en este análisis fueron aquellos que cumplen con los siguientes criterios de inclusión:

1. Artículos científicos y tesis que exploren el debido proceso en el régimen disciplinario de servidores públicos, específicamente en Ecuador.
2. Investigaciones que aborden las garantías constitucionales en el contexto del derecho administrativo, particularmente los derechos de defensa e imparcialidad.
3. Publicaciones que contengan análisis jurisprudenciales o doctrinarios relevantes que discutan las falencias prácticas en la aplicación del régimen disciplinario en Ecuador.

Se excluyeron los siguientes tipos de estudios:

1. Investigaciones que no aborden específicamente el marco legal ecuatoriano ni los procedimientos disciplinarios de servidores públicos.
2. Artículos que traten sobre regímenes disciplinarios de otros países sin relevancia comparativa con el contexto ecuatoriano.
3. Fuentes que no contengan un enfoque jurídico o constitucional, es decir, aquellas que no analicen el cumplimiento de las garantías procesales.

Proceso de Análisis

El proceso de análisis se realizó en varias fases. Primero, se organizó la información seleccionada en dos categorías principales: marco legal y normativo (incluyendo la Constitución de la

República del Ecuador, la LOSEP, y otras leyes relacionadas) y análisis jurisprudenciales (como sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador).

Cada documento se sintetizó para identificar los puntos clave sobre la aplicación del debido proceso en los procedimientos disciplinarios y las principales deficiencias observadas en la práctica. Posteriormente, se agrupó la información según categorías temáticas como derecho a la defensa, imparcialidad en el proceso, tiempos y plazos procesales, y problemas en la implementación de la LOSEP.

El análisis de la jurisprudencia se realizó con un enfoque comparativo, destacando las sentencias más relevantes que abordan vulneraciones al debido proceso y las garantías constitucionales. Además, se integraron las opiniones doctrinarias que discuten las posibles reformas al sistema disciplinario, basándose en principios constitucionales y en la jurisprudencia nacional e internacional. Finalmente, se sintetizó la información para identificar las brechas entre la teoría y la práctica, así como las posibles soluciones a las deficiencias detectadas en el régimen disciplinario.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

El régimen disciplinario en el derecho administrativo se configura como un conjunto de normas y procedimientos a través de los cuales el Estado, actuando como autoridad administrativa, impone sanciones a los servidores públicos que incurren en conductas indebidas o que contravienen la normativa vigente. Este régimen busca no solo sancionar, sino también prevenir comportamientos que afecten la integridad y eficacia de la administración pública, garantizando al mismo tiempo el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores del sector público.

En Ecuador, el marco normativo que regula el régimen disciplinario se encuentra principalmente en la Constitución de la República del Ecuador del 2008 y de manera específica para los servidores públicos se aplica la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y otras normativas vinculadas al ámbito laboral público. Estas leyes, sin embargo, presentan un desafío en cuanto a su implementación uniforme, lo que genera cuestionamientos respecto a la aplicabilidad del principio de debido proceso y la efectividad de los mecanismos de defensa para los servidores públicos.

1. Fundamentos constitucionales y legales del debido proceso en el régimen disciplinario

El debido proceso se rige como un derecho fundamental consagrado en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), constituyendo un eje transversal que debe observarse en todo proceso donde se encuentren involucrados derechos u obligaciones de cualquier naturaleza. Esta disposición constitucional reviste especial relevancia en los procedimientos

disciplinarios administrativos, donde su aplicación resulta imperativa para garantizar la legitimidad y legalidad del ejercicio del poder sancionador de la administración pública.

La complejidad conceptual del debido proceso ha sido destacada por diversos autores, quienes lo caracterizan como "un derecho de análisis complejo y de carácter instrumental, esto último debido a que otorga a las personas múltiples garantías, lo que lo ha llevado a constituirse en parte intrínseca del derecho administrativo" (Sánchez, 2021, p. 29). Esta conceptualización evidencia que el debido proceso trasciende su consideración como mero principio procesal, consolidándose como un derecho indispensable que confiere validez y legitimidad a toda actuación estatal que pueda afectar la esfera jurídica de los particulares.

La universalidad del debido proceso en el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha sido ratificada por la Corte Constitucional del Ecuador (2020), al establecer que "el derecho al debido proceso no se restringe solamente a los recursos judiciales, sino que abarca toda decisión de autoridad pública, sea administrativa o judicial, que pueda tener una afectación sobre los derechos de una persona" (p. 7). Esta interpretación constitucional consolida la aplicación obligatoria del debido proceso en todas las ramas del derecho, extendiendo su alcance más allá del ámbito judicial hacia la esfera administrativa, donde adquiere particular relevancia en los procedimientos disciplinarios.

El debido proceso encuentra su complemento y especificación en el ámbito administrativo a través del artículo 33 del Código Orgánico Administrativo (2017), que consagra el derecho al debido procedimiento administrativo. Esta norma establece que "las personas tienen derecho al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a ser oídas oportunamente, a que se motiven las decisiones y a que se respeten las garantías del debido proceso en cualquier procedimiento administrativo".

La convergencia entre el debido proceso constitucional y el debido procedimiento administrativo genera un marco de protección integral que debe observarse en los procedimientos disciplinarios, asegurando que las decisiones administrativas sancionadoras cumplan con los estándares de legalidad, motivación y participación ciudadana establecidos por el ordenamiento jurídico.

El debido proceso en el sistema ecuatoriano se encuentra también influenciado por los estándares internacionales de protección de derechos humanos, particularmente los establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). El artículo 8.1 de la CADH establece que:

“(…) toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter” Organización de los Estados Americanos (OEA, 1969).

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha extendido la aplicación de estas garantías a los procedimientos administrativos, estableciendo que cuando la administración pública ejerce funciones de carácter materialmente jurisdiccional, debe observar las garantías del debido proceso establecidas en el artículo 8.1 de la CADH, incluyendo el derecho a la defensa, la imparcialidad del decisor y la motivación adecuada de las resoluciones.

2. Principios constitucionales del debido proceso en materia disciplinaria

El fundamento del principio de legalidad en el ordenamiento ecuatoriano encuentra su sustento en el artículo 226 de la Constitución, que establece que "las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley" (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008).

En el ámbito disciplinario, este principio adquiere especial relevancia al exigir que todo procedimiento sancionador se sustente en normas previamente establecidas. Como señalan Sánchez et al. (2024), "el principio de legalidad establece que el procedimiento disciplinario debe basarse en normas preliminarmente establecidas y no puede haber sanción sin fundamento legal o falta previamente constante en la norma" (p. 6). La observancia de este principio garantiza que la administración pública actúe dentro de los límites de su competencia, invalidando cualquier actuación que carezca de sustento normativo.

El principio de tipicidad encuentra su fundamento constitucional en el artículo 76, numeral 3, de la Constitución, que dispone que "nadie podrá ser juzgado por un acto u omisión que, al tiempo de cometerse, no se encuentre tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza" (Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador, 2008). Este principio, vinculado estrechamente con la reserva de ley establecida en el artículo 132, numeral 2, constitucional, exige que las infracciones disciplinarias se encuentren previamente determinadas en normas claras, previas y públicas.

La aplicación del principio de tipicidad en los procedimientos disciplinarios administrativos ha sido analizada por Peralta y Plua (2022), quienes destacan que este principio

"garantiza que el infractor en ningún momento del procedimiento administrativo sea sancionado o juzgado por una norma que no se encuentre establecida previamente contemplada en un cuerpo normativo" (p. 5). Esta garantía delimita el ámbito de actuación de la administración pública, impidiendo la imposición de sanciones por conductas no tipificadas previamente en la normativa aplicable.

El principio de proporcionalidad encuentra su consagración constitucional en el artículo 76, numeral 6, que establece que "la ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza". Este principio exige que exista una correspondencia adecuada entre la gravedad de la infracción cometida y la intensidad de la sanción aplicada.

Conforme señalan Sánchez et al. (2024):

Este principio establece que tanto en la normativa que determina el régimen sancionador como en la imposición de las sanciones por parte de la Administración, debe existir una correspondencia adecuada entre la gravedad de la infracción cometida y la intensidad de la sanción aplicada. (p. 10)

La observancia de este principio requiere que la administración pública evalúe la gravedad de la infracción, sus efectos y la repercusión generada, asegurando que la sanción impuesta guarde relación proporcional con la falta cometida.

El principio non bis in ídem, consagrado en el artículo 76, numeral 7, literal i) de la Constitución, establece que "nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia". Este principio constituye una garantía fundamental que impide la duplicidad de sanciones por los mismos hechos, adquiriendo especial relevancia en los procedimientos disciplinarios administrativos donde frecuentemente se presentan situaciones de concurrencia sancionadora.

Para la aplicación de este principio, resulta necesario analizar la concurrencia de varios elementos: la identidad de sujeto (que se trate de la misma persona), la identidad de hechos (que los fundamentos fácticos sean los mismos o conexos), la identidad de fundamento normativo (que se aplique la misma norma o normas con idéntico fundamento), la conexión temporal de los hechos alegados, y la identidad de la finalidad sancionadora (Ortiz et al., 2025).

3. Elementos esenciales del procedimiento administrativo disciplinario

El derecho a la defensa constituye uno de los pilares fundamentales en un proceso justo, cuya omisión generaría indefensión a los sujetos involucrados. Este principio fundamental, está amparado en el artículo 76, numeral 7, de la Constitución de la República del Ecuador.

La relevancia del derecho a la defensa en los regímenes disciplinarios radica en su vinculación intrínseca con el debido proceso, priorizando la participación de los servidores públicos en cada etapa del procedimiento disciplinario establecido por la normativa aplicable, junto con su abogado defensor.

Este derecho implica necesariamente el conocimiento preciso y claro de los motivos de la acusación formulada, el acceso a la prueba con la cual se fundamenta la imputación, para poder ejercer el derecho de contradicción y la presentación de pruebas o medios de descargo, garantizando así un proceso justo y transparente.

El derecho a la defensa opera como herramienta fundamental para prevenir arbitrariedades por parte de la administración pública que vulneren los derechos de los servidores públicos. En este sentido, Cevallos (2017) destaca que "el derecho a la defensa dentro del régimen disciplinario de los servidores judiciales, es un derecho intangible que le asiste al sujeto pasivo con el fin de defenderse de todos los cargos que le impone la autoridad disciplinaria" (p. 3). Esta conceptualización evidencia la importancia capital de garantizar este derecho en todos los procedimientos disciplinarios que se sigan contra servidores públicos, cuya finalidad es establecer la verdad sobre las acciones u omisiones que presuntamente transgreden la normativa, conforme lo establecen los artículos 41 y 42 de la LOSEP.

La presunción de inocencia emerge como principio rector que debe observarse a lo largo de todo el procedimiento disciplinario, estableciendo que al procesado se le debe considerar inocente hasta la finalización del procedimiento. Este principio constitucional exige que la administración pública demuestre, con medios probatorios suficientes y estableciendo un nexo causal adecuado, verificando la responsabilidad o la inocencia del servidor público en los hechos investigados. Solo mediante la valoración integral de la prueba y las alegaciones del procesado se puede determinar una decisión que desvirtúe la presunción de inocencia o que la ratifique, determinando así el archivo del procedimiento o la imposición de una sanción.

El derecho a ser informado de manera precisa y clara de los cargos formulados constituye un presupuesto esencial para el ejercicio efectivo del derecho a la defensa. Esta garantía implica que el servidor público procesado debe conocer con exactitud los hechos que se le imputan, el marco normativo presuntamente transgredido y las consecuencias jurídicas que podrían derivarse del procedimiento. La claridad y precisión en la formulación de cargos no solo permite al procesado comprender cabalmente de qué debe defenderse, sino que también delimita el objeto del procedimiento, impidiendo que la administración amplíe o modifique arbitrariamente los fundamentos de la acusación.

La garantía del derecho a presentar pruebas de descargo y contradecir las evidencias que inician el procedimiento se materializa en la facultad del procesado de aportar al proceso todos los elementos probatorios que considere pertinentes para desvirtuar los cargos formulados. Este derecho comprende tanto la presentación de prueba documental, testimonial y pericial, como la facultad de solicitar la práctica de diligencias probatorias que resulten necesarias para esclarecer los hechos investigados. Paralelamente, el derecho de contradicción permite al procesado cuestionar, objetar y desvirtuar la prueba presentada por la administración, ejerciendo así un control efectivo sobre los elementos probatorios que sustentan la acusación.

La imparcialidad del instructor y del órgano resolutor constituye una garantía fundamental que debe observarse durante todo el procedimiento disciplinario. La entidad encargada de tramitar los regímenes disciplinarios, a través de las unidades de talento humano, debe conducir el procedimiento sin dilaciones injustificadas y manteniendo en todo momento una posición imparcial frente a las partes. Esta imparcialidad se ve comprometida cuando el instructor o el órgano decisor mantienen algún tipo de relación personal, profesional o de dependencia jerárquica directa con el procesado, o cuando han tenido participación previa en los hechos investigados. La garantía de imparcialidad exige que quienes intervienen en el procedimiento mantengan una posición equidistante entre la necesidad de investigar los hechos y la protección de los derechos del procesado.

La motivación de las resoluciones administrativas disciplinarias representa una exigencia constitucional ineludible que debe acompañar toda decisión que culmine el procedimiento. Esta motivación debe ser integral, abarcando tanto la fundamentación normativa que sustenta la decisión como la evaluación de los elementos probatorios aportados al procedimiento. La resolución motivada debe explicitar los criterios de gradualidad y proporcionalidad aplicados en la determinación de la sanción, asegurando que esta se encuentre dentro de los parámetros establecidos por la normativa aplicable. Asimismo, la motivación debe hacer referencia específica a los hechos probados y a la valoración de las pruebas presentadas, tanto de cargo como de descargo, permitiendo así el control posterior de la decisión administrativa.

El marco normativo de deberes, derechos y prohibiciones establecido en los artículos 22, 23 y 24 de la Ley Orgánica del Servidor Público configura el sustento sobre el cual se desarrolla el régimen disciplinario. Los deberes del servidor público, catalogados como responsabilidades inherentes a las funciones desempeñadas en la administración pública, se complementan con los derechos de carácter irrenunciable establecidos en el artículo 23 de la misma norma. Las prohibiciones descritas en el artículo 24 operan como limitantes de la actuación de los servidores públicos, cuya transgresión

constituye una de las causales para el inicio del régimen disciplinario, completando así un sistema normativo integral que define tanto las obligaciones como los derechos de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

4. Procedimiento disciplinario para faltas leves y garantías procesales en la administración pública ecuatoriana

El inicio de todo procedimiento administrativo debe enmarcarse en el ordenamiento jurídico, siendo una garantía procesal enmarcada en el artículo 33 del Código Orgánico Administrativo, es por ello que el debido proceso es un elemento esencial en la tramitación del régimen disciplinario el mismo, el cual nace de una falta disciplinaria, la cual es catalogada como acciones u omisiones que son contrarias a las disposiciones de la LOSEP y su reglamento, como de igual forma los reglamentos internos creados por las UATH los mismos que deberán mantener el espíritu de la norma jerárquicamente superior, el cual se deberá establecer las disposiciones especiales de cada institución las mismas que serán causal de sanción y que a su vez se deberán ajustar a las faltas leves y graves indicadas por las normas ya mencionadas (Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador, 2010).

Toda sanción administrativa es impuesta por la autoridad nominadora o quien sea su delegado, pero quien ejecuta la misma es UATH, para ello se ejerce el principio de legalidad verificando que el procedimiento administrativo cumpla con todas las formalidades de las normas competentes en la materia, cabe destacar que las sanciones disciplinaria se encuentran en el artículo 42 y 43 de la LOSEP, pero para un mejor entendimiento las mismas se dividen en faltas leves y graves.

Las faltas leves son acciones u omisiones realizadas por los servidores públicos ya sea por desconocimiento o descuido, en donde dichas acciones afecten o perjudiquen con gravedad el funcionamiento de las labores personales o institucionales, dicho de otro modo el sentido de estas faltas es mantener el orden interno dentro de la administración pública, para dichas sanciones el procedimiento es guiado por la propia institución pública, en base su reglamento interno, siendo conocido como un procedimiento innominado, las sanciones aplicables en este caso son las faltas leves las cuales son:

- a) Amonestación verbal, la misma que se impondrá cuando se desacate órdenes de las autoridades institucionales y las acciones que el reglamento de la institución las califique como causal de amonestación verbal.
- b) Amonestación escrita, todas las acciones sancionadas por el reglamento interno de la institución o del LOSEP, las acciones que el reglamento de la institución las califique como causal de

sanción escrita y además cuando un servidor público en el periodo de un año ha tenido dos amonestaciones verbales.

c) Sanción pecuniaria, todas las acciones sancionadas por el reglamento interno de la institución, de la LOSEP y su reglamento, y sean consideradas como causal de sanción pecuniaria administrativa, y además de ello cuando el servidor público en el lapsus de un año ha tenido dos amonestaciones escritas, hay que tomar en consideración que en este tipo de sanción no podrá ser superior al 10% del sueldo básico del trabajador.

5. Procedimiento disciplinario para faltas graves y garantías procesales en la administración pública ecuatoriana

El ordenamiento jurídico ecuatoriano establece un procedimiento específico para la tramitación de faltas graves en el servicio público, entendidas como aquellas acciones u omisiones que afectan gravemente el orden institucional y el ordenamiento jurídico del país.

Este procedimiento, denominado sumario administrativo, constituye el mecanismo formal mediante el cual se determinan las responsabilidades disciplinarias y se imponen las sanciones correspondientes, que pueden consistir en suspensión temporal sin remuneración o destitución.

La suspensión temporal sin remuneración se aplica cuando se verifica el incumplimiento de las disposiciones establecidas en los artículos 22 y 24 de la LOSEP, siempre que dichos deberes y obligaciones no acarreen destitución. Es importante destacar que cuando un servidor público comete dos faltas sancionadas con suspensión temporal sin remuneración en el período de un año, esta circunstancia se convierte en causal de destitución, la suspensión no podrá exceder de treinta días.

La destitución constituye la sanción más grave aplicable en el sumario administrativo, y será dispuesta por la autoridad nominadora o su delegado únicamente cuando se verifique y compruebe el cometimiento de alguna de las causales de destitución estipuladas en el artículo 48 del LOSEP.

Conforme al artículo 44 del LOSEP, el sumario administrativo es un proceso administrativo de carácter oral que debe ser motivado por la Unidad de Administración de Talento Humano (UATH). A través de este procedimiento se evalúa el cometimiento de faltas administrativas calificadas por la ley como graves, perpetradas por servidores públicos.

El procedimiento debe culminar necesariamente con una resolución motivada que determine la aplicación o no de una sanción disciplinaria. Su ejecución se fundamenta en las disposiciones del LOSEP, su reglamento general y los acuerdos emitidos por el Ministerio del Trabajo.

El sumario administrativo debe respetar las garantías del debido proceso y garantizar plenamente los derechos de defensa establecidos en la Constitución, incluido el derecho a la contradicción. En caso de duda, se aplicará lo más favorable al servidor público.

Cuando se determine responsabilidad civil o penal derivada de los hechos investigados, se correrá traslado a la Contraloría General del Estado, fiscalía general del Estado o a la entidad competente según corresponda.

Si el servidor público renuncia durante la tramitación del sumario administrativo, el procedimiento continuará hasta su conclusión, con presencia o ausencia del investigado, garantizando así la integridad del proceso disciplinario.

5.1 Procedimiento del sumario administrativo

Cuando una autoridad, funcionario o servidor público tiene conocimiento de la presunta comisión de una falta disciplinaria grave, debe informar inmediatamente a la UATH para el análisis correspondiente de los hechos alegados.

Posterior al estudio de los hechos, la UATH correrá traslado e informará en el término de tres días a la autoridad nominadora o su delegado, adjuntando los fundamentos de hecho y de derecho, las evidencias y respaldos documentales existentes. Este informe tiene carácter informativo y no vinculante.

La autoridad nominadora o su delegado, mediante providencia motivada, dispondrá a la UATH que en el término de cinco días se inicie el sumario administrativo correspondiente.

El titular de la UATH o su delegado, en el término de tres días posteriores a la providencia, elaborará el auto de llamamiento a sumario administrativo, el cual debe contener:

- Los hechos que motivan el inicio del sumario administrativo.
- Los fundamentos jurídicos por los cuales la autoridad nominadora emitió su providencia.
- La disposición de incorporación de todos los documentos que sustentan el inicio del procedimiento.
- El señalamiento de tres días de término para que el servidor público conteste los cargos formulados.
- La disposición obligatoria de designar un profesional del derecho para su defensa.
- La indicación del casillero judicial para futuras notificaciones.
- La designación del secretario ad hoc, quien deberá posesionarse en el término de tres días.
- La notificación constituye una garantía fundamental del debido proceso y debe ser efectuada por el secretario ad hoc en el término de un día, mediante:

- Boleta entregada personalmente en el lugar de trabajo, o tres boletas consecutivas en el domicilio que conste en el expediente del servidor público.

Junto con la notificación se debe adjuntar toda la documentación que conste del expediente. Si el servidor sumariado se niega a recibir la notificación, el secretario ad hoc dejará constancia de tal circunstancia.

El servidor público dispondrá de un plazo de tres días para presentar su respuesta al sumario administrativo y adjuntar las pruebas de descargo que estime necesarias.

Una vez vencido dicho plazo, con o sin contestación, se abrirá el período probatorio de siete días, durante el cual tanto la institución como el servidor público podrán aportar y practicar las pruebas que consideren relevantes para respaldar sus respectivas posiciones.

Al finalizar el término probatorio, se fijará la fecha y hora para la realización de la audiencia, la cual deberá ser notificada con al menos veinticuatro horas de antelación.

En la audiencia, tanto el solicitante del sumario como el servidor sumariado podrán presentar y argumentar las pruebas de cargo y descargo incorporadas al proceso. Al concluir la audiencia, se elaborará un acta escrita que reflejará un resumen de lo actuado, la cual será firmada por el titular de la UATH o su delegado, así como por el secretario ad hoc. Las partes podrán firmar el acta si así lo desean.

Concluida la audiencia, el titular de la UATH o su delegado tiene diez días de término para emitir un informe que contenga:

- Las conclusiones del proceso investigativo.
- Las recomendaciones pertinentes.
- La posible sanción para aplicar, considerando la falta cometida, los hechos probados, los medios de prueba actuados y el principio de proporcionalidad.

Este informe no tiene carácter vinculante y debe ser remitido a la autoridad nominadora o su delegado para la decisión final.

La autoridad nominadora o su delegado emitirán una resolución motivada que debe establecer una relación coherente entre los hechos, las pruebas y la normativa aplicable, demostrando la acción u omisión del servidor público y aplicando la sanción correspondiente.

Esta resolución debe ser notificada al servidor sumariado en su domicilio legal (si lo hubiere señalado) o mediante boleta única en la dirección domiciliaria registrada en su expediente personal.

El titular de la UATH o su delegado es el responsable de ejecutar la sanción mediante la elaboración de la acción de personal donde se registra la sanción impuesta, la cual se notifica conjuntamente con la resolución del sumario administrativo.

Si la autoridad nominadora determina en su providencia final que no se pudo establecer la acción u omisión del servidor público por falta de prueba suficiente, se ordenará el archivo del sumario administrativo sin que se deje constancia alguna en el expediente personal del investigado.

5.2 El derecho a recurrir: Garantía constitucional y mecanismos de impugnación

El artículo 76, numeral 7, literal m) de la Constitución de la República del Ecuador consagra el derecho fundamental a recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre los derechos de las personas. Esta garantía del debido proceso se encuentra íntimamente vinculada con el principio de pluralidad de instancia y constituye un mecanismo esencial para la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

Complementariamente, el artículo 173 de la Constitución establece que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial, garantizando así un sistema integral de control de la actividad administrativa.

El Código Orgánico Administrativo (COA), en sus artículos 217 al 234, regula de manera integral el sistema de recursos administrativos aplicable a las resoluciones administrativas.

Recurso de apelación (artículo 224 del COA): Se interpone ante el mismo órgano que expidió el acto administrativo. El término es de diez días desde la notificación del acto.

Recurso extraordinario de revisión (artículo 228 del COA): Procede excepcionalmente contra actos administrativos firmes cuando concurren las causales específicas previstas en la ley, tales como la aparición de documentos decisivos cuya existencia se ignoraba, o cuando el acto se hubiere dictado como consecuencia de cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra maniobra semejante. El término para interponerlo varía según la causal invocada.

Los recursos administrativos deben cumplir con los siguientes requisitos formales establecidos en el artículo 218 del COA:

- Identificación del recurrente y su representante legal si fuere el caso.
- Señalamiento de domicilio o casillero judicial para notificaciones.
- Identificación del acto administrativo impugnado.
- Razones de hecho y de derecho que sustentan la impugnación.
- Petición concreta.

Firma del recurrente o su defensor.

Agotada la vía administrativa o cuando el acto administrativo cause estado, el servidor público afectado puede acudir a la vía judicial mediante la acción subjetiva o acción de plena jurisdicción, regulada en los artículos 326 y siguientes del Código Orgánico General de Procesos.

Esta acción judicial tiene las siguientes características:

Naturaleza: Es una acción de carácter subjetivo que busca la tutela de derechos e intereses legítimos lesionados por la actuación administrativa.

Competencia: Corresponde a los tribunales distritales de lo contencioso administrativo conocer estas acciones.

Término: Debe interponerse en el término de noventa días contados desde la notificación del acto administrativo que agota la vía administrativa.

Objeto: Puede perseguir la nulidad/ilegalidad del acto administrativo, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y/o la reparación de los daños y perjuicios causados.

- Efectos: El juez puede ordenar la anulación total o parcial del acto, el reconocimiento de derechos, la adopción de medidas de reparación integral y cualquier otra medida que considere necesaria para la tutela efectiva de los derechos vulnerados.

El sistema de recursos administrativos y la impugnación judicial constituyen elementos esenciales del debido proceso en materia disciplinaria, ya que garantizan el derecho de defensa, pues permiten al servidor público controvertir tanto los aspectos fácticos como jurídicos de la decisión disciplinaria; aseguran el control de legalidad al facilitar la revisión de la correcta aplicación de las normas sustantivas y procesales; protegen contra la arbitrariedad pues constituyen un mecanismo de control contra decisiones carentes de motivación suficiente o desproporcionadas; y, promueven la seguridad jurídica al brindar la posibilidad de su revisión.

En consecuencia, el ejercicio efectivo del derecho a recurrir las resoluciones disciplinarias constituye una garantía indispensable para la vigencia del Estado de derecho y la protección de los derechos de los servidores públicos en el marco de las relaciones de sujeción especial que caracterizan al empleo público.

DISCUSION

Con base en el análisis realizado, se evidencia que el procedimiento disciplinario regido por el Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público cumple formalmente con las exigencias procedimentales y las garantías constitucionales fundamentales, particularmente el derecho a la

defensa y el debido proceso. No obstante, esta conformidad teórica contrasta con las dificultades prácticas para verificar si dichos procedimientos se tramitan efectivamente con la diligencia debida y en estricto apego a la normativa establecida.

El actual contexto de reformas normativas que atraviesa el país ha generado modificaciones sustanciales en el régimen disciplinario, constituyendo esto una dificultad metodológica significativa para el desarrollo del presente análisis. El sistema sancionador experimentó una transformación radical con la derogatoria del Acuerdo Ministerial No. MDT-2024-175 del Ministerio del Trabajo, en dicha norma que estuvo vigente, se entregaba la competencia a las propias instituciones de la administración pública para sancionar faltas leves, mientras que las faltas graves eran trasladadas al Ministerio del Trabajo.

Esta estructura derogada garantizaba la intervención de un tercero independiente en faltas graves, circunstancia que proporcionaba mayor probabilidad de llevar el procedimiento de manera objetiva y prevenir abusos de poder que pudieran menoscabar los derechos constitucionales y el debido proceso.

La configuración actual del régimen sancionador, vigente desde el 7 de julio del presente año con la entrada en vigor de las reformas a la Ley Orgánica del Servicio Público y el Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público, establece que tanto las faltas leves como las graves serán tramitadas por la autoridad nominadora o su delegado y ejecutadas por la UATH. Esta centralización de competencia implica que en todos los casos el procedimiento se desarrollará dentro de la misma institución de la administración pública.

Esta nueva estructura procedimental presenta riesgos evidentes de arbitrariedad, toda vez que elimina la participación de un tercero independiente capaz de adoptar resoluciones imparciales. Consecuentemente, esta concentración de funciones podría comprometer tanto el derecho a la defensa como el debido proceso, al eliminarse los controles institucionales que garantizaban mayor objetividad en la tramitación disciplinaria.

El régimen aplicable a las faltas leves presenta deficiencias estructurales particularmente preocupantes. Al constituirse como un procedimiento innominado que se desarrolla conforme a los reglamentos internos de cada institución, se genera una dispersión normativa que carece de uniformidad procedimental. Esta fragmentación vulnera principios fundamentales como la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, al tiempo que compromete el derecho de contradicción y la facultad de presentar pruebas de descargo en el ejercicio del derecho de defensa.

La ausencia de formalidades procesales estandarizadas derivaría inevitablemente en violaciones al debido proceso que, en teoría, deberían estar garantizadas en los reglamentos internos institucionales.

En lo concerniente al procedimiento de faltas graves, que sí se encuentra expresamente regulado por el Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público, se ha verificado que cumple esencialmente con las etapas procesales necesarias para garantizar el debido proceso. Sin embargo, se identifica un riesgo significativo para el derecho de defensa relacionado con los limitados términos establecidos para la presentación de la contestación.

El plazo de tres días estipulado para presentar la contestación representa una limitación desproporcionada, considerando que en este breve período el servidor público debe buscar un abogado defensor y adjuntar sus pruebas de descargo, conforme lo establecen los artículos 92 y 94 del RGLOSP. Esta restricción temporal constituye una vulneración del derecho de defensa y del debido proceso, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 76, numeral 7, literal b) de la Constitución de la República del Ecuador, que establece que para garantizar el derecho de defensa es indispensable contar con el tiempo adecuado para preparar una defensa técnica apropiada, requisito que evidentemente no puede satisfacerse en el término de tres días.

Para sustentar esta posición crítica, resulta pertinente citar a Sánchez, Cabezas, Rivera y Solórzano (2024), quienes sostienen que:

“La utilización adecuada del debido proceso en el contexto de un procedimiento disciplinario no solo contribuye a salvaguardar el respeto por las garantías fundamentales y los derechos de los individuos involucrados, sino que también fortalece la legitimidad y la confianza en el sistema disciplinario. Al seguir los principios del debido proceso, como el derecho a la defensa, la motivación de las decisiones entre otros, se asegura que el proceso sea justo, equitativo y transparente.” (p.122)

Esta perspectiva doctrinal, desarrollada en una investigación de características similares, coincide con las conclusiones del presente análisis al enfatizar la necesidad de implementar efectivamente el debido proceso en el régimen sancionador. Los autores citados concluyen que esta implementación no solo garantiza el respeto a los derechos de los servidores públicos y trabajadores en relación de dependencia estatal, sino que además genera mayor confianza institucional dentro de la administración pública.

La convergencia con investigaciones previas sobre esta temática evidencia la consistencia de los hallazgos identificados. Al seguir rigurosamente los principios constitucionales, especialmente el derecho a la defensa y el debido proceso, se lograría mayor transparencia en las actuaciones de las

autoridades competentes, eliminando potenciales conflictos de interés y fortaleciendo la legitimidad del sistema disciplinario.

Un aspecto fundamental es que esta investigación abre múltiples líneas de investigación futuras. El presente artículo se ha centrado específicamente en el régimen disciplinario del servidor público con la finalidad de verificar la observancia del debido proceso, identificando vulneraciones a principios constitucionales y garantías procesales fundamentales.

Esta metodología analítica podría extenderse y aplicarse a otros ámbitos del derecho administrativo disciplinario, tales como los procedimientos aplicables a servidores de la Función Judicial o los regímenes sancionadores de servidores policiales y militares, con el propósito de determinar si dichos procedimientos cumplen efectivamente con las garantías constitucionales exigibles e identificar las reformas necesarias para su perfeccionamiento.

CONCLUSIONES

La investigación ha permitido identificar fallas estructurales significativas en el régimen disciplinario de los servidores públicos en Ecuador, que comprometen la efectividad de las garantías constitucionales. En primer lugar, se observa la falta de un marco normativo uniforme para el tratamiento de faltas leves, ya que estas se remiten a los reglamentos internos de cada entidad pública, los cuales carecen de regulaciones específicas para asegurar el cumplimiento del debido proceso y el derecho de defensa. En cuanto a las faltas graves, aunque el procedimiento establece formalmente todas las etapas procesales necesarias, se encuentra una desventaja temporal importante. El plazo de tres días para ejercer el derecho de contradicción resulta insuficiente para preparar una defensa adecuada, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador.

Una de las principales problemáticas es la concentración de funciones dentro de la misma institución, lo que genera riesgos de arbitrariedad y abuso de poder. Antes, las faltas graves eran gestionadas por el Ministerio del Trabajo, garantizando la intervención de un tercero imparcial. Sin embargo, la centralización de competencias en la UATH ha eliminado esta garantía, lo que coloca a las autoridades en una posición contradictoria de ser parte acusadora y decisora a la vez, afectando la objetividad del proceso.

El régimen disciplinario presenta tres deficiencias clave:

1. La falta de unificación de los procedimientos para faltas leves, estableciendo estándares mínimos del debido proceso.

2. En faltas graves se debería ampliar los plazos procesales para permitir una defensa adecuada, especialmente en la presentación de pruebas.
3. Fortalecimiento de la imparcialidad mediante la intervención de órganos externos o la separación de las fases de investigación y decisión.

Estas conclusiones no solo asegurarán el cumplimiento de los derechos fundamentales, sino que también contribuirán a la transparencia y confianza en la administración pública. Un sistema disciplinario claro y efectivo es esencial para la legitimidad del servicio público y el fortalecimiento del Estado de derecho. La implementación de estos cambios representa una necesidad institucional y jurídica para consolidar la democracia en Ecuador. Por ello, es fundamental una revisión coordinada entre las autoridades competentes, la academia y los operadores del sistema disciplinario para lograr un régimen sancionador que respete los derechos fundamentales y refuerce la institucionalidad democrática.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. (2008, 20 de octubre). Constitución de la República del Ecuador de 2008. Registro Oficial No. 449. Recuperado de https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. (2010, 6 de octubre). Ley Orgánica de Servicio Público de 2010. Registro Oficial No. 294. Recuperado de https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_ane_mdt_4.3_ley_org_ser_p%C3%BAAb.pdf
- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. (2011, 1 de abril). Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público de 2011. Registro Oficial No. 418. Recuperado de https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_ecu_ane_mdt_4.4_reg_losep.pdf
- Asamblea Nacional Constituyente del Ecuador. (2017, 7 de julio). Código Orgánico Administrativo de 2017. Registro Oficial No. 31. Recuperado de <https://www.gobiernoelectronico.gob.ec/wp-content/uploads/2020/11/COA.pdf>
- Cevallos Vintimilla, L. (2017). El derecho a la defensa en el régimen disciplinario de los servidores públicos [Tesis de magíster en derecho constitucional, Universidad Andina Simón Bolívar]. Repositorio Digital Uniandes. Recuperado de <https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/5909/1/PIUAMCO010-2017.pdf>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021, 20 de octubre). Sentencia No. 1158-17-EP/21. Recuperado de https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBLdGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOidkYjI2NzM0NS05MjE2LTQ1ZDMtOGE5Ny03YTg2ZTAyMmYwYmYucGRmJ30=?fbclid=IwAR1ArJVS3zV7Q-WA4PsQ_BzRVA6wx9DEbmPHuxiWGijvVGH6nodJ3dit9hk
- Organización de los Estados Americanos. (1969, 22 de noviembre). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf



- Ortiz, Q. S., Mendoza, G. C., Freire, G. E., & Saavedra, O. J. (2025). El principio Non bis in ídem dentro de los sumarios administrativos en el Ecuador. LEX, 8(28), 4. Recuperado de <https://revistalex.org/index.php/revistalex/article/view/380/920>
- Peralta Fernández, J., & Plua Vines, C. (2022). Falta de aplicación del principio de tipicidad y afectación al principio de irretroactividad de la ley por parte de los jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia [Tesis de pregrado, Universidad San Gregorio de Portoviejo]. Repositorio Institucional de la Universidad San Gregorio de Portoviejo. Recuperado de <http://repositorio.sangregorio.edu.ec/bitstream/123456789/2877/1/DER-2022-002.pdf>
- Sánchez, P. A., Cabezas, L. R., Rivera, E. A., & Solorzano, S. S. (2023). El procedimiento administrativo disciplinario bajo la óptica del debido proceso constitucional. Mundo Administrativo, 6, 123-145. Recuperado de <https://puertomaderoeditorial.com.ar/index.php/pmea/catalog/download/58/215/366?inline=1>
- Sánchez Pérez, G. (2021). Aplicación de los principios del debido proceso al régimen disciplinario de los servidores públicos [Tesis de posgrado, Universidad Andina Simón Bolívar]. Repositorio Digital. Recuperado de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/9014/1/T3948-MDA-Sanchez-Aplicacion.pdf>

CONFLICTO DE INTERÉS:

Los autores declaran que no existen conflicto de interés posibles

FINANCIAMIENTO

No existió asistencia de financiamiento de parte de pares externos al presente artículo.

NOTA:

El artículo no es producto de una publicación anterior.

